

**Segunda parte**

**EL DESARROLLO DE AFRICA EN UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA**

**Introducción**

**Capítulo I. - Crecimiento y desarrollo en Africa**

**Capítulo II. - La función, la estructura y el rendimiento de la agricultura**

## INTRODUCCIÓN

Después de unos diez años de crecimiento relativamente satisfactorio, el rendimiento económico empeoró en la mayor parte de los países del África subsahariana\* en la segunda parte del decenio de 1970; con pocas excepciones, la región en conjunto sufrió durante 20 años una crisis económica casi continua. Desde comienzos del decenio de 1980, muchos países han adoptado reformas de la política económica con arreglo a programas de ajuste estructural patrocinados por las instituciones de Bretton Woods. Se ha hecho hincapié en una reducción de la función del Estado, una mayor dependencia de las fuerzas del mercado y una rápida apertura a la competencia internacional como los elementos esenciales para desbloquear el potencial de crecimiento de África. Sin embargo, pese a muchos años de reforma de las políticas, apenas algún país de la región ha logrado completar su programa de ajuste con un retorno al crecimiento sostenido.

La recuperación que comenzó en 1994 con un aumento de la renta por persona de aproximadamente el 1% al año en los tres años siguientes ha dado motivo para un optimismo renovado. En realidad, los esfuerzos normativos es posible que hayan conseguido detener la larga crisis económica de África y las perspectivas a plazo medio es posible que no sean tan sombrías como los resultados de los dos últimos decenios. No obstante, en los últimos tres años, sólo unos pocos países han logrado mantener unas tasas de crecimiento que alcancen o superen la meta del 6% fijada por el Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de África en el decenio de 1990. Además, la recuperación no está asentada en un fuerte rendimiento de las inversiones, sino que refleja más bien una mayor utilización de la capacidad existente y se debe en gran parte a lo que parece ser un auge coyuntural de los precios de los productos básicos. Incluso si se pudiera mantener el crecimiento de los últimos tres años en el próximo decenio, ello no invertiría la marginación de la región ni repercutiría mucho en la pobreza generalizada, y constituiría poco más que la recuperación del terreno perdido en los últimos 20 años.

Ahora hace falta una visión audaz del desarrollo económico africano, que entrañe una reevaluación global de los enfoques de la política internacional y nacional con el fin de plasmar la recuperación actual en un crecimiento más firme y sostenido. En este informe se hace un intento inicial en esa dirección.

En el plano internacional, el informe destaca una rápida eliminación del sobreendeudamiento como el único paso trascendental importante que se debería dar. Si bien representa una desviación considerable en lo que respecta a su ámbito, la iniciativa relativa a los países pobres fuertemente endeudados tiene que ser objeto de una revisión a fondo si se quiere que contribuya de manera decisiva al establecimiento de las condiciones para un crecimiento rápido y sostenido.

Con todo, el aumento de las transferencias netas de recursos por medio del alivio de la carga de la deuda no dará resultado a menos que vaya acompañado de unas políticas internas adecuadas destinadas a romper el círculo vicioso de la baja productividad y la fuerte dependencia de un pequeño número de productos básicos primarios que impera en una inmensa mayoría de economías africanas. Ese cambio estructural requiere una tasa de inversiones considerablemente mayor de la que se ha logrado hasta ahora, tanto en las ramas de actividad primarias como en las secundarias y en el sector público así como en el privado. Aunque existe un creciente consenso a este respecto, el informe sugiere que el enfoque actual del ajuste estructural es poco probable que logre ese resultado.

Aunque se reconoce que las restricciones estructurales y las deficiencias institucionales impiden un funcionamiento eficiente de los mercados, en la práctica estos obstáculos a menudo no se tienen en cuenta y las políticas están concebidas para corregir los precios en economías caracterizadas por la falta total de

---

\* En la presente parte, la expresión “África del Norte” designa a Argelia, Egipto, la Jamahiriya Árabe Libia, Marruecos y Túnez. La expresión “África subsahariana” se refiere al resto de África, con excepción de Sudáfrica, a menos que se especifique otra cosa.

mercados o por su imperfección. Por añadidura, a menudo tampoco hay una ordenación adecuada de la liberalización de los mercados de los productos y los factores con las reformas institucionales que se requerirían para que tuviera éxito. En consecuencia, la liberalización frecuentemente produce una mayor inestabilidad y no logra crear los incentivos apropiados, al mismo tiempo que las restricciones estructurales y las deficiencias institucionales impiden que los incentivos se plasmen en una reacción enérgica de la oferta por medio de nuevas inversiones que promuevan la expansión y racionalización de la capacidad productiva.

Actualmente se necesita una nueva orientación política que reconozca y aborde directamente las restricciones estructurales y los defectos institucionales en las economías africanas. Al señalar estos impedimentos y las políticas requeridas para superarlos, el informe sitúa la experiencia africana en una perspectiva comparativa y se basa en las experiencias de desarrollo que han tenido éxito en otras partes. Se concentra en la acumulación de capital y en el fomento y la creación de las instituciones necesarias para una economía de mercado eficiente, con inclusión de una clase empresarial autóctona dinámica.

Se afirma que para lograr el cambio estructural imprescindible es preciso vincular la acumulación al comercio con el fin de promover la capacidad productiva, la eficiencia y la competitividad. A este respecto, la existencia de amplias posibilidades no explotadas en los sectores primarios explica la razón del optimismo. La realización de esta capacidad potencial constituirá la prioridad de los esfuerzos iniciales en materia de política en muchos países, dado que el aumento de la productividad y la producción en el sector primario es esencial para generar los recursos que será preciso invertir para efectuar el cambio estructural. Las experiencias positivas de los países ricos en recursos muestra que las prescripciones normativas en las primeras etapas de promoción de las exportaciones son relativamente menos exigentes y pueden producir rápidos resultados. Varios de esos países de Asia oriental y América Latina han logrado poner en marcha un crecimiento económico y de las exportaciones firme y sostenido basado en los sectores primarios, tras muchos años de estancamiento e inestabilidad, y no siempre han partido de condiciones iniciales mejores que las que existen actualmente en África.

En el capítulo I se examina brevemente la experiencia de crecimiento de África durante los 30 últimos años y las perspectivas a plazo medio. Aun reconociendo la importancia de las políticas internas, el capítulo destaca la función del entorno exterior en la determinación de los rendimientos económicos. Se alega que la evaluación principal de las perspectivas de África se basa en la confianza en las fuerzas de mercado que promueven el crecimiento más que en un examen meticuloso de las restricciones y posibilidades. Por otro lado, esa evaluación es útil para reducir la importancia de la supresión del sobreendeudamiento al iniciar un proceso autosostenido de crecimiento.

El capítulo II analiza la estructura y el rendimiento de la agricultura africana. Aunque ha habido cierta mejora en los resultados de la agricultura en la última década, la capitalización insuficiente, con inclusión de una inversión pública escasa, sigue siendo el principal obstáculo al desarrollo agrícola sostenido. En el capítulo III se examinan las reformas de la política agraria y el comportamiento de la oferta. Los datos presentados ponen de relieve que las hipótesis acerca de la imposición de los productores agrícolas mediante las políticas de fijación de los precios en el decenio de 1970, que sirven de fundamento a las reformas posteriores, no son totalmente válidos. Lejos de generar los incentivos deseados, la reciente insistencia en la liberalización y en el desmantelamiento de las juntas de comercialización ha tendido a agravar las deficiencias institucionales, dado que las instituciones privadas no suelen estar en condiciones de asumir muchas de las funciones anteriormente desempeñadas por las juntas de comercialización.

El capítulo IV trata del comercio, la acumulación y la industria. Alega que la marginación del África subsahariana en el comercio mundial es un reflejo de su imposibilidad de ampliar su capacidad productiva más que una consecuencia de su resistencia a la apertura. La prioridad convencional asignada al comercio, frente a la inversión y la acumulación, no es correcta. El capítulo examina a continuación la composición del comercio africano, en términos de la importancia relativa de los productos primarios y las manufacturas. Aunque algunos países parecen tener bajos rendimientos en las exportaciones de productos manufacturados en comparación con su capacidad, para la mayor parte de los países de la región la dificultad estriba en aumentar las exportaciones totales al mismo tiempo que diversifican su composición

en favor de productos más dinámicos y de alto valor añadido. El comercio intrarregional ofrece considerables posibilidades a este respecto.

En el capítulo V se analizan las opciones de política interna de que disponen los gobiernos y las reformas institucionales que se requieren para crear un clima propicio a la inversión y revitalizar el crecimiento. Se hace un intento de poner al descubierto las principales deficiencias de las políticas financieras, comerciales y agrícolas y sus efectos sobre la estabilidad, los incentivos privados y la inversión pública, y se examinan diversas opciones políticas. El objetivo del capítulo no es ofrecer una panacea universal, sino destacar el tipo de enfoque que podría adoptarse cuando algunos de los agentes e instituciones más importantes de una economía moderna de mercado están poco desarrollados o no existen. El capítulo termina con un análisis de los retos políticos a que se ha de hacer frente para superar las deficiencias institucionales en África.

## Capítulo I

### CRECIMIENTO Y DESARROLLO EN ÁFRICA: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS

#### A. Despegue con posterioridad a la independencia

Cada vez ha sido más corriente describir a África como un continente de posibilidades de crecimiento perdidas, sometido a autoritarias intervenciones del Estado y a estrategias de desarrollo mal orientadas u orientadas hacia el interior de las que sólo ahora se está librando. La historia no es tan sencilla. La relación tradicional quita importancia a las dificultades que afrontaron muchos países africanos en el momento de la independencia y omite las respetables, y para algunos países espectaculares, tasas de crecimiento logradas inmediatamente después de la independencia. Tampoco se valora siempre que la integración de África en la economía mundial ha estado durante largo tiempo y hasta hace poco conformada en gran parte por los vínculos y legados coloniales.

Aunque existían considerables diferencias en las condiciones y niveles de ingresos iniciales de los países africanos en el momento de la independencia, en casi todos ellos se ha hecho poco por crear las condiciones necesarias para el desarrollo económico nacional, con inclusión en particular de la infraestructura física y unas posibilidades educativas suficientes. El principal legado positivo colonial fue el desarrollo de sectores de exportación de productos primarios que parecían ofrecer fuertes posibilidades de crecimiento.

Contrapuestas a las grandes expectativas de los Estados africanos recientemente independientes, las dificultades prácticas para crear unas economías nacionales vigorosas y los problemas planteados por la transición demográfica, el crecimiento de África fue bastante fuerte desde mediados del decenio de 1960 hasta la primera crisis del petróleo<sup>1</sup>. Aunque el aumento del PIB en el África subsahariana fue más rápido que en los años cincuenta bajo el dominio colonial, con una tasa media anual del 4,5% o más del 1% per cápita, resultó inferior al de otras regiones en desarrollo, con excepción del Asia meridional, durante el mismo período.

Sin embargo, hubo considerables diferencias en el crecimiento entre los países del África subsahariana con tasas medias que oscilaban del 0,5% al año (en el Chad) al 14,7% al año (en Botswana). Muchos de los países que obtuvieron resultados peores después de la independencia fueron los que sufrieron durante años de disturbios civiles. Otros experimentaron un estancamiento, entre ellos los que carecían de los recursos naturales que eran solicitados en los países desarrollados, y los países sin salida al mar o que no tenían conexiones de transporte y dispositivos portuarios adecuados con los países vecinos. Por otro lado, surgió un grupo de países que obtuvieron excelentes resultados durante este período con tasas de crecimiento comparables a las de las economías más eficientes de otras partes del mundo en desarrollo. En este grupo, constituido por ocho países, seis alcanzaron tasas de crecimiento superiores al 8% al año (Botswana, Burundi, Côte d'Ivoire, Kenya, Nigeria y Zimbabwe) y dos, tasas de crecimiento de más del 6% (Congo y Gabón).

---

<sup>1</sup> A este respecto, al investigar los rendimientos posteriores a la independencia, 1965 se toma como fecha límite. De las colonias británicas y francesas, Ghana (1957) y Guinea (1958), respectivamente, fueron las primeras en alcanzar la independencia. Los territorios que obtuvieron la independencia después de mediados del decenio de 1960 son Botswana (1966), Mauricio (1968), Guinea-Bissau (1974), Angola (1975), Cabo Verde (1975), Mozambique (1975), Santo Tomé y Príncipe (1975) y Zimbabwe (primero en 1975, con la Declaración Unilateral de Independencia de Rodesia del Sur y posteriormente, en 1980, al ser otorgada oficialmente la independencia por el Parlamento Británico).

Este crecimiento postcolonial estuvo impulsado por un fuerte desenvolvimiento de las inversiones. Por término medio, las inversiones en el África subsahariana aumentaron en volumen en el 6,4% al año durante 1965-1973 (gráfico 3). Las inversiones fueron aumentando constantemente en todas partes, pasando de menos del 14% del PIB en 1965 a más del 18% en 1973 para la región en conjunto, y superando el 20% en muchos países al incrementar los obstáculos proteccionistas los rendimientos medios de las inversiones. En la agricultura, la inversión en cultivo de nuevas tierras contribuyó a aumentar la producción. En la mayor parte de los casos, las inversiones en el sector público desempeñaron una función destacada en el proceso de acumulación, gracias a la ayuda al desarrollo y al aumento de la base de ingresos.

### Gráfico 3

TASAS MEDIAS DE CRECIMIENTO REAL DEL PIB, LAS EXPORTACIONES  
Y LAS INVERSIONES EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA, 1965-1994  
(Porcentaje anual)

*Fuente:* Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en Banco Mundial, *Trends in Developing Economies 1990* (Washington, D.C., 1990); y Banco Mundial, *World Development Report 1996* (Washington, D.C., 1996).

*Nota:* Las cifras que sirven de base al gráfico son medias no ponderadas.

Antes de la independencia, la inversión extranjera directa (IED) se había limitado principalmente a la extracción de minerales y petróleo y en algunos casos a la producción de bienes de consumo corriente como bebidas y textiles. Esta estructura se mantuvo después de la independencia, aunque con un entusiasmo creciente por atraer IED hacia las industrias incipientes mediante el empleo de diversos incentivos, entre ellos la protección de las

importaciones. El volumen de IED se duplicó entre 1960 y 1970 y como porcentaje del PIB fue, de hecho, el doble de la suma dirigida a Asia oriental y sudoriental en esa época<sup>2</sup>.

Se ha puesto de moda descartar los rendimientos de África posteriores a la independencia debido a que fueron acompañados de sólo una débil integración en la economía mundial. Esta es una evaluación parcial. La experiencia colonial había inducido a los políticos africanos, al igual que a los de otros países, a adoptar una postura cautelosa con respecto a la integración en la economía mundial. No obstante, la mayor parte de las estrategias económicas postcoloniales aceptaron que las posibilidades de crecimiento de África se asentaban en la explotación de sus ventajas comparativas en recursos naturales, sobre cuya base podía comenzar a industrializarse y a diversificar sus exportaciones. Además, y contrariamente a las descripciones que daban por supuesto un cambio radical de la política en los primeros años de la independencia, este punto de partida coincidió en muchos casos con la creación de instituciones y estructuras hacia el final de la era colonial, como las juntas de comercialización de las exportaciones, las corporaciones públicas de desarrollo con fines múltiples y medidas de sustitución de las importaciones<sup>3</sup>.

Entre 1965 y 1973 los ingresos de exportación en el África subsahariana crecieron considerablemente, alcanzando una media de más del 15% al año. Los volúmenes de las exportaciones aumentaron con un crecimiento rápido en productos básicos esenciales como el té, el café y el cacao, y se vieron favorecidos por un trato preferencial de las exportaciones por parte de las antiguas Potencias coloniales. Además, la tendencia anterior a la baja de la relación de intercambio se detuvo en 1965 y la parte de las exportaciones en el PIB se incrementó constantemente en la mayor parte de los países después de la independencia. El aumento de los ingresos de exportación atenuó las restricciones de divisas en los países no pertenecientes a la CFA y, mientras que los volúmenes de las importaciones crecieron más lentamente que las exportaciones en este período, la parte que representaban las importaciones en el PNB siguió siendo elevada.

Al enfrentarse a pequeños mercados internos y a legados comerciales coloniales restrictivos, algunos países africanos trataron de crear nuevos acuerdos comerciales regionales o de reforzar los existentes. Sin embargo, las diferentes condiciones iniciales entre los miembros a menudo produjeron tensiones (como en África oriental) y más en general esos acuerdos se vieron obstaculizados por la composición de las exportaciones de la mayor parte de las economías africanas y por deficiencias infraestructurales. En consecuencia, la participación del comercio regional en el comercio externo total se estancó en torno al 5% y más de la mitad del comercio exterior del África subsahariana se continuó efectuando con Europa<sup>4</sup>.

La retórica de la estrategia económica posterior a la independencia hacía hincapié en un cambio estructural que se apartaba de la dependencia del empleo en el sector primario y las exportaciones tradicionales. No obstante, incluso cuando se aceleró el crecimiento, el ritmo y la configuración del cambio estructural en muchas economías africanas siguieron a la zaga. La industria era el sector de más rápido crecimiento, gracias en gran parte a la minería y el transporte. La actividad manufacturera se expandió a

---

<sup>2</sup> Véase J. Dunning, "Changes in the level and structure of international production: The last one hundred years", en M. Cassen (ed.), *The Growth of International Business* (Londres: Allen and Unwin, 1983), cuadro 5.2. En 1970 la IED fue equivalente al 0,52% del PIB en el África subsahariana, frente al 0,26% en Asia oriental y sudoriental y el 0,74% en América Latina y el Caribe; véase UNCTAD, *Foreign Direct Investment in Africa* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.95.II.A.6), Nueva York y Ginebra, 1995, cuadro 18.

<sup>3</sup> Véase B. van Arkadie "The State and economic change in Africa", en H. J. Chang y R. Rowthorn (eds.), *The Role of the State in Economic Change* (Oxford: Clarendon Press, 1995).

<sup>4</sup> A principios del decenio de 1970 Europa occidental era el destino del 55% de las exportaciones africanas y el origen del 65% de todas las importaciones africanas. En la primera mitad del decenio de 1990 más del 60% de las exportaciones africanas iban a parar a Europa occidental y aproximadamente el 55% de las importaciones africanas procedían de ese continente. La parte correspondiente al comercio intraafricano en las importaciones totales de los países africanos disminuyó al 3,1% en 1980. A continuación se duplicó durante el decenio de 1980 y llegó a alcanzar el 8,6% en 1995. La cuestión del comercio intrarregional se examina con mayor detalle en el capítulo IV.

### Recuadro 5

#### FOMENTO DEL CAPITALISMO AUTÓCTONO EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA

En comparación con otras regiones en desarrollo, el capitalismo autóctono se desarrolló tardíamente en el África subsahariana <sup>1</sup>. Durante el período colonial, se efectuaron pocas inversiones industriales que pudieran suponer una amenaza para las empresas extranjeras. La mayor parte de los productos manufacturados eran bienes de consumo de la industria ligera fabricados en pequeña escala como jabón, bebidas, textiles, calzado y muebles. Aparte de casos aislados como el de Kano en la región septentrional de Nigeria, los africanos poseían muy pocas de incluso esas pequeñas empresas. Los empresarios autóctonos se limitaban en gran parte a la artesanía y a actividades comerciales en el sector no estructurado. En los años inmediatamente anteriores a la independencia los empresarios coloniales en muchos casos trataban de evitar la expropiación concertando acuerdos de asociación con empresarios africanos.

En cuanto a las zonas rurales, las mejores tierras se habían vendido a colonos. Las autoridades coloniales desalentaban el capitalismo rural autóctono y preferían la cooperación (por conducto de juntas de comercialización) con pequeños productores africanos de cacao y café que tenían un escaso poder de negociación. Otros factores que contribuyeron a desalentar el capitalismo de grandes explotaciones fueron la abundancia de tierras en la región, que limitaba el número de trabajadores sin tierra de que se disponía para realizar un trabajo asalariado en grandes explotaciones, y los sistemas de propiedad que se basaban en formas tradicionales de tenencia más que de propiedad absoluta. Sólo a partir del decenio de 1950 alentaron los países coloniales el surgimiento de un capitalismo agrícola africano como parte de sus esfuerzos por lograr que los sucesores nacionales continuaran la producción y exportación de los productos primarios que necesitaban los países metropolitanos. El capitalismo agrícola se enraizó en esos años anteriores a la independencia entre, por ejemplo, los productores bugandeses de café en Uganda, los cultivadores yoruba de cacao de Nigeria y los productores de cultivos comerciales kikuyus de Kenya.

Después de la independencia, los agricultores africanos continuaron el proceso de acumulación en el campo, pero parte del excedente rural se canalizó hacia propiedades urbanas y gran parte de él se gravó para contribuir a financiar las inversiones del Estado. En algunos casos, como en Côte d'Ivoire, los nuevos capitalistas de base rural incluían a muchos africanos que ocupaban altos cargos políticos y administrativos después de la independencia.

En cuanto a las inversiones de base urbana, los funcionarios públicos africanos podían algunas veces obtener préstamos para invertir en empresas urbanas, pero esos créditos se podían en general obtener más fácilmente para invertir en tierras y bienes inmuebles que, dada la rápida urbanización de la región, aportaban utilidades atractivas y razonablemente seguras. La mayor parte de las empresas urbanas privadas, por consiguiente, fueron lanzadas por pequeños empresarios africanos con un capital inicial procedente de ahorros privados o de parientes y obteniéndose el capital adicional necesario para las expansiones principalmente de la reinversión de beneficios. Con todo, muchas de esas empresas tuvieron dificultades para competir con filiales locales de las empresas transnacionales que tenían un acceso superior a la tecnología importada. Además, los capitalistas autóctonos eran a veces discriminados por sus gobiernos, como cuando se conferían privilegios especiales como exenciones fiscales a participaciones extranjeras o cuando se establecían grandes empresas públicas con el objetivo de aumentar rápidamente el ritmo de industrialización y crecimiento. De hecho, a la independencia sólo unos pocos países, como Kenya y Nigeria, fomentaban a los capitalistas autóctonos como instrumento primordial de la acumulación de capital, la modernización y el crecimiento económico. No obstante, incluso en las mejores circunstancias les resultó difícil dar el salto de las microempresas y de las empresas pequeñas y medianas a las grandes empresas en el sector manufacturero. Las principales trabas fueron los elevados costos debidos a los suministros poco seguros, la infraestructura insuficiente y los deficientes recursos humanos, así como la demanda reducida debido al pequeño tamaño de los mercados.

---

<sup>1</sup> Para una reseña más detallada de la historia del desarrollo capitalista en el África subsahariana, véase J. Iliffe, *The Emergence of African Capitalism* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1983).



un sólido 7,3% al año durante 1965-1973, pero en la mayor parte de los casos desde un punto de partida muy bajo. En 1973, sólo en un país (Zimbabwe) fue superior al 20% del producto generado por el sector manufacturero; en la gran mayoría de los países la proporción fue inferior al 10%. Con todo, en algunos países, entre ellos Côte d'Ivoire, Kenya y Nigeria, surgieron fuertes industrias incipientes durante este período. En algunos casos, los empresarios privados ocuparon un lugar destacado en este impulso inicial a la industrialización, pero el Estado tomó la iniciativa (véase el recuadro 5).

A pesar de estas convenientes transformaciones estructurales, un proceso de desagriculturación "positiva" no comenzó en la mayor parte de las economías africanas durante este período. El aumento del valor añadido agrícola en el África subsahariana fue en general muy débil, alcanzando una media de sólo el 2,5% al año (gráfico 4). Esta tasa es muy inferior a la de otras regiones en desarrollo y en muchos países el crecimiento de la agricultura no siguió el ritmo de los aumentos de población. Aunque se produjo una expansión en la superficie de las tierras cultivadas durante este período, las inversiones públicas y privadas no se efectuaron a la escala necesaria para transformar las características tecnológicas de la producción agrícola y promover el aumento de la productividad. En consecuencia, la expansión de las exportaciones se basó en la mayor parte de los casos en productos básicos muy tradicionales con escasa diversificación, ni vertical hacia los productos elaborados y las manufacturas ni horizontalmente dentro del sector primario<sup>5</sup>.

#### Gráfico 4

CRECIMIENTO EN LA INDUSTRIA Y LA AGRICULTURA  
EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA, 1965-1994  
(Porcentaje anual)

*Fuente:* Véase el gráfico 3.

*Nota:* Véase el gráfico 3.

---

<sup>5</sup> El tema de la diversificación de los productos básicos se examina de manera más pormenorizada en el capítulo IV.

A la luz de esta amplia evolución es interesante considerar las tendencias durante este período en el grupo de las economías estelares más arriba mencionado. Las inversiones tomaron la iniciativa en la mayor parte de los casos, a menudo vinculadas a un fuerte rendimiento de las exportaciones. Incluso cuando el aumento de las exportaciones fue relativamente lento, como en Kenya, se había partido a menudo de un nivel elevado. En todos los países la aparición de un nexo inversiones-exportaciones estuvo vinculada a un cambio en favor de la actividad industrial, con un aumento medio del producto del 11% al año en comparación con el 7% para el África subsahariana en conjunto, y a un fuerte crecimiento agrícola, que alcanzó una media cercana al 7% al año en comparación con sólo el 2,5% para el África subsahariana por término medio. No obstante, incluso en los países que obtienen excelentes resultados la diversificación de las exportaciones fue bastante limitada.

## **B. Inestabilidad del crecimiento en el decenio de 1970**

El aumento de los precios del petróleo que se produjo en 1973 y la subsiguiente ralentización del crecimiento en el mundo desarrollado produjeron un efecto particularmente negativo en África, con excepción de unos pocos exportadores de petróleo, puesto que la exposición y la vulnerabilidad a las influencias externas eran mayores que en otras regiones en desarrollo. En realidad, los países que registraron una disminución en las tasas del crecimiento entre 1973 y 1980 fueron mucho más numerosos que en otras regiones en desarrollo, donde el desplome se produjo principalmente a principios del decenio de 1980<sup>6</sup>. Con una población cuyo crecimiento seguía acelerándose, esto significaba una disminución bastante considerable de las tasas medias de crecimiento por habitante en África, que pasaron del 1,2% al año en el período anterior al 0,7% al año. Además, casi la mitad de los países de África experimentaron de hecho unas tasas de crecimiento por habitante negativas en este período.

El crecimiento en África en el decenio de 1970 se caracterizó por dos rasgos persistentes: un aumento de la diversidad entre las economías y la falta de continuidad en el crecimiento. Las variaciones en las tasas de crecimiento de los países se ampliaron significativamente en comparación con el período anterior, con disminuciones en la producción que alcanzaron hasta un 7% al año en algunos países, mientras que en otros aumentaron el 10% al año. La falta de continuidad se debió al debilitamiento del rendimiento de los países que anteriormente habían conseguido los mejores resultados. Se produjo una ralentización sensible del crecimiento en todas estas economías, pero la disminución del crecimiento en algunos de los países más importantes, que habían progresado firmemente en el período anterior, tuvo particular importancia. Por otro lado, muchos de los países africanos más pequeños experimentaron una espectacular reactivación del crecimiento.

La ralentización reflejó un deterioro constante en la agricultura, donde la tasa media de crecimiento para el África subsahariana en conjunto se contrajo del 2,5% en el período anterior a menos del 2% durante 1973-1980, al no lograr seguir el ritmo del aumento de la población (gráfico 4). Más grave fue que el crecimiento industrial se redujo a la mitad en comparación con 1965-1973 y que hubo una fuerte desaceleración en el crecimiento de los productos manufactureros, que se redujo al 3% al año para toda la región. Si bien varios países alcanzaron tasas elevadas de crecimiento en el sector manufacturero durante este período, muchos otros, entre ellos Zimbabwe (que había figurado entre las economías estelares del período anterior) experimentaron un aumento negativo en el sector manufacturero, mientras que en ningún país había disminuido la producción manufacturera en el período anterior.

Hubo una significativa inestabilidad de las tasas de crecimiento de año en año que tendía a coincidir con las fluctuaciones en las relaciones de intercambio de los países (gráfico 5). Estas fluctuaciones reflejaban no sólo los efectos negativos en la mayor parte de los países del África subsahariana causados por la perturbación de los precios del petróleo en 1973 y la recesión que siguió en los países desarrollados, sino

---

<sup>6</sup> Véase D. Ben-David y D. Papell, "Slowdowns and meltdowns: Postwar growth evidence from 74 countries", CEPR Discussion Paper No. 1111 (Londres, Centro de Investigaciones sobre Política Económica, 1995).

**Gráfico 5**

RELACIÓN DE INTERCAMBIO DEL ÁFRICA SUBSAHARIANA, 1954-1996  
(Números índice, 1954-1956 = 100)

*Fuente:* UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics*,  
varios números.

también el breve auge que resultó de la recuperación de los precios mundiales de diversas exportaciones de productos primarios distintos del petróleo en 1976. Si bien una inmensa mayoría de los países del África subsahariana resultaron perjudicados por la crisis del petróleo de 1973, países exportadores de petróleo como el Gabón y Nigeria se beneficiaron sustancialmente de las subidas imprevisibles de 1973, aunque su crecimiento posteriormente se contrajo al disminuir los precios del petróleo durante 1977-1979. Para los países no exportadores de petróleo de la región, los volúmenes de las exportaciones, que habían aumentado casi constantemente durante dos decenios, alcanzaron sus cifras máximas en 1973 y mostraron una ligera tendencia a la baja durante el resto del decenio de 1970. A pesar del aumento de los precios nominales de varios productos básicos distintos del petróleo, los ingresos de exportación aumentaron más lentamente, a un ritmo medio del 4% al año durante 1973-1980. No obstante, al elevarse los precios de las importaciones espectacularmente debido al petróleo y a la aceleración de la inflación en los países industrializados, el poder adquisitivo de las exportaciones de los países no productores de petróleo se estancó a mediados de los años setenta, mientras que el de los exportadores de petróleo aumentó fuertemente.

En el decenio de 1970 muchos países del África subsahariana se beneficiaron de la expansión de los préstamos de la banca internacional a los países en desarrollo. Inicialmente, esta expansión mejoró el acceso a la financiación internacional de varios países, y algunos de ellos, en particular los exportadores de petróleo, utilizaron esos préstamos para financiar un crecimiento adicional de las importaciones. De 1976 en adelante, sin embargo, los

préstamos de los bancos se emplearon cada vez más para compensar los déficit de las exportaciones debidos a las pérdidas en la relación de intercambio y a las disminuciones del poder adquisitivo de las exportaciones en los países no productores de petróleo. Los empréstitos nuevos netos a largo plazo del África subsahariana procedentes de todas las fuentes aumentaron de 3.000 millones de dólares en 1976 a 11.500 millones de dólares en 1980. La parte que representaron los préstamos a largo plazo de los bancos comerciales en los desembolsos totales aumentó rápidamente, representando más de los dos tercios de los empréstitos totales al final del decenio (gráfico 6). Los principales prestatarios de esta fuente fueron el Camerún, Côte d'Ivoire, el Gabón, Kenya, Nigeria y la República Democrática del Congo. Los préstamos a corto plazo al África subsahariana ascendieron asimismo espectacularmente, pasando de 2.500 millones de dólares en 1976 a 22.600 millones de dólares en 1980.

Este incremento de los préstamos privados internacionales al África subsahariana coincidió con fuertes disminuciones de los rendimientos de las inversiones. Esas disminuciones no se produjeron en general en otras partes del mundo en desarrollo; de hecho, las cifras correspondientes a Asia meridional muestran que los rendimientos aumentaron en esa región ligeramente. Aunque su ritmo disminuyó durante este período, las inversiones aumentaron como porcentaje del PIB, alcanzando una media superior al 20%, en comparación con el 15% en 1961-1973. En un número reducido de países, las inversiones se aceleraron como reacción a los cambios favorables de los precios en las exportaciones tradicionales y a la diversificación de las exportaciones vinculada a la explotación de reservas de minerales y petróleo anteriormente no explotadas. En cambio, otros países experimentaron una fuerte reducción del crecimiento de las inversiones y en algunos casos unas disminuciones absolutas.

#### Gráfico 6

DESEMBOLSOS DE DEUDA A LARGO PLAZO REALIZADOS AL ÁFRICA SUBSAHARIANA, 1970-1996,  
POR FUENTE DEL PRÉSTAMO  
(Miles de millones de dólares)

*Fuente:* Banco Mundial, *Global Development Finance 1997* (Washington, D.C., 1997).

*Nota:* Las cifras se refieren a la deuda pública o a la deuda con garantía pública.

Sólo los gastos públicos mantuvieron su fuerte crecimiento y representaron, en consecuencia, una proporción mayor del PIB, ya que el consumo público representó un 4% más del PIB en 1980 que en 1973. Con todo, la disminución de los ingresos motivó un incremento de los déficit fiscales y presiones inflacionistas. Como muchos países del África subsahariana habían vinculado el valor de sus monedas a monedas convertibles importantes, los tipos de cambio subieron considerablemente en términos reales; según ciertas estimaciones, se revalorizaron por término medio en aproximadamente el 40% entre 1973 y 1980. El déficit de cuenta corriente (sin tener en cuenta las transferencias oficiales) del África subsahariana en conjunto en este período aumentó en más del doble en comparación con el período anterior, alcanzando una media del 15% del PIB regional. Esta situación se reflejó asimismo en un rápido aumento de la deuda total pública y privada exterior a largo plazo del África subsahariana, que pasó del 18% del PIB en 1970 al 40% en 1980. El aumento de los desequilibrios de las cuentas fiscal y corriente y el crecimiento de la deuda y de los niveles de inflación en el decenio de 1970 fueron excepcionales en comparación con los niveles del período posterior a la independencia.

Así pues, muchos países del África subsahariana terminaron el decenio con una deuda exterior incrementada, mayores desequilibrios macroeconómicos e inestabilidad, un sector agrícola rezagado y una base industrial débil y poco competitiva. Para culminar esas deficiencias estructurales, las perturbaciones exteriores del decenio de 1980 hundieron a una inmensa mayoría de los países en una profunda crisis que barrió los progresos conseguidos anteriormente en los niveles de vida.

### **C. La crisis del decenio de 1980 y años posteriores**

En el período comprendido entre 1980 y 1994 se experimentó un marcado deterioro en el rendimiento de la mayor parte de los países del África subsahariana. La población creció más rápidamente que la producción, lo que produjo una caída media de los ingresos por habitante del 0,6% al año. La dispersión de los índices de crecimiento entre los países, que habían aumentado durante los años setenta, se redujo fuertemente y hubo una convergencia a la baja de esos índices durante estos años de crisis. Por cada país que experimentó un crecimiento positivo del producto por persona durante 1980-1994, dos experimentaron índices de crecimiento por habitante negativos. De hecho sólo nueve países alcanzaron un crecimiento positivo por persona y de éstos sólo en Bostwana y en Mauricio (países ambos que ya tenían unos ingresos medios en 1980) el crecimiento bastó para hacer frente a los retos del desarrollo económico y la reducción de la pobreza. El hecho de que las economías estelares del período anterior registraran también índices de crecimiento negativos pone aún más de relieve la perjudicial falta de continuidad en los resultados del crecimiento en África.

El rendimiento de la agricultura no se deterioró radicalmente en el decenio de 1980 en comparación con el decenio anterior: para el África subsahariana en conjunto el crecimiento agrícola se mantuvo, por término medio, en torno al 2% al año entre 1980 y 1994, principalmente debido a un cambio radical de situación que se produjo después de mediados de los años ochenta (véase el capítulo II). En muchos países, el crecimiento fue más rápido en la agricultura que en la industria, donde se redujo espectacularmente al 2% aproximadamente al año del 8% que había alcanzado en el período inicial posterior a la independencia.

Los factores fundamentales que determinaron el mal rendimiento económico en África son conocidos y se han examinado con bastante detenimiento en los TDR anteriores. África, al igual que muchas otras partes del mundo en desarrollo, no logró ajustarse a un entorno externo más hostil caracterizado por un deterioro de la relación de intercambio, fuertes aumentos de los tipos de interés internacionales y el estancamiento y la disminución de las transferencias netas de recursos exteriores, lo que produjo un vuelco en la posición política de los países industrializados principales. Sin embargo, África quedó más a la zaga que otras regiones en desarrollo, en gran parte debido a sus deficiencias estructurales más profundas y a su menor margen de maniobra.

Después de alcanzar sus niveles máximos en 1977, la relación de intercambio de los países del África subsahariana no productores de petróleo disminuyó casi cada año hasta 1994 (gráfico 5). Para los exportadores de

petróleo de África del Norte y del África subsahariana la tendencia a la baja comenzó después de 1981; fue más aguda, pero no duró mucho. A diferencia de lo que sucedió en las ocasiones anteriores en las que la relación de intercambio disminuyó en el contexto de unos precios al alza tanto de los productos básicos primarios como de los productos manufactureros, las reducciones en el decenio de 1980 fueron acompañadas de un aumento de los precios de las manufacturas y de una baja de los precios de los productos básicos. Las políticas deflacionistas aplicadas en los principales países industrializados tardaron mucho más tiempo en ejercer una influencia tangible en los precios de las manufacturas que en los precios de los productos básicos, que tienden a ser mucho más sensibles a las presiones del mercado<sup>7</sup>.

Los precios mundiales de la mayor parte de los productos básicos exportados por el África subsahariana alcanzaron los niveles históricamente más bajos a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa. En términos reales, los precios del café y el cacao - dos de los principales productos básicos de exportación distintos del petróleo del África subsahariana - disminuyeron de sus niveles del decenio de 1950 en cerca del 40%. En 1992 los precios el café habían alcanzado el nivel más bajo de 17 años. Los precios reales de otros productos de exportación importantes se hallaban asimismo por debajo del nivel del decenio de 1950, en más del 50% en lo que respecta al té y al algodón, en un tercio en lo que respecta al cobre y al azúcar y en un cuarto en lo que respecta al tabaco.

La relación de intercambio de los países no productores de petróleo del África subsahariana disminuyeron en más de un tercio entre 1977 y 1993, en comparación con una disminución de aproximadamente el 20% para otros países en desarrollo no productores de petróleo. Por consiguiente, en 1993, los países del África subsahariana habrían necesitado aumentar el volumen de sus exportaciones en más del 50% con respecto a su nivel de 1977 para poder importar el mismo volumen de mercancías que en ese año. En realidad, los volúmenes de las exportaciones aumentaron, pero no lo bastante para compensar este deterioro de la relación de intercambio. En algunos casos (verbigracia, el cacao) el logro de un aumento de los volúmenes de las exportaciones resultó contraproducente al acentuar la depresión de los precios<sup>8</sup>.

De los 29 países no productores de petróleo de la región respecto de los cuales se dispone de datos, sólo dos (Mauricio y Zimbabwe) no experimentaron pérdidas en la relación de intercambio entre 1977 y 1993, mientras que en 16 países de los otros 27 esas pérdidas superaron el 30%. Los países que dependen fuertemente de las exportaciones de bebidas tropicales (el Camerún, Etiopía, Ghana, Kenya, la República Unida de Tanzania, Rwanda y Uganda) fueron los más duramente afectados, con pérdidas de la relación de intercambio situadas entre el 50% y el 77%. De los 27 países, sólo seis (Benin, el Camerún, Côte d'Ivoire, Mauritania, Níger y Rwanda) pudieron compensar la caída de los precios de exportación mediante la ampliación de los volúmenes de exportación.

La disminución de los precios e ingresos de exportación durante la primera mitad del decenio de 1980 coincidió con un agudo aumento de los tipos de interés internacionales. Los intereses medios pagaderos por deudas comerciales pendientes aumentaron del 8,4% en el decenio de 1970 al 11,4% debido a la proporción mayor de los préstamos a largo plazo que se habían contraído a tipos de interés variables ya que la relación de los pagos de intereses con los ingresos de exportación aumentó de menos del 2% a más del 8%. Simultáneamente, los nuevos préstamos privados cayeron en picado, lo que motivó que los empréstitos nuevos netos a largo plazo del África subsahariana pasaran de 10.800 millones de dólares en 1980 a unos 7.000 millones al año en los tres años siguientes. De hecho, la región empezó a efectuar transferencias negativas netas a los prestamistas privados al exceder los pagos de intereses a los nuevos préstamos netos.

---

<sup>7</sup> Además, la disminución de los precios de los productos básicos contribuyó considerablemente a la deflación en los países de la OCDE; véase *TDR 1987*, primera parte, capítulo II.

<sup>8</sup> Para un examen detallado del problema de la falacia de la composición, véase *TDR 1993*, segunda parte, capítulo II, pág. 101.

**Gráfico 7**

COMPOSICIÓN DE LAS CORRIENTES NETAS DE RECURSOS AL ÁFRICA SUBSAHARIANA, 1970-1996  
(En miles de millones de dólares)

*Fuente:* La misma que la del gráfico 6.

*Nota:* La IED comprende las inversiones de cartera; la AOD excluye las donaciones de cooperación técnica.

No obstante, las corrientes globales de recursos netos y las transferencias netas globales al África subsahariana en conjunto siguieron siendo positivas como resultado de la reacción de la comunidad internacional a las mayores dificultades para efectuar los pagos en la región. Desde 1980 la financiación exterior del África subsahariana procedió de manera creciente de fuentes oficiales. La AOD y los préstamos oficiales aumentaron, los últimos en gran parte en el marco de los programas de estabilización y ajuste (gráfico 7) y se produjo un marcado cambio en las corrientes totales de AOD en el decenio de 1980 en favor del África subsahariana.

Sin embargo, para la región en conjunto y para la mayor parte de los países del África subsahariana considerados individualmente, las corrientes adicionales de recursos no bastaron para compensar la repercusión de las pérdidas de la relación de intercambio sobre los ingresos de divisas, por no hablar del aumento del servicio de la deuda. Según una estimación, entre 1980 y 1990 sólo seis de los 21 países sobre los que se dispone de datos pudieron cubrir sus pérdidas de la relación de intercambio con entradas netas de AOD<sup>9</sup>. En el África subsahariana

---

<sup>9</sup> Véase *TDR 1993*, segunda parte, capítulo II, págs. 97 a 99.

se produjo una pérdida de PIE de 16.400 millones de dólares debido a la relación de intercambio y una entrada neta de AOD de 2.400 millones de dólares, que muestra que menos del 15% de las pérdidas debidas a la relación de intercambio se compensaron con la AOD<sup>10</sup>.

La carga afectó a las importaciones y a la inversión. Las importaciones se redujeron radicalmente durante la primera mitad del decenio de 1980. Aunque se recuperaron lentamente a partir de 1987, los volúmenes de importación por persona siguieron siendo un tercio inferiores en 1993 que en 1980. La repercusión del empeoramiento de la relación de intercambio sobre la compresión de las importaciones fue particularmente dura. De hecho, si la relación de intercambio se hubiera mantenido a sus niveles de 1976-1978, las importaciones del África subsahariana podrían haber sido mayores en un cuarto en comparación con su valor efectivo de cada año entre 1981 y 1993 incluso sin que se produjera ningún aumento en los volúmenes de las exportaciones. El aumento de la AOD durante ese período compensó únicamente la cuarta parte de las pérdidas del poder adquisitivo de las exportaciones.

La compresión de las importaciones inevitablemente provocó una reducción de la utilización de la capacidad existente y una caída en las inversiones netas. Parte de esa capacidad pasó a ser inutilizable, dando origen al fenómeno de la “desindustrialización”. Las inversiones se contrajeron constantemente a lo largo del período y no lograron recuperarse. En 1980-1994 la disminución media ascendió al 0,5% al año, y por habitante es aún mucho mayor. La parte que corresponde a las inversiones en el PIE, que había ascendido por término medio al 26% aproximadamente en el decenio de 1970, se contrajo a menos del 20% en el decenio de 1980 y al 16% en la primera mitad de los años noventa (gráfico 8). Las inversiones públicas se redujeron en más de la mitad, mientras que las inversiones privadas disminuyeron de más del 12% del PIE en el decenio de 1970 a alrededor del 10%.

La disminución de las inversiones tuvo considerable influencia en el ritmo del cambio estructural. Impidió que el África subsahariana pudiera hacer un ajuste positivo al entorno mundial modificado y a los cambios en los precios esenciales que influyen en su rendimiento económico. Ese ajuste habría requerido la reestructuración de la agricultura y la industria, pero la región estaba encerrada en un círculo vicioso en el que la acumulación y las estructuras de producción existentes no pudieron generar el crecimiento de los ingresos de exportación necesario para mantener las importaciones, lo que a su vez redujo la inversión y el aumento de los ingresos. La dificultad se vio agravada por la tendencia a la baja de la relación de intercambio y la insuficiencia de las corrientes de ayuda para compensar la pérdida de poder adquisitivo de las exportaciones.

#### **D. Reajuste, recuperación y perspectivas**

La recuperación que se inició en 1994 y que prosiguió durante los tres años siguientes ha dado motivos para un renovado optimismo. De hecho, en 1995 la región africana en conjunto logró un crecimiento positivo de los ingresos por persona por primera vez en muchos años, resultado que se repitió en 1996 y de nuevo, aunque en menor medida, en 1997. Facilitaron considerablemente la recuperación unas condiciones climáticas mucho mejores así como la disminución de los disturbios civiles en varios países. Estuvo sostenida por un fuerte crecimiento en los ingresos de exportación y la consiguiente mejora en las balanzas comercial y de cuenta corriente así como en las relaciones de la deuda y del servicio de la deuda. Después de un fuerte descenso en 1993 y de un aumento de alrededor del 3% en 1994, los ingresos de exportación del África subsahariana aumentaron en el 16% en 1995 y en el 10% en 1996. Aunque los volúmenes de exportación se incrementaron, particularmente en 1996, gran parte del aumento de los ingresos

---

<sup>10</sup> Véase G. Helleiner, “Trade, aid and relative price changes in sub-Saharan Africa in the 1980s”, documento presentado en la conferencia “De la estabilización al crecimiento en África”, Marstrand, Suecia, 6 y 7 de septiembre de 1992. Véase también *Adjustment in Africa. Reforms, Results and the Road Ahead*, World Bank Policy Research Paper (Nueva York, Oxford University Press para el Banco Mundial, 1994), pág. 29; y para años más recientes, R. Faruqee y I. Husain, “Adjustment in seven African Countries”, en I. Husain y R. Faruqee (eds.), *Adjustment in Africa. Lessons from Country Case Studies* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1994).



**Gráfico 8**

INVERSIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS EN EL ÁFRICA  
SUBSAHARIANA, 1970-1974  
(Porcentaje del PIE, medias ponderadas)

*Fuente:* F.Z. Jaspersen et al. *Trends in Private Investment in Developing Countries - Statistics for 1970-1994*, Discussion Paper de la CFI N° 28 (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1996).

de exportación se debió a un cambio radical en los precios de los productos básicos distintos del petróleo, que aumentaron en el 25% entre 1993 y 1996 y que representaron gran parte de la mejora del 13% en la relación de intercambio del África subsahariana en ese período.

Para evaluar si la recuperación actual constituye un cambio decisivo en África es esencial examinar las condiciones económicas subyacentes. Estas condiciones se han visto influidas de manera determinante por los programas de ajuste estructural (PAE) que muchos países africanos vienen aplicando desde principios del decenio de 1980 con ayuda de las instituciones de Bretton Woods. Los principales elementos normativos de los PAE se examinaron en el *TDR 1993* donde se hizo una evaluación de su repercusión en el rendimiento económico. Se señaló que, pese a los ajustes aplicados durante 10 años, prácticamente ningún país había conseguido completar con éxito su PAE con una recuperación del crecimiento sostenido. La gran frecuencia y persistencia de los PAE hacía pensar en que los países del África subsahariana estaban atrapados en programas de ajuste y no podían restablecer un crecimiento autosostenido. Un defecto importante de esos programas era su imposibilidad de restablecer las inversiones. En realidad, en muchos casos, la aplicación de un PAE iba acompañada de disminuciones de la inversión. Con todo, el Banco Mundial consideró en esa época que esa característica constituía el reflejo de una “pausa de las inversiones” resultante de las medidas de estabilización y de los cambios en los precios relativos

esenciales asociados con la eliminación de las distorsiones, más que una deficiencia innata de las políticas promovidas<sup>11</sup>.

Caben pocas dudas de que un entorno normativo mejorado y, en particular, una mayor estabilidad macroeconómica habían aportado una contribución importante a la recuperación económica en varios países. No obstante, no es evidente que las políticas de ajuste estructural adoptadas hasta ahora hayan permitido reducir lo suficiente los principales obstáculos estructurales e institucionales a la acumulación y al cambio estructural necesarios para iniciar un crecimiento rápido y sostenido. Como se señalaba en el *TDR 1993*, la evaluación de la repercusión de los PAE en el rendimiento económico es una actividad complicada que entraña varias dificultades metodológicas. Pese a ello, la experiencia respalda firmemente la idea de que el vínculo entre ajuste y rendimiento ha sido escaso.

En 1993 el Banco Mundial introdujo una cuádruple clasificación de los países del África subsahariana para evaluar la experiencia en lo que al ajuste se refiere; señaló a 15 países como un núcleo de los países que habían introducido ajustes que representaba el grueso de la población y de los ingresos de África, que se creía eran capaces de establecer políticas económicas pasablemente correctas y que habían introducido algunos cambios institucionales importantes<sup>12</sup>. Sin embargo, el rendimiento económico posterior de este grupo en conjunto y, en particular, su aportación a la recuperación actual en el África subsahariana parece haber sido menor de lo que se esperaba. De hecho, de estos 15 países sólo tres figuran entre los que el FMI clasifica ahora como “economías eficaces recientes” (cuadro 34). En otras palabras, la inmensa mayoría de los países a los que corresponde el crecimiento reciente más rápido en el África subsahariana no figuraban en el núcleo de los países que habían introducido ajustes del Banco Mundial hacía cinco años, y la mayoría de los países que se consideraba que estaban aplicando políticas relativamente correctas en esa época no figuran entre las economías más eficaces de hoy en día<sup>13</sup>.

En realidad, el rápido crecimiento de algunas de las “economías eficaces recientes” puede explicarse en gran parte por algunas circunstancias especiales que no son de carácter irreplicable y que no están relacionadas con los PAE. Angola y Etiopía se beneficiaron mucho indudablemente de la terminación de los disturbios civiles que habían perturbado gravemente la actividad económica. En la Guinea Ecuatorial la explotación de reservas de petróleo recientemente descubiertas ha sido el principal factor de la expansión reciente.

Estas consideraciones ponen una vez más de relieve el problema de la discontinuidad del rendimiento económico en el África subsahariana más arriba señalado. Desde la independencia, ha habido siempre países que han obtenido resultados razonables durante unos pocos años, pero los repentinos aumentos del crecimiento raras veces se han mantenido.

---

<sup>11</sup> Véase *TDR 1993*, segunda parte, capítulo II, pág. 109 y 110.

<sup>12</sup> E. V. K. Jaycox, *Africa: From Stagnation to Recovery* (Washington, D.C.: Banco Mundial, febrero de 1993).

<sup>13</sup> Esto lo confirman asimismo los resultados de la propia evaluación de los programas de ajuste en África efectuada por el Banco Mundial. Sólo un país (Nigeria) fue clasificado por el FMI como una “economía eficaz reciente” en 1998 y figuró entre los seis países que el Banco Mundial había considerado en 1994 que habían logrado “grandes mejoras en las políticas macroeconómicas” y otra economía estelar reciente (Uganda) figuraba entre los nueve países que se había considerado que habían logrado “pequeñas mejoras” (*Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead, op. cit.*, págs. 57 a 59). La inclusión de Nigeria como una “economía eficaz reciente” resulta algo sorprendente dado que el crecimiento del PIE fue, por término medio, inferior al 3% en 1990-1996 y sólo ligeramente superior al 3% en 1997. Además, Nigeria se benefició de la firmeza de los precios del petróleo; los precios medios en 1996 fueron casi un tercio superiores a los de dos años anteriores, pero con las tendencias actuales de los mercados del petróleo este resultado es posible que no se repita.

**Cuadro 34**

**AJUSTE Y RENDIMIENTOS EN LOS PAÍSES AFRICANOS**

<i>Grupo central de ajustadores<sup>a</sup></i>		<i>Economías eficaces recientes<sup>b</sup></i>	
Burundi	Mauritania	Angola	Lesotho
Gambia	Namibia	Benin	Mauricio <sup>c</sup>
Ghana	Nigeria	Botswana <sup>c</sup>	Nigeria
Guinea	Uganda	Côte d'Ivoire	Sudáfrica
Kenya	Rep. Unida de Tanzania	Guinea Ecuatorial	Togo
Lesotho	Zambia	Etiopía	Uganda
Madagascar	Zimbabwe	Guina-Bissau	
Malawi			

<sup>a</sup> E.V.K. Jaycox, *Africa: From Stagnation to Recovery* (Washington, C. C.: Banco Mundial, febrero de 1993).

<sup>b</sup> FMI, *World Economic Outlook*, abril de 1998 (Washington, D.C., FMI), Vol. I, cuadro 12.

<sup>c</sup> En la agrupación de 1993 efectuada por el Banco Mundial Botswana y Mauricio quedaron excluidos como países atípicos.

La recuperación reciente del África Subsahariana parece haberse debido principalmente al aumento de la utilización de la capacidad existente que ha hecho posible la relajación de las limitaciones de divisas más que nuevas inversiones. De hecho, los datos hacen pensar en que “la pausa de la inversión” no se ha detenido y que la reacción de las inversiones privadas a los PAE sigue siendo débil. Para el África subsahariana en conjunto, la relación media de las inversiones privadas con el PIE durante 1995-1997 fue sólo ligeramente superior a la lograda durante los primeros años noventa, a pesar de una aceleración del crecimiento<sup>14</sup>. En el África subsahariana las inversiones totales que representan alrededor del 17% del PIE siguen siendo inferiores al índice medio no sólo en las economías recién industrializadas de Asia (alrededor de un tercio del PIE), sino también en América Latina (ligeramente superiores al 20%)<sup>15</sup>.

Según una opinión, no se trata simplemente de un problema de nivel de inversiones, sino de su distribución. Con arreglo a esta opinión, la proporción de las inversiones públicas en las inversiones totales en África es muy elevada en comparación con otras regiones, lo que constituye un obstáculo importante al crecimiento, puesto que las inversiones privadas tienden a ser mucho más eficientes que las públicas<sup>16</sup>. No obstante, esta opinión no sólo ignora los datos cada vez mayores con respecto a la complementariedad entre las inversiones públicas y las privadas, sino que también se presta a engaño cuando se comparan los niveles absolutos de inversión. Según un estudio reciente de 53 países en desarrollo, entre ellos 10 del África subsahariana, en el decenio de 1980 las inversiones públicas parecen haber sido en general más productivas que las inversiones privadas. Esto se explicaba por un cambio de los proyectos de inversión pública a utilidades más productivas así como por una reducción de la productividad de las inversiones privadas resultante de la insuficiente complementariedad de la inversión pública<sup>17</sup>. Además, la proporción elevada que corresponde al sector público en el África subsahariana no se debe a una inversión pública excesiva.

<sup>14</sup> FMI, *World Economic Outlook*, abril de 1998 (Washington, D.C.: FMI), cuadro 12.

<sup>15</sup> Para un examen de los resultados recientes relativos a los ahorros y las inversiones en el África Subsahariana, véase S. Fischer, E. Hernández-Catá y M. S. Khan, “Africa: Is this the turning point?”, IMF Paper on Policy Analysis and Assessment 98/6 (Washington, D.C., 1998).

<sup>16</sup> *Ibid.*, pág. 12, y FMI, *World Economic Outlook*, abril de 1998, *op. cit.*, pág. 72.

<sup>17</sup> R. Ram, “Productivity of public and private investment in developing countries: Abroad international perspective”, *World Development*, Vol. 24, No. 8, 1996.

En realidad, como muestran las cifras del cuadro 35, como proporción del PIE los gobiernos del África subsahariana invierten menos que los de cualquier otra región, en particular los países asiáticos. Vale la pena también señalar que la proporción media de las inversiones públicas en las “economías eficaces recientes” durante 1990-1996 fueron mayores que en otros países del África subsahariana en aproximadamente un punto porcentual del PIE.

**Cuadro 35**

RELACIONES DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS, POR REGIÓN, 1990-1996  
(Porcentajes)

Región	Inversiones públicas como proporción de	
	Inversiones totales	PIE
África subsahariana	28,9	4,8
Hemisferio occidental	24,1	4,9
Asia (con exclusión del Japón)	31,1	8,6
Economías recién industrializadas	22,0	6,8

*Fuente:* S. Fischer, E. Hernández-Catá y M. S. Khan, “Africa: Is this the turning point?”, Paper on Policy Analysis and Assessment 98/6 del FMI (Washington, D.C., 1998), cuadro 3.

La necesidad de inversiones públicas es mucho mayor en el África subsahariana, donde la infraestructura humana y física es extremadamente insuficiente, que en países con niveles superiores de industrialización y desarrollo. Además, dado el estado rudimentario de la clase empresarial, el sector público puede seguir resultando necesario para invertir en varias esferas que en otras regiones pertenecen normalmente al sector privado. Por supuesto, hay graves problemas en la asignación y eficiencia de las inversiones públicas en muchos países del África subsahariana, cuya solución podría aportar considerables progresos a la productividad de una sola vez, pero pueden haber escasas dudas de que una tasa de inversión pública del 5% del PIE es apenas suficiente para garantizar la mejora de la infraestructura física y humana que se requiere para un crecimiento sostenido.

Se deduce, en consecuencia, que a la tasa actual de inversión global resultaría muy difícil acelerar el crecimiento a largo plazo del África subsahariana independientemente de la eficiencia con que se distribuya y utilice. Las previsiones actuales del Banco Mundial para los próximos 10 años arrojan un índice medio de crecimiento del 4% al año aproximadamente, es decir, un mantenimiento de la tasa media de crecimiento de los tres últimos años. Incluso si se alcanza este nivel, los ingresos por persona en la región aumentarían, por término medio, en el 1% al año, de manera que “la próxima década sólo representaría la recuperación del terreno perdido en 20 años”<sup>18</sup>. Pero incluso el logro de este rendimiento está lejos de estar asegurado. Desde 1990 la AOD ha venido disminuyendo tanto en términos reales (gráfico 9) como en relación con el PIE de los países receptores. Por añadidura, los precios de los productos básicos se han nivelado y han comenzado a descender, tendencia que se ha visto acentuada por la debilitación de la demanda mundial debido a la crisis financiera del Asia oriental. En estas circunstancias, y dada

---

<sup>18</sup> Banco Mundial, *Global Economic Prospects and the Developing Countries* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1997), apéndice I, pág. 86.

la débil reacción de la oferta a las políticas de ajuste, incluso estas modestas proyecciones de crecimiento pueden resultar excesivamente optimistas como ha sucedido en el pasado<sup>19</sup>.

### Gráfico 9

CORRIENTES DE AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO A LOS PAÍSES  
EXPORTADORES DE PRODUCTOS DISTINTOS DEL PETRÓLEO  
EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA, 1970-1996  
(Números índices, 1970 = 100)

*Fuente:* Banco Mundial, *Global Development Finance 1997*.

*Nota:* Las corrientes de AOD excluyen las donaciones de cooperación técnica; las corrientes reales se indican a precios de importación de 1970.

En general se está de acuerdo en que hace falta intensificar el esfuerzo normativo para plasmar la recuperación actual en un crecimiento mayor y sostenido en África. Se tienen pocas dudas de que una razón importante del mal rendimiento permanente de los países que emprenden programas de ajuste estructural es la escasa

---

<sup>19</sup> En 1992 la proyección del crecimiento del Banco Mundial relativa al África subsahariana para el decenio de 1990 fue de un índice medio del 3,8% al año; véase *Global Economic Prospects and the Developing Countries* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1992), anexo. El índice actual hasta 1997 giró en torno al 2,5% al año. Por consiguiente, para alcanzar el 3,8% para todo el decenio, la región tendría que crecer a un ritmo no inferior al 6% al año durante el resto del decenio de 1990. Sin embargo, la tasa de crecimiento ahora proyectada para lo que queda del decenio es del 4% aproximadamente. Incluso si esta tasa de crecimiento se lograra, el crecimiento medio anual para todo el decenio giraría en torno al 2,8%, es decir, un punto porcentual por debajo de las proyecciones iniciales del Banco Mundial. Las mismas consideraciones son en general válidas para las proyecciones correspondientes a 1992-2002 en el número de 1993 de *Global Economic Prospects and the Developing Countries* (véase el cuadro 7.4).

aplicación de los programas. Sin embargo, la aplicación de los programas no siempre ha producido un fuerte rendimiento económico, hecho que hace pensar en que existen asimismo graves problemas en la concepción de los programas. En particular, hay motivos para creer que la insistencia en la eliminación de las distorsiones de los precios no es necesariamente la mejor manera de provocar una fuerte reacción de la oferta y progresos en el crecimiento. En los siguientes capítulos se examina más de cerca la cuestión de los incentivos y de la reacción de la oferta, se procura determinar las principales limitaciones y posibilidades en la agricultura, la industria y el comercio, y se examinan las políticas necesarias para suprimir las restricciones y aprovechar las oportunidades.

Existe asimismo un consenso en que el restablecimiento del crecimiento económico en el África subsahariana es poco probable que se produzca sin una solución del problema del sobreendeudamiento exterior. En realidad, la falta de solución del problema de la deuda y el suministro de una financiación externa insuficiente son considerados a menudo como las principales deficiencias en la concepción de los programas. Aunque la comunidad internacional ha reconocido la necesidad de prestar apoyo a una intensificación de los esfuerzos normativos mediante una intensificación del alivio de la carga de la deuda y la transferencia neta de recursos a la mayor parte de los países del África subsahariana por conducto de la Iniciativa de los países pobres fuertemente endeudados, varias cuestiones quedan por resolver. En los *DTR* anteriores se han examinado muchas de esas cuestiones de manera pormenorizada. A continuación se hace un breve examen, centrado en la vinculación entre el alivio de la carga de la deuda y la acumulación de capital.

### **E. Mejoramiento de las perspectivas: la función del alivio de la carga de la deuda**

El sobreendeudamiento entraña una situación en la que la demanda de los acreedores del pago completo del servicio de la deuda puede reducir su valor actual en el futuro mediante la depresión de la inversión y el crecimiento. Esto menoscabaría los intereses no sólo de los países deudores, sino también de los acreedores. Esa situación no podría corregirse mediante la facilitación de liquidez (nuevas deudas) con el fin de superar las dificultades actuales del servicio de la deuda. Requiere más bien una reducción del volumen de la deuda y del servicio de la deuda.

Varios indicadores de la deuda ilustran la magnitud y la índole del problema en el África subsahariana (cuadro 36). El 93% de la deuda exterior del África subsahariana es pública o cuenta con una garantía pública, y casi el 80% de esta suma se debe a acreedores oficiales, con inclusión de una parte sustancial y creciente a instituciones financieras multilaterales (gráfico 10). El problema de la deuda en el África subsahariana es, por consiguiente, en lo esencial un problema de deuda oficial. Aunque su deuda exterior representa únicamente una pequeña parte de la deuda total de los países en desarrollo, como proporción de las exportaciones y del PIB es la más elevada de todas las regiones en desarrollo (cuadro 36). Además, a diferencia de lo que sucede en otras regiones en desarrollo, estas relaciones han mostrado una tendencia al alza desde 1988, año en que los acreedores reconocieron por primera vez la necesidad de introducir una reducción de la deuda como elemento central de una estrategia internacional en materia de deuda que se ocupe de la deuda de los países pobres.

La relativamente reducida relación del servicio de la deuda en el África subsahariana en comparación con otras regiones no siempre se explica por las condiciones más favorables de la deuda. Por ejemplo, los préstamos en condiciones favorables son relativamente mayores en Asia meridional, mientras que la relación del servicio de la deuda es también superior. Se explica más bien por el constante aumento de las sumas en mora, que es quizá el mejor indicador del grado del sobreendeudamiento. Los atrasos acumulados en los pagos de intereses y del principal alcanzaron la cifra de 64.000 millones de dólares en 1996, que equivale a aproximadamente el 27,4% de la deuda total. Lo que es más inquietante, los dos tercios del aumento de la deuda desde 1988 se han debido a atrasos en los pagos (cuadro 36).

**Cuadro 36**

INDICADORES DE LA DEUDA EXTERIOR DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO, 1988 Y 1996,  
POR REGIÓN  
(Porcentajes)

	<i>Deuda/ exportaciones</i>		<i>Deuda/PNB</i>		<i>Servicio de la deuda/ exportaciones</i>		<i>Atrasos de intereses y principal como proporción de</i>			<i>Proporción de deuda exterior en la deuda total</i>
							<i>Deuda total</i>		<i>Nuevas deudas desde 1988</i>	
	<i>1988</i>	<i>1996</i>	<i>1988</i>	<i>1996</i>	<i>1988</i>	<i>1996</i>	<i>1988</i>	<i>1996</i>	<i>1996</i>	
África subsahariana	244,2	236,9	67,7	76,2	20,8	12,4	11,8	27,4	64,8	75,6
África del Norte/Oriente Medio	175,4	126,8	41,7	34,0	19,7	12,1	6,8	5,5	0,1	72,4
Asia oriental	136,7	98,9	33,7	30,8	21,2	12,2	0,5	3,6	5,6	44,5
Asia meridional	294,6	208,8	28,2	28,3	26,2	23,1	0,0	0,1	0,1	76,3
América Latina	308,0	202,8	56,4	41,4	36,8	30,0	5,2	1,8	-0,1	33,0
Todos los países en desarrollo	175,6	146,2	35,7	37,0	22,0	16,4	5,4	6,1	1,1	50,2

Fuente: Banco Mundial, *Global Development Finance 1997* (Washington, D.C., 1997).

**Gráfico 10**

COMPOSICIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA O CON GARANTÍA PÚBLICA  
DEL ÁFRICA SUBSAHARIANA, 1980, 1990 Y 1997  
(En porcentajes)

Fuente: Banco Mundial, *Global Development Finance 1998, Analysis and Summary Tables* (Washington, D.C., 1998).

Existen amplios datos de los efectos adversos del sobreendeudamiento sobre las inversiones y el crecimiento en África<sup>20</sup>. Como la deuda exterior correspondía principalmente a los Estados, el sobreendeudamiento frena la inversión pública en infraestructura física y humana así como los gastos corrientes en salud y educación que promueven el crecimiento. Por otro lado, crea un problema de credibilidad política y considerable incertidumbre a los inversionistas privados, que corren el peligro de que las utilidades procedentes de las inversiones puedan ser gravadas para atender al servicio de la deuda exterior. Esto es cierto no sólo en lo que respecta a los inversores nacionales, sino también a los inversores extranjeros; estos últimos tienden a mantenerse al margen de países con graves dificultades para el pago del servicio de la deuda. De hecho, es casi imposible que un país que se resienta de un endeudamiento tenga acceso a los mercados de capitales privados:

Todos los análisis relativos a la solvencia y a la calificación de valores de los que dependen los inversores extranjeros incluyen fuertes elementos negativos de la deuda. Los que administran los fondos de inversiones de cartera en África o tratan de promover el interés de los inversores en las privatizaciones en los países pobres fuertemente endeudados valoran la existencia de un endeudamiento como una influencia esencial negativa. Algunos incentivos, como las garantías del crédito a la exportación, dejan de aplicarse directamente como consecuencia de un sobreendeudamiento<sup>21</sup>.

Un factor que ha jugado un papel esencial en la persistencia del sobreendeudamiento en el África subsahariana es el enfoque consistente en dar poco margen adoptado por la comunidad internacional desde el inicio de las dificultades del servicio de la deuda a principios del decenio de 1980. Si bien, como lo ha solicitado repetidas veces encarecidamente la secretaría de la UNCTAD, habrían hecho falta sumas considerables de reducción de la deuda para eliminar el sobreendeudamiento con el fin de restablecer el crecimiento y de reducir las tasas de endeudamiento a niveles sostenibles, muchos de los esfuerzos realizados en el decenio de 1980 para resolver el problema de la deuda de los países de bajos ingresos tenían por finalidad lograr que la condonación de la deuda fuera la excepción más que la norma<sup>22</sup>. Este enfoque empezó a modificarse con el reconocimiento de la necesidad de unas condiciones auténticamente favorables en los reescalonamientos del Club de París en favor de los países más pobres. La primera medida importante se adoptó en la Cumbre de Toronto en 1988, donde los países acreedores reconocieron la necesidad de reducir la deuda oficial otorgada en condiciones no favorables que adeudaban los países de bajos ingresos. No obstante, las operaciones de reducción de la deuda se han llevado a cabo por medio de medidas cada vez más importantes, desde las cláusulas de Toronto hasta las cláusulas de Londres (o las cláusulas mejoradas de Toronto) a las cláusulas de Nápoles y de Lyon, al resultar las mejoras introducidas en cada paso insuficientes para abordar el problema.

Un defecto importante de estas medidas era la exclusión de la deuda multilateral de la reducción de la deuda. Las deudas multilaterales representaban una proporción creciente de la deuda total de los países más pobres como resultado de la estrategia internacional relativa a la deuda aplicada en el decenio de 1980, en el que los préstamos de las instituciones financieras multilaterales aumentaron con miras a evitar una crisis financiera mundial. Además, en la mayor parte de los casos las políticas de ajuste no lograron restablecer la viabilidad financiera externa:

A raíz de la aparición inicial de la crisis de la deuda de los países en desarrollo a principios de los años ochenta, muchos países en desarrollo se endeudaron fuertemente con fuentes multilaterales para financiar el servicio de la deuda a los acreedores privados, con lo que el saldo de la deuda pasó de los acreedores privados a los públicos. Además, muchos países se endeudaron fuertemente en el contexto de los programas de ajuste estructural del FMI/Banco

---

<sup>20</sup> Para un análisis de estos estudios y de los mecanismos subyacentes, véase M. Martin, "A multilateral debt facility - global and national", en UNCTAD, *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, Vol. VIII (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.97.II.D.5), Nueva York y Ginebra, 1997.

<sup>21</sup> *Ibid.*, pág. 150.

<sup>22</sup> Véase el particular *TDR 1988*, primera parte, cap. IV.



Mundial. Los malos resultados de los países sometidos a estos programas de ajuste... produjo el efecto de que muchos de esos préstamos simplemente no se pudieron pagar<sup>23</sup>.

La Iniciativa relativa a los países pobres fuertemente endeudados (PPFE) ha recibido, por lo tanto, un amplio apoyo de la comunidad internacional, no sólo como enfoque global y coordinado, sino también como una medida trascendental para reconocer que las pérdidas causadas por los préstamos dudosos no deben ser soportadas únicamente por los deudores, sino compartidas también por los acreedores, particularmente dada la función esencial que las instituciones financieras multilaterales desempeñaban en el establecimiento de las políticas en los países deudores. Por añadidura, la Iniciativa se ha formulado en reconocimiento de la necesidad de lograr una situación de deuda sostenible en el contexto del crecimiento y el desarrollo.

Con todo, se está afianzando la opinión en la comunidad internacional de que la Iniciativa de los PPFE requiere un ajuste significativo para convertirse en un paso decisivo para ayudar a restablecer las condiciones del crecimiento económico sostenido. Los problemas básicos están relacionados con las condiciones de admisibilidad y la adecuación de la reducción de la deuda que se va a otorgar, así como la rapidez con la que los países que lo necesitan se beneficiarán realmente de las medidas de alivio de la deuda.

Caben pocas dudas de que, como todas las deudas tienen que pagarse en divisas, los ingresos de exportación son un determinante importante de la capacidad de atender al servicio de la deuda. Sin embargo, como una proporción considerable de la deuda corresponde al sector público, la carga de la deuda con relación a los ingresos del Estado es por lo menos igualmente pertinente para determinar la capacidad de atender al servicio de la deuda. Incluso cuando la economía genera unos ingresos de exportación suficientes y no afronta ninguna insuficiencia de financiación exterior, el servicio de la deuda soberana exterior puede plantear graves dificultades. Sería necesario proceder a una transferencia del sector privado al sector público mediante recortes en los gastos públicos o aumentos de los impuestos, medidas ambas que podrían ocasionar graves consecuencias para la estabilidad y el crecimiento<sup>24</sup>.

Para atender a la inquietud de los países con elevadas relaciones de exportación-PIB y bajas relaciones deuda-servicio de la deuda, el Directorio Ejecutivo y la Junta Ejecutiva del FMI y del Banco Mundial, respectivamente, aprobaron en abril de 1997 la introducción de un criterio de sostenibilidad adicional que permitiría reducir las deudas si el país deudor tiene, entre otras cosas, una relación de exportación con respecto al PIB de un mínimo del 40% y una relación mínima de los ingresos fiscales con respecto al PIB del 20%<sup>25</sup>. Dos países (Côte d'Ivoire y Guyana) han cumplido hasta ahora este criterio adicional.

Aunque, con arreglo a este criterio, el derecho al trato favorable dependerá de que se tenga una relación de ingresos fiscales mínima, uno de los argumentos alegados en favor del alivio de la carga de la deuda es que permitiría a los gobiernos deudores reducir los impuestos elevados, que "tienden a socavar el crecimiento al introducir graves distorsiones en la economía, con inclusión de obstáculos elevados al comercio (por intermedio de los impuestos

---

<sup>23</sup> J. D. Sachs, "External debt, structural adjustment and economic growth", en UNCTAD, *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, Vol. IX (publicación de las Naciones Unidas, No de venta E.98.II.D.3), Nueva York y Ginebra, 1998, pág. 53.

<sup>24</sup> Este problema es similar, en efecto, al de las transferencias presupuestarias internas que afrontaron varios países de América de Latina en el decenio de 1980, en el que el sector público carecía de los recursos necesarios para atender al servicio de la deuda pese incluso a que el sector privado generó ingresos de divisas suficientes para efectuar esos pagos; véase *TDR 1989*, primera parte, capítulo IV.

<sup>25</sup> Véase *TDR 1997*, recuadro 2.

comerciales), la huida de capitales, la evasión fiscal y la reducción del esfuerzo de trabajo”<sup>26</sup>. Lo que es más importante, si bien la incorporación del criterio de la carga fiscal ha ampliado un tanto el número de los países beneficiarios y el alcance del alivio de la carga de la deuda, hasta ahora eso no parece bastar para restablecer la viabilidad financiera del sector público, que constituye la clave para restablecer la estabilidad y el crecimiento. Por ejemplo, un país que no pueda acogerse a esas medidas con una relación de las exportaciones con el PIB inferior al 40% y una relación del servicio de la deuda inferior al 20-25%, puede seguir soportando una carga fiscal considerable de hasta el 10% del PIB. A continuación se ilustran los tipos de problemas que esto crearía:

Por ejemplo, un presupuesto bien concebido podría incluir gastos corrientes en educación (sobre todo en los niveles de enseñanza primaria y secundaria) de aproximadamente el 5% del PIB; unos desembolsos en salud pública del 3% aproximadamente del PIB; costos de administración pública del 2% del PIB; y gastos en fuerzas de policía y defensa de alrededor del 3% del PIB. Los gastos en infraestructura representarían con toda seguridad por lo menos el 5% del PIB, incluso si el gobierno deja que sea el sector privado el que financie gran parte de la infraestructura (v.g., en lo que respecta a energía, telecomunicaciones y puertos) y concentra su atención en partidas (v.g., caminos rurales) que resultan mucho más difíciles de financiar a través del mercado. Los desembolsos totales en este ejemplo ascienden a un total del 18% del PIB. A todas luces, no existe prácticamente margen para el servicio de la deuda, ni para pagar subvenciones a los hogares y a las empresas o programas de transferencia de ingresos distintos de los de salud y educación. Como la experiencia ha demostrado, los intentos de recaudar más de un mínimo en servicio de la deuda exterior producen: a) graves déficit presupuestarios; b) reducciones inaceptables en gastos de educación, salud pública o infraestructura básica; o c) tipos impositivos a niveles que ponen en peligro el crecimiento económico<sup>27</sup>.

Estas consideraciones sugieren que se debe prestar más atención a la carga fiscal de la deuda (por ejemplo, estableciendo límites al monto del servicio de la deuda con cargo al presupuesto expresados como proporción del PIB) al evaluar la sostenibilidad de la deuda, independientemente del grado de orientación hacia la exportación de la economía y de la medida en que el servicio de la deuda reduce los ingresos de exportación.

La puesta en práctica de la iniciativa sobre los PPFEE plantea asimismo otras cuestiones más fundamentales, que se pueden ilustrar remitiéndose a las consideraciones indicadas en la primera parte, capítulo 4, sobre la pertinencia de los principios de los códigos relativos a la quiebra con respecto a las renegociaciones de las deudas internacionales. La Iniciativa se dirige a países que no pueden atender el servicio de sus deudas plenamente. Esa situación corresponde a la noción de insolvencia con arreglo a los códigos de quiebra, que dan a los deudores la posibilidad de beneficiarse de varios dispositivos, como las moratorias de la deuda, la financiación del deudor que actúa como síndico de la quiebra y la reducción de la deuda. Los procedimientos judiciales podrían no autorizar prácticas como la de exigir a los deudores que mantengan el servicio de la deuda e imponer un largo intervalo entre el reconocimiento de la insolvencia y la reducción de la deuda. Esos procedimientos evitarían también una situación que requiera la unanimidad entre los acreedores en lo que respecta al plan de reestructuración de la deuda, requisito que permite a una minoría de acreedores bloquear un acuerdo. Además, con arreglo a los procedimientos relativos a la insolvencia, la cuantía de reducción de la deuda necesaria y las condiciones establecidas no estarían determinadas por los acreedores, y los mismos principios se aplicarían a todos los acreedores con el fin de garantizar la comparabilidad de las transacciones.

---

<sup>26</sup> Sachs, *op.cit.*, pág. 46. Este criterio refleja en realidad la preocupación de los donantes de que la ayuda reduzca el esfuerzo fiscal y contribuya, en consecuencia, a crear una dependencia de la ayuda. No obstante, si un dólar adicional de ayuda reduce en efecto la tributación, esto significaría que la ayuda se transfiere parcialmente al sector privado. Se ha alegado que, “no sólo no existen pruebas a este respecto, sino que de haber sucedido, habría sido conveniente”; véase P. Collier, “Aid and economic development in Africa” (Oxford University: Centre for the Study of African Economies, octubre de 1997), mimeografiado, pág. 1.

<sup>27</sup> Sachs, *op.cit.*, pág. 49. Lo indicado más arriba no entraña necesariamente que el país haya efectuado transferencias negativas netas. Como señala el autor (pág. 54, nota 1), “la asistencia extranjera global puede exceder del 5% del PIB, pero gran parte de ella irá a parar directamente a las empresas y a los hogares, por lo que no estará a disposición como fuente de apoyo de los ingresos para efectuar desembolsos presupuestarios”.

Tal como se examina en el capítulo IV de la primera parte, existen grandes dificultades para volver a utilizar los procedimientos relativos a la insolvencia con respecto a deudas internacionales por conducto de un tribunal internacional encargado de la quiebra, no sólo en lo que respecta a los deudores estatales, sino también a los deudores privados. No obstante, es posible establecer los principios fundamentales relativos a la insolvencia y aplicarlos en el marco internacional actual. La aplicación de estos principios impondría una condonación inmediata de todas las deudas impagables en el África subsahariana, determinadas sobre la base de una evaluación independiente de la sostenibilidad de la deuda.

La experiencia acumulada hasta el presente demuestra que el criterio relativo a la reducción de la deuda utilizado hasta el momento ha sido inadecuado. No sólo ha perpetuado la dependencia de la ayuda, sino que no ha logrado tampoco promover “políticas correctas” y la adhesión a los programas y su asunción. Para resolver la crisis en el África subsahariana se necesita un método más audaz con el fin de lograr la rápida y suficiente reducción de la deuda necesaria para restablecer la viabilidad financiera del sector público y el crecimiento económico, y para lograr que la operación no tenga nunca que repetirse.

## Capítulo II

### LA FUNCIÓN, LA ESTRUCTURA Y EL RENDIMIENTO DE LA AGRICULTURA

#### A. Introducción

La agricultura es el principal sector de muchos países africanos, particularmente los países de bajos ingresos del África subsahariana. Analistas con perspectivas muy diferentes convienen en que en general los bajos rendimientos del sector en el decenio de 1970 contribuyeron a la crisis económica que se produjo en la región a finales del decenio<sup>1</sup>. Sin embargo, existe escaso consenso acerca de las causas de este mal rendimiento, por qué se ha producido en muchos países a pesar de las reformas políticas y qué se debe hacer para acabar con él. La promoción del desarrollo agrícola en África ha resultado ser un asunto complejo y ha dado origen a diferentes opiniones sobre la función de la agricultura en el desarrollo económico y sobre las tareas que deben llevar a cabo los gobiernos.

Dos temas principales se repiten en los debates sobre las políticas, el primero de los cuales se refiere al conjunto de las iniciativas privadas y los bienes públicos que pueden prestar un mejor apoyo al desarrollo agrícola; el segundo concierne a la estructura y a los procedimientos de las corrientes de recursos y a los vínculos entre la agricultura y otros sectores de la economía que pueden impulsar más el desarrollo económico global y a las medidas que han de adoptar los gobiernos para facilitarlos.

La reforma de la política agrícola en África se ha basado en la opinión de que los malos rendimientos se deben a políticas concebidas para extraer recursos de los agricultores con el fin de promover la industrialización y de ponerse al servicio de los intereses urbanos a expensas de la agricultura. Las aproximaciones de los precios al por mayor a los precios mundiales y la promoción de los mercados privados de insumos y productos se esperaba que aportaran los incentivos necesarios a los agricultores para aumentar la producción. Sin embargo, muchos han alegado que “fijar los precios justos” no basta porque la reacción de la oferta de productos agropecuarios está limitada por factores estructurales, entre ellos la infraestructura, la tecnología y diversas instituciones agrarias como la división por género del trabajo y las modalidades de tenencia de la tierra. Existe actualmente un acuerdo cada vez mayor acerca de la importancia de esas restricciones no constituidas por los precios del crecimiento de la producción y la productividad<sup>2</sup>. Pero queda por determinar cuáles son esenciales, cómo se han de suprimir y si existen compensaciones entre las políticas que respaldan el logro de las condiciones de los precios y distintas de los precios necesarias para el crecimiento de la agricultura. Por añadidura, a pesar de que en algunas de estas esferas se tiene una mejor comprensión, la política sigue girando en torno a la reducción de la carga fiscal del sector agrícola y va

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, Banco Mundial, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1981), llamado informe Berg; y A. Singh y H. Tabatabai, “The world economic crisis and Third World agriculture in the 1980s”, capítulo 2, en A. Singh and H. Tabatabai (eds.), *Economic Crisis and Third World Agriculture* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993).

<sup>2</sup> Véase U. J. Lele, “Agricultural growth, domestic policies, the external environment and assistance to Africa: Lessons of a quarter century”, MADIA Discussion Paper 1 (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1989).

unida a la privatización y a la liberalización del mercado más que a soluciones pragmáticas ajustadas al nivel de desarrollo<sup>3</sup>.

La cuestión de los incentivos de los precios está enmarcada en un problema más amplio relacionado con las transferencias intersectoriales entre la agricultura y la industria, la inclinación en favor de las ciudades y la contribución de la agricultura al proceso global de crecimiento. Desde el inicio del proceso de reforma, este problema más amplio se ha pasado por alto al abandonarse la idea de que el crecimiento sostenido en África depende de la industrialización. Con todo, esto no significa que los efectos de la política agrícola en otros sectores, y viceversa, se puedan ignorar. El problema general básico de todas las economías predominantemente agrarias, con inclusión de las de África, estriba en saber cómo administrar las relaciones entre la agricultura y el resto de la economía de una manera que promueva el crecimiento agrícola y que permita de ese modo una transformación estructural en la que la importancia relativa del sector agrícola disminuya a medida que otros sectores, en particular el manufacturero, pasen a una vía de crecimiento dinámico. Por consiguiente, es preciso abordar las cuestiones de política en la agricultura con relación a múltiples vínculos intersectoriales que a menudo entrañan difíciles opciones de política<sup>4</sup>.

El tema central del presente capítulo y el capítulo siguiente es la función del Estado en la promoción del desarrollo agrícola, concentrándose en particular en la forma en que la política afecta a los incentivos y a la inversión. En el presente capítulo se examinan la función, la estructura y el rendimiento del sector agrícola en África. Comienza con las principales aportaciones que puede hacer la agricultura al crecimiento económico en esa región. A continuación se examinan sus principales características estructurales, con inclusión de las formas de propiedad, la infraestructura y la estructura de producción. Por último, en el capítulo se analiza el rendimiento agrícola desde el decenio de 1970, centrándose en la producción total y en la producción de alimentos, las exportaciones y el aumento de la productividad. Se muestra que ha habido algunas mejoras en el crecimiento agrícola desde mediados del decenio de 1980. No obstante, el aumento de la productividad está ralentizándose, la producción de alimentos sigue a la zaga del aumento de la población y el saldo de la balanza comercial de los productos agrícolas sigue deteriorándose. En el capítulo siguiente se examina la función de la política en esta situación, en particular su repercusión en los incentivos, y la influencia de las restricciones estructurales en el comportamiento de las inversiones y en la reacción de la oferta.

## **B. La función de la agricultura en el crecimiento económico**

Aunque la importancia económica de la agricultura ha ido reduciéndose a lo largo de los últimos 25 años, el sector representa todavía una parte considerable del PIB y del empleo en muchos países africanos (cuadro 37). En 16 países del África subsahariana el sector agrícola da empleo a más de los dos tercios de la mano de obra y genera más de un tercio del PIB. En 14 países más del 80% de la mano de obra sigue

---

<sup>3</sup> Para el enfoque más reciente de la reforma política, véase J. Meerman, *Reforming Agriculture: The World Bank Goes to Market* (Washington D.C.: Banco Mundial, 1997). Para otra opinión del actual enfoque oficial de la agricultura y su relación con las estrategias anteriores de los donantes y de los gobiernos africanos, véase K. Cleaver, *Rural Development Strategies for Poverty Reduction and Environmental Protection in Sub-Saharan Africa* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1997).

<sup>4</sup> Véase C. P. Timmer, "Getting agriculture moving: Do markets provide the right signals?", *Food Policy*, Vol. 20, N° 5, 1995. Las diferentes prioridades otorgadas por los donantes de ayuda y los gobiernos africanos a la producción de alimentos y cultivos de exportación son sólo una indicación de esa complejidad de la política; véase, en particular, OUA, *Lagos Plan of Action for the Implementation of the Monrovia Strategy for the Economic Development of Africa*, Addis Abeba, 1980; y Comisión Económica para África, *African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation (AAF-SAP)* (E/ECA/CM.15/6/Rev.3), Addis Abeba, 1989.

**Cuadro 37**

**ÁFRICA: CAMBIOS EN LA PARTICIPACIÓN DE LA AGRICULTURA EN LA MANO DE OBRA  
Y EN EL PIB DESDE 1970, POR REGIÓN**  
(Porcentajes)

Región	Proporción de			
	Mano de obra total		PIB	
	1970	1990	1970	1995
<i>Países de bajos ingresos de:</i>				
África occidental <sup>a</sup>	83,7	75,4	41,5	38,2
África oriental y meridional <sup>b</sup>	80,9	78,5	39,1	35,4
<i>Países de ingresos medios de:</i>				
África occidental <sup>c</sup>	79,1	67,9	32,2	25,2
África oriental y meridional <sup>d</sup>	59,5	33,4	27,5	7,8
Sudáfrica	31,0	13,5	7,9	4,7
África del Norte <sup>e</sup>	49,6	35,4	19,3	14,7
Exportadores de petróleo <sup>f</sup>	75,6	55,3	27,3	21,4

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

Nota: Las participaciones son medias simples de las participaciones de los países.

<sup>a</sup> Benin, Burkina Faso, Chad, Gambia, Ghana, Malí, Mauritania, Níger, República Centroafricana, Sierra Leona y Togo.

<sup>b</sup> Burundi, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, República Democrática del Congo, Rwanda, Somalia, Sudán, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

<sup>c</sup> Côte d'Ivoire y Senegal.

<sup>d</sup> Botswana, Mauricio y Swazilandia.

<sup>e</sup> Argelia, Egipto, Marruecos y Túnez.

<sup>f</sup> Camerún, Congo, Gabón y Nigeria.

trabajando en la agricultura. Las economías en las que la agricultura contribuye con menos de un tercio al PIB total y con menos de dos tercios a la mano de obra total comprende los países de África del Norte y de la Unión Aduanera del África Meridional (UAAM), tres países exportadores de petróleo - Congo, Gabón y Nigeria - y Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Mauricio y Mauritania. Todas las economías de ingresos medios de África, con excepción del Camerún, están en este grupo. Sólo en 15 países de toda África la participación del sector en el PIB es inferior al 15%, y en sólo ocho de esos países (Argelia, Botswana, Cabo Verde, Lesotho, Mauricio, Sudáfrica, Swazilandia y Túnez) la agricultura absorbe menos del 40% de la mano de obra.

En esas economías predominantemente agrícolas existen dos maneras principales de aumentar el producto por habitante: trasladando empleo de la agricultura al sector industrial, donde la productividad de la mano de obra es normalmente superior, o aumentando las productividades sectoriales de la mano obra, al mismo tiempo que se mantiene o eleva el nivel de empleo. Como ponen de manifiesto las comparaciones internacionales, existen amplias posibilidades de mejorar la productividad en la agricultura en los países de bajos ingresos. Mas el margen para sostener una elevada tasa de crecimiento de la productividad es mucho

**Gráfico 11**

PARTE QUE REPRESENTAN LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS EN LAS EXPORTACIONES TOTALES  
DE LAS ECONOMÍAS AFRICANAS, 1995  
(*Porcentajes*)

mayor en el sector manufacturero. La agricultura es “de manera innata un sector de lento crecimiento”<sup>5</sup>, y la aceleración del crecimiento agrícola normalmente entraña el paso de una tasa de crecimiento del 2-3% a una del 4-6%. En cambio, en el sector manufacturero, debido a las mayores posibilidades de incremento de la productividad y también de la mayor elasticidad de la demanda en función del ingreso, se pueden obtener tasas de crecimiento del 8% al 10% durante largos períodos.

La realización de esas posibilidades de crecimiento es un proceso sumamente complejo. Depende de una estructura adecuada de los incentivos a la inversión privada tanto en el sector agrícola como en el industrial, así como de la inversión pública en infraestructura física y social. Además, requiere que se alcancen unos equilibrios macroeconómicos esenciales: entre las necesidades de divisas y la disponibilidad de divisas; entre la tasa de crecimiento de los salarios reales y la disponibilidad de bienes de consumo corriente; entre las necesidades de inversión en el sector público y los medios no inflacionarios de financiación de esas inversiones; y en un sentido más amplio entre los ahorros y la inversión. En las primeras etapas de desarrollo, el crecimiento de la agricultura es en sí un componente importante del crecimiento económico global. Pero además, existen vínculos a través de los cuales el crecimiento agrícola puede asimismo estimular el crecimiento en otros sectores.

En África, el crecimiento económico global depende esencialmente del rendimiento de la agricultura<sup>6</sup>. En primer lugar, salvo en un pequeño número de países con abundantes recursos minerales, ingresos importantes del turismo o remesas de los trabajadores, la agricultura es la mayor fuente de ingresos de divisas y estos últimos años ha contribuido con más del 50% a las exportaciones totales en 20 países (gráfico 11). Esos ingresos se necesitan para financiar la importación no sólo de productos intermedios y de capital para las industrias nacionales, sino también de los bienes de consumo manufacturados que deben ponerse a disposición de los agricultores, si se quiere que los incentivos para incrementar la producción produzcan algún efecto. Hay datos desde principios del decenio de 1980 que demuestran que una escasez de esos bienes utilizados como incentivos pueden crear un círculo vicioso provocando una reducción de la producción de cultivos comerciales que, a su vez, agudiza la crisis de los pagos agravando de esa manera la escasez de bienes manufacturados y causando otras reducciones de la producción<sup>7</sup>.

Una segunda aportación fundamental de la agricultura es el suministro de alimentos. Esto es particularmente importante dados los niveles elevadísimos de carencia de alimentos en el África subsahariana. Varias estimaciones sugieren que durante 1990-1992 aproximadamente el 43% de la población del África subsahariana - unos 215 millones de personas - tenían un acceso insuficiente a los alimentos, lo que representaba una duplicación de la cifra de 1969-1971<sup>8</sup>. La disminución de esta privación no sólo es una prioridad moral y política de los gobiernos, sino también un objetivo económico esencial dado que la mala nutrición tiende a reducir la productividad de la mano de

---

<sup>5</sup> J. W. Mellor, *Agriculture on the road to Industrialization* (Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press, 1995), pág. 5.

<sup>6</sup> Para los vínculos del crecimiento agrícola en África, véase S. Block y C. P. Timmer, *Agriculture and Economic Growth in Africa: Progress and Issues*, Agricultural Policy Analysis Project Phase III Research Report No.1016 (Bethesda, Maryland, marzo de 1997).

<sup>7</sup> Véase J. C. Berthélemy y C. Morisson, *Agricultural Development in Africa and the Supply of Manufactured Goods* (París: Centro de Desarrollo de la OCDE, 1989). Para la función de ese círculo vicioso en una evaluación del desglose en la acumulación de la República Unida de Tanzania a finales del decenio de 1970, véase M. Wuyts, “Accumulation, industrialization and the peasantry: A Reinterpretation of the Tanzanian Experience”, *Journal of Peasant Studies*, Vol. 21, N° 2, 1994, págs. 159 a 193.

<sup>8</sup> Véase FAO, *The Sixth World Food Survey* (Roma: FAO, 1996).



obra<sup>9</sup>. Otra razón de la importancia de los suministros de alimentos es que una disminución de los precios reales de los alimentos tiene importantes ramificaciones que promueven el crecimiento de toda la economía, ya que permiten aumentar los salarios reales sin obstaculizar la acumulación.

La tercera aportación de la agricultura al crecimiento global se efectúa mediante el suministro de materias primas a la industria. Estas vinculaciones de la agricultura con los sectores de producción siguientes son importantes debido a que la alta productividad en la agricultura y el escaso precio de las materias primas agrícolas tienden a aumentar la rentabilidad y la inversión en las industrias de elaboración de productos agropecuarios, promoviendo de esa manera la competitividad internacional. Se ha estimado que entre un tercio y dos tercios del valor manufacturero añadido en el África subsahariana depende de las materias primas agrícolas<sup>10</sup>. En Zimbabwe, una de las economías con una estructura industrial más diversificada, la agricultura aporta el 40% de todos los insumos manufactureros. En Kenya, casi la mitad de las microempresas (aproximadamente los dos tercios, si se incluyen la silvicultura y los textiles) dependen directamente de los suministros agrícolas<sup>11</sup>.

En cuarto lugar, al ser el sector dominante, la agricultura puede proporcionar, directa o indirectamente, recursos para la inversión pública o privada tanto dentro como fuera de la agricultura al generar lo que técnicamente se designa como el “excedente agrícola neto”, que se define simplemente como el valor añadido total del sector menos el consumo de los productores agrícolas directos. Durante el período postcolonial inmediato, se intentó movilizar el excedente agrícola disponible de las familias campesinas que producían cultivos de exportación por medio de las juntas de comercialización que se habían establecido durante el período colonial. Las estimaciones sugieren que antes del decenio de 1980 los cultivos de exportación representaban del 20% al 40% de los ingresos del Estado<sup>12</sup>.

Otra de las contribuciones de la agricultura es la facilitación de un mercado interno para productos manufactureros. Esto fue históricamente importante para las economías que lograron crear un pequeño sector manufacturero orientado al interior. Según un estudio de siete países correspondiente a 1965-1986, “una causa importante del crecimiento del sector manufacturero en el África subsahariana tiene sus raíces en el establecimiento de un entorno propicio a un crecimiento expansivo constante fuera del propio sector y relacionado principalmente con productos primarios”<sup>13</sup>. Para todos los países excepto dos (Côte d’Ivoire y Zambia) la principal fuente de crecimiento fue el aumento de la demanda interna, que representó el 54% del crecimiento del sector manufacturero en Botswana, el 55% en el Camerún, el 69% en Kenya, el 76% en Nigeria y el 72% en Zimbabwe. Al aumentar los ingresos urbanos y al pasar a ser el sector manufacturero internacionalmente competitivo, la dependencia de la

---

<sup>9</sup> Se ha calculado que del 10% al 20% de la población de los países pobres, constituido principalmente por pequeños agricultores en África y por peones agrícolas en Asia meridional, están tan excesivamente malnutridos y en tan mal estado de salud que no pueden trabajar más, incluso si se les ofrecen incentivos para hacerlo. Véase Banco Mundial, *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1986).

<sup>10</sup> Véase S. Jaffee, “Enhancing agricultural growth through diversification in sub-Saharan Africa”, en S. Barghouti, S. Garbus y D. Umali (eds.), *Trends in Agricultural Diversification: Regional Perspectives*, Technical Paper No. 180 (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1992).

<sup>11</sup> Block y Timmer, *op. cit.*

<sup>12</sup> R. H. Bates, *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies* (Berkeley: University of California Press, 1981). En algunos casos, como en Uganda en el decenio de 1950, la aportación llegó a ser del 90%, mientras que en otros, como Kenya en el decenio de 1960, se redujo a sólo el 10%.

<sup>13</sup> R. C. Riddell, *Manufacturing Africa: Performance and Prospects in Seven Countries in Sub-Saharan Africa* (Londres: James Currey, 1990), págs. 34 y 35.

demanda rural disminuyó. No obstante, como demuestra la experiencia, incluso en Asia oriental, esta fuente de demanda es particularmente importante en las primeras etapas de la sustitución de importaciones, cuando los fabricantes dependen del mercado interno antes de poder competir con productores más eficientes en los mercados mundiales<sup>14</sup>. En África, igualmente, la posibilidad de exportar productos manufacturados se ha desarrollado casi invariablemente sobre la base de actividades de sustitución de las importaciones.

Últimamente la política agropecuaria se ha utilizado en África para promover una pauta de distribución de los ingresos que se considera legítima y que, en consecuencia, no amenaza la estabilidad política. Este es un problema sumamente delicado en la construcción de un Estado-nación en África. Algunos aspectos de la política de fijación de los precios de los productos agrícolas, particularmente la práctica de establecer unos precios uniformes garantizados en todo el país, ha formado parte de un contrato social implícito destinado a corregir los desequilibrios coloniales y a garantizar que determinados grupos étnicos con tierras menos fértiles y un acceso limitado a los mercados no queden totalmente excluidos<sup>15</sup>.

Un grave problema en las economías agrarias es que las políticas destinadas a aumentar la contribución del sector agrícola al resto de la economía pueden impedir el crecimiento de la agricultura con lo que no se alcanzarían sus objetivos iniciales. Por esta razón, los intentos de proporcionar ingresos fiscales mediante la tributación de las exportaciones de productos agrícolas pueden reducir los incentivos para los productores agrícolas y reducir los ingresos de divisas. Por otro lado, las políticas destinadas a proporcionar alimentos baratos para la población urbana o suministros baratos para la industria pueden reducir los incentivos agrícolas, creando de ese modo escaseces. Análogamente, el sistema de determinación de los precios agrícolas puede ser utilizado indebidamente para recompensar el apoyo político o castigar a la oposición, o para favorecer a los intereses urbanos frente a los rurales<sup>16</sup>. La experiencia muestra que los países del África subsahariana no siempre han podido lograr un equilibrio entre esos objetivos contradictorios. Esto no sólo ha obstaculizado el crecimiento agrícola y deteriorado las condiciones de vida de una gran proporción de la población, sino que también ha reducido considerablemente la contribución de la agricultura al resto de la economía.

### **C. Principales características de la agricultura africana**

Determinadas características estructurales de la agricultura africana delimitan las políticas concebidas para el desarrollo agrícola y sus efectos sobre el rendimiento general de la economía. Entre éstas cabe mencionar formas concretas de producción y un legado histórico de dualismo intersectorial entre la agricultura y la no agricultura. Igualmente importante es la índole de la producción agrícola, en particular su comerciabilidad. Estas cuestiones se analizan en las secciones siguientes.

---

<sup>14</sup> Véase *TDR 1997*, segunda parte, capítulo VI, págs. 68 a 71. Para la relación entre la industrialización destinada a la sustitución de importaciones y el desarrollo de unas importaciones manufactureras en África, véase S. Wangwe, *Exporting Africa: Technology, Trade and Industrialization in Sub-Saharan Africa*, UNU/Intech Studies in New Technology (Londres y Nueva York: Routledge, 1995).

<sup>15</sup> Para la utilización de la política agrícola como parte de un contrato implícito social de distribución, véase T. S. Jayne y S. Jones, "Food marketing and pricing policy in Eastern and Southern Africa: A survey", *World Development*, Vol. 25, N° 9, págs. 1505 a 1527. Para un examen de las políticas de inclusión en África, véase D. Rothschild y W. Foley, "African States and the politics of inclusive coalitions", en D. Rothschild y N. Chazan (eds.), *The Precarious Balance: State and Society in Africa* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1988).

<sup>16</sup> Véase Bates, *op. cit.*

## 1. Formas de producción

Las relaciones e instituciones de la producción agraria son muy diversas en África, pero en general es posible determinar tres formas de producción. La primera es “la producción en pequeñas explotaciones”, en la que el trabajo es organizado por las familias en torno a una división de la mano de obra entre hombres y mujeres, que son responsables de diferentes cultivos, o de tareas concretas en etapas distintas de la producción de los mismos cultivos, pero las mujeres, que constituyen una parte considerable de la aportación de mano de obra, a menudo no poseen el pleno control del producto de su trabajo. El acceso a la tierra se logra por medio de los sistemas autóctonos de tenencia en los que los miembros de la comunidad local son la base primordial de diversos derechos de utilización de las tierras, aunque existen asimismo mercados de tierras para comprar y vender los derechos de los usuarios, pero no la propiedad absoluta de parcelas de tierra<sup>17</sup>. Muy pocas de las tierras cultivables son de regadío y, por ese motivo, la mayor parte de los productores están sometidos a los caprichos del tiempo<sup>18</sup>. Debido a la dependencia de las precipitaciones, la utilización de mano de obra está sujeta a fuertes fluctuaciones estacionales, particularmente en las zonas semiáridas, donde aproximadamente el 70% del trabajo se lleva a cabo en un período de cuatro meses. En esas zonas las escaseces de mano de obra en los períodos críticos de la siembra y la cosecha pueden ser particularmente agudas y coexistir con un subempleo durante el resto del año.

La segunda forma de producción es la agricultura capitalista en gran escala. Algunas explotaciones son plantaciones propiedad de extranjeros, por lo general orientadas a la exportación: en algunos casos se trata de viejas propiedades de colonos orientadas a la exportación o a los mercados internos; en otros casos son nuevas propiedades africanas, a menudo creadas por las élites recién formadas. Ha habido una expansión de este último tipo en el sector de los cereales domésticos desde mediados del decenio de 1970, pero en algunos países esas empresas agrícolas africanas se orientan igualmente a la exportación<sup>19</sup>.

La tercera forma de producción - explotaciones de propiedad estatal en gran escala - se expandió sobre todo firmemente en el período postcolonial en los pocos países africanos que habían iniciado una transición al socialismo (por ejemplo, Argelia, Etiopía, Guinea-Bissau y Mozambique). Como resultado del impulso a la privatización, la propiedad pública de las explotaciones agrícolas es actualmente bastante insignificante.

Aunque es la forma predominante de producción en África, la producción en pequeñas explotaciones coexiste con la agricultura capitalista en gran escala. Esta coexistencia por lo general no ha resultado benéfica, aunque tiene la posibilidad potencial de establecer vínculos positivos en formas de agricultura por contrata con arreglo a las cuales los pequeños agricultores actúan como cultivadores adicionales por cuenta de grandes empresas agrícolas. Las grandes explotaciones de colonos se establecían en general por medio de medidas que trataban de

---

<sup>17</sup> En H. W. O. Okoth-Ogendo, “Some issues of theory in the study of tenure relations in African agriculture”, *Africa*, Vol. 59, N° 1, 1989, págs. 6 a 12, figura un agudo examen de la tenencia de la tierra en África. A. Whitehead, “Rural women and food production in sub-Saharan Africa”, hace una equilibrada descripción de las relaciones entre los géneros en J. Dreze y A. Sen (eds.), *The Political Economy of Hunger* (Oxford: Clarendon Press, 1990). Véase también A. Tibaijuka, “The cost of differential gender roles in African agriculture: A case study of smallholder banana-coffee farms in Kagera Region, Tanzania”, *Journal of Agricultural Economics*, Vol. 45, N° 1, 1994.

<sup>18</sup> Actualmente sólo el 7,5% de las tierras cultivables son de regadío y seis países (Egipto, Madagascar, Marruecos, Nigeria, Sudáfrica y Sudán) acumulan el 75% de las tierras totales de regadío. Véase FAO, “Food production and the critical role of water”, Technical Background Document No. 7 for the World Food Summit, Roma, 13 a 17 de noviembre de 1996.

<sup>19</sup> Para un examen del sector de las haciendas en Malawi y Kenya, véase U. J. Lele y M. Agarwal, “Smallholder and large-scale agriculture in Africa: Are there tradeoffs between growth and equity?”, MADIA Discussion Paper 6 (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1989).

reducir la rentabilidad de la producción más eficiente de los pequeños explotadores, restringiendo la competencia y garantizando la disponibilidad de una mano de obra. Estas medidas restringían el acceso de los pequeños agricultores a la tierra, los mercados y los servicios de infraestructura, lo que con el tiempo podía provocar la erosión del suelo, la desecación de los pozos y el agotamiento de los pastos<sup>20</sup>.

Actualmente los pequeños agricultores comprenden unidades de explotación agrícolas pequeñas y medianas. Aunque a menudo se les describe como “agricultores de subsistencia”, las explotaciones pequeñas participan a menudo en mercados de productos, vendiendo y comprando alimentos a lo largo de todo el año sobre una base estacional e incluso produciendo cultivos comerciales para la exportación. Las explotaciones de mayor envergadura producen principalmente para la venta, contratan mano de obra y utilizan insumos manufacturados. Los agricultores de esta categoría, que han sido designados con diversas apelaciones como “activos”, “comerciales” o incluso “capitalistas” tiene a su cargo una proporción considerable del producto comercializado en muchos países africanos. Los que se dedican principalmente a cultivos de exportación se concentran en zonas de precipitaciones relativamente fuertes y regulares y donde la infraestructura suele ser también mejor. Los agricultores de cultivos alimenticios orientados a la venta han surgido como consecuencia de la creciente demanda urbana y con el apoyo del Estado, particularmente mediante los programas integrados de desarrollo rural del decenio de 1970 que tenían por objeto proporcionar semillas, fertilizantes, plaguicidas y créditos a bajo costo, y garantizar salidas comerciales. Son estos agricultores los que constituyen la base de lo que actualmente se viene describiendo como la revolución del maíz de África<sup>21</sup>. Se encuentran en zonas más cercanas a los principales centros urbanos y con mejores condiciones agroecológicas, pero con unas precipitaciones menos favorables que en las zonas de producción de cultivos de exportación.

Una característica importante de las explotaciones agrícolas pequeñas y medianas que juntas constituyen la categoría de los “pequeños agricultores” es que una parte considerable de sus ingresos proceden del empleo no agrícola en actividades formales o informales. Ahora se sabe que esta modalidad está extendida por toda África (véase el cuadro 38). De hecho, estimaciones recientes indican que por término medio hasta el 42% de los ingresos de las familias rurales proceden del empleo no agrícola, en comparación con el 40% en América Latina y el 32% en Asia<sup>22</sup>. Esto entraña cierto empleo rural, pero a menudo la emigración de los miembros varones de la familia a los centros urbanos. En lo que respecta a los agricultores ricos, que ocupan los nichos más lucrativos en el mercado de mano de obra, los ingresos no agrícolas constituyen una fuente de inversiones en la agricultura, mientras que para los agricultores pobres se utilizan principalmente para complementar el consumo.

---

<sup>20</sup> Véase K. Deininger y H. Binswanger, “Rent-seeking and the development of large-scale agriculture in Kenya, South Africa, And Zimbabwe”, *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 43, 1995, págs. 493 a 522. Sobre la agricultura contractual, que ha sido importante en la expansión de las exportaciones de productos agrícolas no tradicionales, véase G. Porter y K. Phillips-Howard, “Comparing contracts: An evaluation of contract farming schemes in Africa”, *World Development*, Vol. 25, N° 2, 1997, págs. 227 a 238.

<sup>21</sup> Véase D. Byerlee y C. K. Eicher, *Africa's Emerging Maize Revolution* (London and Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1997).

<sup>22</sup> T. Reardon et al., “The importance and nature of rural nonfarm income in developing countries with policy implications for agriculturalists”, en *The State of Food and Agriculture 1998* (Rome: FAO, 1998). Estas estimaciones se basan en un análisis de unas 100 encuestas de los hogares campesinos realizadas desde el decenio de 1970 hasta el de 1990.

**Cuadro 38**

INGRESOS NO AGRÍCOLAS DE LAS FAMILIAS RURALES EN ÁFRICA: DATOS DE UN ESTUDIO MONOGRÁFICO

<i>País</i>	<i>Período</i>	<i>Proporción de los ingresos no agrícolas en los ingresos totales (porcentaje)</i>	<i>País</i>	<i>Período</i>	<i>Proporción de los ingresos no agrícolas en los ingresos totales (porcentaje)</i>
Botswana	1974-1975	54	Namibia (fav.)	1992-1993	56
Botswana	1985-1986	77	Namibia (no fav.)	1992-1993	93
Burkina Faso (fav.)	1978-1979	22	Níger (fav.)	1989-1990	43
Burkina Faso (défav.)	1981-1984	37	Níger (no fav.)	1989-1990	52
Burkina Faso (fav.)	1981-1984	40	Nigeria (zona septentrional)	1974-1975	30
Etiopía (global)	1989-1990	36	Nigeria (zona septentrional)	1966-1967	23
Etiopía (tierras bajas, fav.)	1989-1990	44	Rwanda	1990	30
Etiopía (tierras altas, no fav.)	1989-1990	38	Senegal (z. septent., no fav.)	1988-1989	60
Etiopía (zonas pastorales)	1989-1990	38	Senegal (zona central)	1988-1990	24
Gambia	1985-1986	23	Senegal (zona meridional)	1988-1990	41
Kenya (zona central)	1974-1975	42	Sudáfrica <sup>a</sup>	1982-1986	75
Kenya (zona occidental)	1987-1989	80	Sudán	1988	38
Kenya	1984	52	Rep. Unida de Tanzania	1980	25
Lesotho	1976	78	Zimbabwe	1988-1989	35
Malawi	1990-1991	34	Zimbabwe (global)	1990-1991	38
Malí	1988-1989	59	Zimbabwe (zonas pobres)	1990-1991	31
Mozambique	1991	15			

*Fuente:* T. Reardon, "Using evidence of household income diversification to inform study of the rural nonfarm labour market in Africa", *World Development*, Vol. 25, N° 5, mayo de 1997.

*Nota:* Los ingresos no agrícolas son los ingresos procedentes del empleo local remunerado no agrícola, el empleo autónomo local no agrícola y las remesas de los migrantes. Las abreviaturas "fav." y "no fav." indican zonas agroclimáticas favorables y no favorables, respectivamente.

<sup>a</sup> Antiguas tierras natales.

La venta de tiempo de trabajo a otros agricultores no parece ser una fuente importante de ingresos para los pequeños agricultores. Esto refleja el subdesarrollo relativo de los mercados rurales de mano de obra fuera de los países en los que las empresas agrícolas capitalistas son importantes. Sin embargo, los datos hacen pensar en que los intercambios de mano de obra no remunerados en dinero son una forma importante de interacción entre los pequeños agricultores ricos y pobres<sup>23</sup>. Por añadidura, la situación está cambiando, dado que con el aumento de las densidades de población algunos agricultores poseen ahora escasas tierras y tienen derecho a utilizar una parcela de terreno que no es lo suficientemente grande como para satisfacer sus necesidades de subsistencia. Se está

<sup>23</sup> Véase, por ejemplo, M. Mamdani, "Extreme but not exceptional: towards an analysis of the agrarian question in Uganda", *Journal of Peasant Studies*, vol. 14, N° 2, 1987, págs. 191 a 225.

produciendo un proceso de concentración del control sobre diferentes derechos sobre la tierra a medida que ésta escasea y adquiere valor comercial. Además, algunos pequeños agricultores han pasado simplemente a ser “excesivamente pobres para explotar la tierra” en el sentido de que, a pesar de tener acceso a las tierras, no pueden movilizar cantidades suficientes de mano de obra y otros insumos para ganarse la vida<sup>24</sup>. A pesar de estas tendencias, el número relativo de trabajadores sin tierra en África sigue siendo menor que en Asia o América Latina. De hecho, en la mayor parte del África rural donde los sistemas autóctonos de tenencia de la tierra predominan es incluso difícil hablar de “trabajadores sin tierra” puesto que los miembros de la comunidad tienen acceso directo o indirecto a las tierras comunales<sup>25</sup>.

## 2. Dualismo intersectorial

En África existe una gran diferencia en los ingresos por persona entre los sectores agrícola y no agrícola. El valor añadido por trabajador en estos últimos sectores es entre siete y ocho veces superior al de la agricultura; en Asia y América Latina es sólo entre 2,5 y 3,5 veces superior (cuadro 39).

**Cuadro 39**

DUALISMO INTERSECTORIAL: COMPARACIÓN REGIONAL

	<i>Relación de ingresos<sup>a</sup></i>			
	<i>1950-1960</i>	<i>1960-1970</i>	<i>1970-1980</i>	<i>1980-1990</i>
África	7,05	8,33	8,74	7,79
Asia	1,87	3,37	3,31	3,57
América Latina	2,42	3,00	2,81	2,51
Otras regiones	1,88	2,17	2,15	2,25

*Fuente:* D. Larson y Y. Mundlak, “On the intersectoral migration of agricultural labour”, *Economic Development and Cultural Change*, Vol 45, Nº 2, 1997.

<sup>a</sup> Relación del valor añadido no agrícola por trabajador con el de la agricultura.

<sup>24</sup> En Malawi, que cuenta con una gran población en relación con la superficie de tierras cultivables y donde la estrategia de desarrollo del decenio de 1970 se basó en la producción en las haciendas africanas, se calculó que a finales del decenio de 1980 el 56% de las familias que ocupaban tierras con arreglo al derecho consuetudinario (aproximadamente 3,6 millones de personas) laboraban menos de una hectárea de tierra y sus explotaciones eran insuficientes para atender a sus necesidades básicas de alimentos. La frase “excesivamente pobres para explotar la tierra” se toma de A. Whitehead, *Poverty in Northern Ghana*, Informe a ESCOR (Londres: Organismo de Desarrollo de Ultramar, 1986). Véase también P. Hill, *Rural Hausa: A Village and a Setting* (Cambridge: Cambridge University Press, 1972).

<sup>25</sup> Para países como Kenya, donde la propiedad de la tierra se registra individualmente, es posible hablar de la aparición de una población de trabajadores sin tierra, y las estimaciones de los trabajadores sin tierra rurales a principios del decenio de 1980 varían de 200.000 a 410.000 familias, lo que representa el 12% de los hogares en algunas provincias. Las mujeres y los hombres jóvenes pueden no tener acceso directo a la tierra con arreglo al sistema comunal autóctono, y sobre esta base se ha estimado, por ejemplo, que el número de campesinos sin tierra del grupo de edades de 16 a 30 es del 40% en algunas zonas de Zimbabwe. Véase J. Testerink, “Land relations and conflict in Eastern and Southern Africa”, Occasional Paper No. 4 (Perth, University of West Australia: Centro del Océano Índico para Estudios sobre la Paz, 1991).

Esta diferencia es uno de los indicadores fundamentales del “sesgo urbano” en África, pero este sesgo no puede simplemente atribuirse a las políticas de fijación de los precios posteriores a la era colonial<sup>26</sup>. El dualismo intersectorial tiene unas raíces históricas y geográficas en las políticas coloniales que trataban de levantar obstáculos institucionales a la interacción rural-urbana y en malas condiciones agroecológicas. No obstante, en última instancia se basa en la falta de inversiones en la agricultura africana y en la persistencia de la reducida productividad de la mano de obra agrícola, características que se examinarán a continuación.

El dualismo intersectorial tiene importantes repercusiones en las relaciones de la producción agraria y en el cambio estructural. Implica que las posibilidades potenciales de obtener ingresos al margen de la agricultura pueden ser muy superiores y es esta diferencia, en general, la que explica la atracción que sienten las familias campesinas por estar a caballo entre los sectores agrícola y no agrícola. Esa posición ambigua puede tener efectos positivos en la agricultura debido a que, como se ha señalado, los ingresos no agrícolas pueden constituir una fuente importante de inversión agrícola. Sin embargo, en la medida en que existan posibilidades de empleo fuera de las explotaciones agrícolas, existirá una presión constante a desviar de la agricultura a la mano de obra productiva. En estas circunstancias, puede haber pocos incentivos a adoptar variedades de cultivos de alto rendimiento, que pueden requerir una mayor aportación de mano de obra. En cambio, los tipos de innovación que son atractivos son los que ahorran tiempo de trabajo a la familia y que permiten de ese modo extraer mano de obra de la explotación.

Las consecuencias de esta situación dependen de que exista un excedente de mano de obra agrícola, es decir, de que la retirada de trabajadores reduzca o no la producción. En Asia oriental, en una etapa inicial de la industrialización, la confluencia de una mano de obra excedente generalizada en la agricultura con posibilidades de empleo en la economía urbana produjo fuerte complementariedades dinámicas entre el crecimiento agrícola y el industrial. En esa situación, el rápido crecimiento del empleo urbano puede reducir la presión demográfica sobre la tierra y aumentar la productividad de la mano de obra agrícola. Con todo, cuando las densidades de población son reducidas y la tierra no es fértil y existen escaseces de mano de obra en la agricultura, la retirada de mano de obra puede provocar una reducción de la producción agrícola.

La situación en África varía de un lugar a otro. No obstante, varios observadores agudos han señalado la falta de excedentes de mano de obra como una característica de la agricultura africana en el pasado, con la excepción quizá de las zonas que se concentran en las exportaciones<sup>27</sup>. Es más, pese a los

---

<sup>26</sup> Un argumento difundido con respecto a la relación entre las condiciones agrarias y las tasas salariales en África y Asia, y sus consecuencias en el dualismo intersectorial, se da en M. Karshenas, “Capital accumulation and agricultural surplus in sub-Saharan Africa and Asia”, documento preparado para un proyecto de la UNCTAD sobre el desarrollo africano en una perspectiva comparada (Ginebra, 1998), mimeografiado. En lo que respecta a las economías minerales, se han señalado fenómenos de la “enfermedad holandesa”; véase T. A. Oyejide, “Food Policy and the Choice of Trade Regime”, y T. B. Tshibaka, “Commentary on the trade regime”, en J. W. Mellor, C. L. Delgado y M. J. Blackie (eds.), *Accelerating Food Production in Sub-Saharan Africa* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1987).

<sup>27</sup> Véase en particular, J. W. Mellor, “Determinants of rural poverty: The dynamics of production, technology, and price”, cap. 4, en J. W. Mellor y G. M. Desai (eds.), *Agricultural Change and Rural Poverty: Variations on a Theme by Dharm Narain* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986). Incluso W. Arthur Lewis, quien explicó por primera vez cómo se podía lograr un desarrollo económico con suministros ilimitados de mano de obra, excluyó a África de su examen de una economía con excedente de trabajo. J. Stiglitz alegó que en la mayor parte de las economías africanas no había un excedente de mano de obra, pero trató de determinar diversas condiciones en las que la retirada de mano de obra no provocaba una reducción de la producción. Véase “Rural-urban migration, surplus labour, and the relationship between urban and rural wages”, *East African Economic Review*, Vol. 1, N° 2, 1969. S. Berry afirmó que el modelo de desarrollo de excedente de mano de obra no era adecuado para África y se concentró en la falta de una reinversión automática de los beneficios en el sector capitalista incipiente y en la función del Estado; véase “Economic development with surplus labour: Further complications suggested by contemporary African experience”, *Oxford Economic Papers*. Vol. 22, N° 2, julio de 1970, págs. 275 a 287. Para una evaluación reciente de las restricciones de mano de obra en la agricultura africana, véase K. Saito, “Raising the productivity of women farmers in sub-Saharan Africa”, World Bank Discussion Papers, Africa Technical Department Series, N° 230, 1994, cap. 6.

elevados índices de aumento de la población, las escaseces extendidas de mano de obra se siguen considerando como una traba esencial. Los estudios de los hogares en el África meridional, hacen pensar en que, “contrariamente a la teoría ortodoxa, la retirada de trabajadores del campo en África tiende a originar unas fuerzas de trabajo agrícolas residuales que tienen una posibilidad potencial productiva menor de la que habrían tenido en otro caso”<sup>28</sup>. Por otra parte, se calcula que hasta un 30% de los hogares campesinos del África meridional están constituidos por familias a cuyo frente está una mujer que poseen escasos activos productivos<sup>29</sup>.

### 3. Los cultivos de exportación y los cultivos alimentarios, y la comerciabilidad

En el debate sobre la política agrícola en África ha sido un tema perenne de discusión saber si los gobiernos deben dar prioridad a los cultivos de exportación o a los alimentarios. En el decenio de 1970 tanto los gobiernos africanos como los donantes destacaron la necesidad de aumentar la producción de alimentos. Cuando la promoción de las exportaciones pasó a ser una meta central de las reformas de las políticas en el decenio de 1980, las prioridades se modificaron en favor de los cultivos de exportación. Se ha alegado que la meta de la autonomía alimentaria nacional, que muchos gobiernos africanos se habían comprometido a alcanzar, era desatinada puesto que el aumento de la demanda de alimentos se podía atender mediante las importaciones.

Tres factores han venido aumentando el índice de crecimiento de la demanda de alimentos en África. El primero es el aumento extremadamente rápido de la población, que se calcula que ha crecido del 2,5% al año en 1960 al 3,2% a finales del decenio de 1980. Este es el índice de crecimiento más rápido registrado en la historia de la humanidad y contrasta con las tendencias a la baja del Asia meridional, donde el índice disminuyó del 2,5% al 2,1% durante el mismo período, y en América Latina, donde bajó del 2,9% al 2,5%<sup>30</sup>. En segundo lugar, África está experimentando el ritmo más rápido de urbanización del mundo y se calcula que la proporción de la población urbana alcanzará el 41% en el año 2000. En tercer lugar, dados los bajos niveles de ingresos imperantes, las mejoras en los ingresos tienden a gastarse en alimentos. Las estimaciones muestran que la elasticidad de los gastos en alimentos vinculados a los ingresos globales se acerca a la unidad. A medida que los ingresos aumentan, el consumo de los principales cereales de grano grueso (sorgo, mijo y maíz) y las raíces y los tubérculos también aumentan, pero su proporción de los gastos se reduce, mientras que el nivel y la proporción que representan los gastos del trigo, los productos de trigo y los productos de la ganadería aumentan con los ingresos.

Existen varias dificultades para hacer frente a este rápido crecimiento de la demanda de alimentos por medio de las importaciones, la más importante de las cuales es que una parte considerable de los alimentos esenciales en el África subsahariana está constituida por cultivos que no son internacionalmente comerciales fuera de África. Este problema de suele pasar por alto y la agricultura se describe habitualmente como un sector plenamente comerciable<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> A. Low, *Agricultural Development in Southern Africa: Farm-Household Economics and the Food Crisis* (Londres: James Currey, 1986), pág. 188.

<sup>29</sup> R. Bush, L. Cliffe y V. Jansen, “The crisis in the reproduction of migrant labour in southern Africa”, en P. Lawrence (ed.), *World Recession and the Food Crisis in Africa* (Londres: James Currey, 1986).

<sup>30</sup> El aumento de las tasas de mortalidad relacionado con la dispersión del SIDA arroja cierta incertidumbre con respecto a las proyecciones de la población. Sin embargo, se estima que la población africana se duplicará en los próximos 20 años si persiste la tendencia actual. Con una disminución de la fecundidad del 2,75% al año a lo largo del período 1990-2020, el aumento proyectado es de unos 500 millones de habitantes en 1990 a 1.100 millones en 2020. Por supuesto, existen diferencias entre los países, pero una clasificación de países según sus tasas de aumento de la población a lo largo del período 1980-2000 indica que el 34% de la población africana de 1980 vivía en países con tasas de aumento de la población muy elevadas (superiores al 3,5% al año) y sólo 16% en países con tasas inferiores al 2,5% al año.

<sup>31</sup> La importancia de la no comerciabilidad de la agricultura ha sido, no obstante, particularmente señalada por C. L. Delgado en su “Why domestic food prices matter to growth strategy in semi-open West African economies”, *Journal of African Economies*, Vol. 1, Nº 3, 1992, págs. 446 a 471; y “Agricultural diversification and export promotion in sub-Saharan Africa”, *Food Policy*, Vol. 20, Nº 3, 1995, págs. 225 a 243. Para un análisis de las razones de la no comerciabilidad, véase S. C. Kyle y J. Swinnen, “The theory of contested markets and the degree of tradeability of agricultural commodities: An empirical test in Zaire”, *Journal of African Economies*, Vol. 3, Nº 1, 1994, págs. 93 a 113.



Sin embargo, los principales alimentos esenciales nacionales en gran parte de África, en particular la mandioca, el plátano, los yames, el mijo y el sorgo en África occidental y central, y el maíz blanco en África meridional y oriental, no se comercian internacionalmente fuera de la región. Estos productos son objeto de una escasa demanda externa y existen pocas otras fuentes internacionales de suministro.

La medida en que las demandas de alimentos nacionales se satisfacen por medio de esos cultivos no comerciables varía de un país a otro, pero los principales alimentos tradicionales son muy importantes en la mayoría de los países. La principal excepción es África del Norte, donde la principal fuente de energía alimenticia es el trigo comerciable. El arroz comerciable es asimismo importante en unos cuantos países del África occidental (Gambia, Liberia y Sierra Leona) y también en Madagascar y, junto con el trigo, en Mauricio. No obstante, las raíces y los tubérculos no comerciables proporcionan una parte importante del suministro total de energía alimenticia en la mayor parte del África occidental y central, representando más del 33% del total en 13 países (Angola, Benin, Burundi, Congo, Côte d'Ivoire, Ghana, Mozambique, Nigeria, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda, Togo y Uganda). De los demás cereales, el sorgo y el mijo son los alimentos esenciales en algunos países del Sahel y también en el Sudán, mientras que el maíz blanco se consume extensamente en África y es el principal alimento en África oriental y meridional (cuadro 40). El maíz amarillo se vende extensamente en todo el mundo y puede sustituir al maíz blanco, pero se considera inferior y su consumo depende principalmente de los niveles de pobreza. Además, los gastos de transporte de los cereales son elevados, dada la infraestructura y los sistemas de comercialización actuales, lo que significa que los precios locales en las ciudades de los países sin litoral (Burkina Faso, Chad, Malawi, Malí, Níger, Zambia y Zimbabwe) suelen fluctuar dentro de límites que desalientan el comercio fuera de la región y a veces incluso dentro de la región<sup>32</sup>.

Otro problema del desvío de la producción hacia las exportaciones y de la dependencia de las importaciones de alimentos está relacionado con la inestabilidad de los precios de exportación y la tendencia a la baja en la relación de intercambio. En realidad, las escaseces de divisas han limitado a menudo la capacidad de los países del África subsahariana para importar alimentos en cantidades suficientes y las oscilaciones en los ingresos de exportación han representado un factor importante en las grandes fluctuaciones anuales que se producen en el consumo de alimentos<sup>33</sup>.

No existe ninguna respuesta sencilla a la opción entre cultivos alimenticios y cultivos de exportación. Por un lado, existe una constante presión al alza en los precios de los alimentos debido al incremento de la demanda. Por el otro, los cultivos de exportación afrontan una disminución de la relación de intercambio y precios inestables. El desarrollo del sector alimentario tiene repercusiones en la pobreza y está relacionado asimismo con las dimensiones políticas de la seguridad alimentaria y la autonomía económica. Con todo, lo más importante es que se trata de una cuestión económica esencial, con graves repercusiones en el crecimiento global y en los equilibrios macroeconómicos. De hecho, la competitividad de las exportaciones está frecuentemente condicionada por los factores que influyen en la oferta y en la demanda internas de alimentos. A este respecto, el aumento de la productividad y de la oferta de alimentos es fundamental para

---

<sup>32</sup> Véase, por ejemplo, Delgado, 1995, *op. cit.*

<sup>33</sup> Este aspecto ha sido analizado en C. Kirkpatrick y D. Diakosavva, "Food insecurity and foreign-exchange constraints in sub-Saharan Africa", *Journal of Modern African Studies*, Vol. 23, N° 2, 1985, págs. 239 a 250.

**Cuadro 40**

PROPORCIÓN DE LOS PRINCIPALES GRUPOS DE ALIMENTOS EN EL SUMINISTRO TOTAL DE ENERGÍA ALIMENTICIA EN ÁFRICA, POR PAÍSES, 1990-1992  
(Porcentajes)

País	Raíces y tubérculos	Principales cereales			
		Maíz	Sorgo y mijo	Arroz	Trigo
<b>Total África</b>	<b>14,9</b>	<b>14,6</b>	<b>10,2</b>	<b>6,8</b>	<b>15,2</b>
República Democrática del Congo	56,2	9,5	0,7	3,4	1,8
Ghana	40,7	15,0	5,4	5,3	4,1
Mozambique	39,5	23,5	4,2	4,2	4,1
Benin	38,2	20,0	6,8	5,2	3,0
Congo	38,1	4,5	0,0	3,8	13,5
República centroafricana	36,0	9,0	3,8	1,9	3,9
Angola	29,8	16,1	2,6	6,0	6,5
Togo	28,8	22,0	14,0	5,0	6,6
Burundi	28,4	12,3	3,7	1,8	2,0
Rwanda	28,2	7,0	10,3	0,7	1,1
Uganda	27,8	7,8	9,5	0,9	0,4
Côte d'Ivoire	27,2	9,3	1,4	21,3	5,2
Nigeria	26,0	5,2	22,4	8,8	1,7
Gabón	21,9	8,6	0,0	6,9	9,8
Camerún	18,0	14,3	13,0	4,8	6,1
Malawi	3,8	67,5	0,7	1,4	0,3
Zambia	9,9	64,6	1,3	0,4	4,0
Lesotho	0,7	56,4	2,9	0,5	16,4
Zimbabwe	1,6	41,5	5,9	0,5	10,9
Kenya	8,0	40,4	1,4	2,1	5,8
Sudáfrica	1,7	32,4	2,1	3,1	15,9
República Unida de Tanzania	24,6	31,8	4,9	7,0	1,9
Somalia	0,9	23,5	15,4	7,6	8,6
Etiopía	4,2	18,7	11,4	0,1	16,1
Namibia	15,6	16,9	10,9	0,0	6,0
Botswana	1,5	16,8	12,0	2,5	12,6
Níger	3,6	0,3	65,9	4,7	3,4
Burkina Faso	0,9	12,3	56,1	5,8	1,4
Malí	1,9	8,6	48,8	12,7	1,8
Sudán	0,6	1,0	38,4	0,7	18,4
Chad	15,2	2,4	35,3	4,8	3,2
Madagascar	21,0	3,9	0,0	48,9	1,7
Sierra Leona	4,4	1,2	3,8	45,2	3,3
Liberia	22,3	0,0	0,0	42,8	1,7
Gambia	1,0	3,8	18,3	38,1	4,6
Guinea	13,9	3,1	2,7	33,9	5,0
Senegal	1,0	5,4	22,6	27,2	8,4
Mauricio	1,3	0,4	0,0	22,5	21,7
Túnez	1,4	0,0	0,1	0,3	52,0
Argelia	2,2	0,2	0,1	0,4	50,2
Marruecos	1,9	3,7	0,3	0,4	44,2
Jamahiriya Árabe Libia	1,7	0,2	0,0	4,2	37,9
Egipto	1,7	17,3	1,1	9,6	36,4
Mauritania	0,5	0,6	6,9	17,6	30,0
Swazilandia	1,4	11,7	0,0	3,6	26,4

Fuente: FAO, *The Sixth World Food Survey* (Roma: FAO, 1996).

mejorar la competitividad internacional, tanto en la agricultura como en la industria, porque contribuye a contener los gastos salariales sin disminuir los niveles de vida de los trabajadores<sup>34</sup>.

## **D. Tendencias en la producción, el comercio y la productividad agrícolas**

### **1. Producción**

Como se ha señalado en el capítulo anterior, el crecimiento de la agricultura en África ha sido en general poco satisfactorio. Las estadísticas de la FAO, que indican el volumen de la producción de productos agrícolas y alimentos, indican que esto ha sido particularmente cierto en lo que respecta al África subsahariana durante el decenio de 1970 y los primeros años ochenta, época en que el producto por persona disminuyó. Después de 1984 el crecimiento de la agricultura se aceleró: de 1970 a 1984, la producción agrícola total aumentó en el 1,2% al año y posteriormente en el 3,1%. Sin embargo, la recuperación sólo detuvo la caída de la producción por persona (gráfico 12).

**Gráfico 12**

VOLUMEN DE LA PRODUCCIÓN Y LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS  
AGRÍCOLAS EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA, 1966-1997  
(1969-1971 = 100)

*Fuente:* Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en FAO, base de datos FAOSTAT.

---

<sup>34</sup> La importancia económica del aumento de la productividad de los productores de alimentos la destacan O. Aboyade, "Growth strategy and the agricultural sector", en Mellor, Delgado y Blackie (eds.), *op. cit.*, y también Delgado, 1995, *op. cit.*

Esta tendencia general oculta muchas diferencias entre países, regiones y productos básicos. El cuadro 41 compara el crecimiento de la producción agrícola en el decenio de 1970 con el crecimiento desde 1984. En una muestra de 44 países el crecimiento de la agricultura con posterioridad a 1984 fue mejor en 22 países y peor en 15 que en el decenio de 1970. Mientras que en el decenio de 1970 un total de 11 países tuvieron índices de crecimiento superiores al 3%, en el período posterior a 1984 hubo un total de 13 países. Durante el decenio de 1970 en 6 de los 13 países - Argelia, Chad, Ghana, Nigeria, Togo y Uganda - el crecimiento de la agricultura fue inferior al 1% al año o negativo. Todos los países del Sahel del África occidental mejoraron su rendimiento después de 1984 en comparación con el del decenio de 1970. En cambio, los países cuyos resultados empeoraron solían estar emplazados en el África meridional u oriental.

Las tendencias globales en la producción de alimentos son similares a las de la producción agrícola. Se produjo cierta recuperación en el índice de crecimiento de la producción después de 1984 para la región en conjunto, pero que, de nuevo, sólo bastó para detener la disminución de la producción de alimentos por persona. El desglose regional muestra que en África del Norte a mediados del decenio de 1980 había hecho su aparición una tendencia al alza rápida, que se invirtió a principios del decenio de 1990. En el África oriental y central, la tendencia desde 1984 ha sido al alza, pero débil, mientras que en el África meridional y oriental ha sido a la baja (cuadro 42). En estas últimas regiones la tendencia a la baja se observa tanto en países que han tenido disturbios civiles como en los que no los han tenido. El cuadro 42 pone de manifiesto que dentro del África subsahariana el índice de crecimiento de la producción de alimentos fue superior desde 1985 que en el decenio de 1970 en 18 países, y de estos países Benin, Burkina Faso, Chad, Ghana, Guinea, Malí, Níger, Nigeria, Togo y Uganda consiguieron índices de crecimiento superiores al 3% al año<sup>35</sup>.

**Cuadro 41**

COMPARACIÓN DE TENDENCIAS EN LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA EN LOS PAÍSES AFRICANOS  
DURANTE 1970-1980 Y 1985-1996  
(Crecimiento medio anual de la producción)

		1970-1980					
		Más del 4%	3-4 %	2-3 %	1-2 %	0-1 %	Negativo
1985-1996	Más del 4%			Benin Malí	Burkina Faso Níger	Togo	Ghana Nigeria
	3-4 %	Túnez		Media de los países en desarrollo	Egipto Guinea Media del África subsahariana	Argelia Chad	Uganda
	2-3 %	Côte d'Ivoire	Gabón Kenya	República Centrafricana Guinea-Bissau	República Democrática del Congo Etiopía <sup>a</sup> Marruecos		Angola Namibia
	1-2 %		Malawi Sudán Zambia		Camerún Congo Madagascar	Lesotho Mauritania Senegal	
	0-1 %	Jamahiriya Árabe Libia	República Unida de Tanzania	Sudáfrica Zimbabwe	Burundi Sierra Leona	Mauricio	Botswana Mozambique
	Negativo	Rwanda	Suazilandia				Gambia

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en FAO, *State of Food and Agriculture* (Roma: FAO, 1997).

<sup>a</sup> 1985-1992.

<sup>35</sup> Véase S. A. Salih, *Food Security in Africa*, UNU/WILDER World Development Studies, N° 3 (Helsinki, 1995).

**Cuadro 42**

COMPARACIÓN DE TENDENCIAS EN LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS EN LOS PAÍSES  
AFRICANOS DURANTE 1970-1980 Y 1985-1996  
(Crecimiento medio anual de la producción)

		1970-1980					
		Más del 4%	3-4 %	2-3 %	1-2 %	0-1 %	Negativo
1985- 1996	Más del 4%			Benin	Níger	Burkina Faso	Ghana Nigeria
	3-4 %	Côte d'Ivoire Túnez	Media de los países en desarrollo	Egipto	Guinea Malí Marruecos Media del África subsahariana	Argelia Chad Togo Uganda	
	2-3 %	Sudán	República Centroafricana Gabón Kenya	Guinea-Bissau	Camerún República Democrática del Congo Etiopía <sup>a</sup>		
	1-2 %		Zambia		Congo Madagascar	Mauritania Mauricio Senegal	Angola Namibia
	0-1 %	Jamahiriya Árabe Libia República Unida de Tanzania	Swazilandia	Malawi Sudáfrica	Sierra Leona Lesotho	Burundi	Botswana Mozambique
	Negativo		Rwanda		Zimbabwe		Gambia

Fuente: Véase el cuadro 41.

## 2. Comercio

En lo que respecta al África subsahariana, las cifras correspondientes al volumen de las exportaciones de productos agrícolas indican una mejora similar después de 1984. El volumen de exportaciones agrícolas disminuyó efectivamente de 1972 a 1984, pero desde entonces se ha recuperado, aunque con gran variabilidad y a un ritmo más lento que el del crecimiento del volumen de la producción agrícola (gráfico 12). Una característica importante de las tendencias de las exportaciones de productos agrícolas es que durante la primera parte del decenio de 1970 se produjo realmente un fuerte aumento del valor unitario, que fue más marcado o más prolongado que en América Latina y en Asia. En consecuencia, los ingresos de las exportaciones agrícolas aumentaron rápidamente hasta 1977, pese incluso a que el volumen disminuyó. Pero de 1977 a 1982 tanto el valor unitario como el valor total de las exportaciones agrícolas disminuyeron. Debido a la constante reducción de los valores unitarios de 1986 a 1993, una reanudación del crecimiento de los volúmenes de exportación no produjo aumento alguno en los ingresos de las exportaciones agrícolas. No obstante, la situación se modificó después de 1993 debido a un acentuado aumento del valor unitario de las exportaciones de productos agrícolas y a un incremento constante de los volúmenes de las exportaciones.

Al igual que sucede con la producción agrícola, ha habido marcadas diferencias en los rendimientos de las exportaciones entre países (cuadro 43). En 24 países de una muestra de 46 el aumento del volumen de las exportaciones agrícolas fue superior durante el período posterior a 1984 que en el decenio de 1970. En 13 países el volumen de las exportaciones agrícolas continuó disminuyendo.

**Cuadro 43**

COMPARACIÓN DE TENDENCIAS EN LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS  
EN LOS PAÍSES AFRICANOS DURANTE 1970-1980 Y 1985-1996  
(Crecimiento medio anual de los volúmenes de exportación)

		1970-1980					
		Más del 4%	3-4 %	2-3 %	1-2 %	0-1 %	Negativo
1985-1996	Más del 4%	Gabón		Sudán		Camerún	Benin Kenya Rep. Unida de Tanzania Burkina Faso Jamahiriya <sup>a</sup> Somalia <sup>a</sup> Egipto Árabe Libia <sup>a</sup> Somalia <sup>a</sup> Ghana Namibia Togo Guinea-Bissau Nigeria Uganda
	3-4 %	Côte d'Ivoire		Zimbabwe			Túnez
	2-3 %						Botswana Mozambique Zambia <sup>a</sup>
	1-2 %			Chad			Madagascar Marruecos
	0-1 %	Sudáfrica		Malí		Mauricio	República Centroafricana Guinea
	Negativo			Malawi Swazilandia		Rwanda	Argelia Gambia República Demo. del Congo Angola Lesotho Liberia <sup>a</sup> Congo Mauritania Senegal Etiopía <sup>b</sup> Níger Sierra Leona

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos de la División de Estadísticas de la FAO.

<sup>a</sup> 1985-1995.

<sup>b</sup> 1985-1992.

En lo que respecta a los diferentes cultivos de exportación, resulta difícil señalar una distribución general clara. En lo que concierne al algodón y al café, dos de las principales exportaciones agrícolas tradicionales, los volúmenes de exportación de los principales productores del África subsahariana fueron aproximadamente iguales en 1995 que en 1970. Las disminuciones de los volúmenes de exportación del algodón en el decenio de 1970 se invirtieron durante 1981-1989; en el café no hubo ninguna tendencia clara. El volumen de exportaciones de cacao decreció en el decenio de 1970, y mejoró en 1979. En cambio, el té y el tabaco, que son menos importantes, muestran una tendencia al alza desde 1970 que se mantendrá en el decenio de 1980. Para todos los productos de exportación tradicionales con excepción del té, la parte que representa el África subsahariana en el mercado mundial fue inferior en 1995 que en 1970.

Las importaciones agrícolas han aumentado también, en gran parte a causa de los cereales. El aumento fue particularmente rápido después de 1976. Con respecto a los cultivos y a los productos de la ganadería, la relación del rendimiento del comercio, es decir, la relación del saldo comercial de la agricultura (X-M) con respecto al comercio total de productos agrícolas (X+M) se redujo del 0,51 en 1966-1968 al 0,44 en 1972-1974 y al 0,18 en 1979-1981 (cuadro 44). Posteriormente, las exportaciones agrícolas en general aumentaron más lentamente que las importaciones. Como resultado de ello, las exportaciones agrícolas netas disminuyeron en todos los grupos de países; de las siete subregiones abarcadas en el cuadro 44, cuatro registraron déficit en el comercio de productos agrícolas durante 1993-1995. Este empeoramiento de la posición de las exportaciones agrícolas netas de África se debió a un rápido aumento de las importaciones de alimentos, que excedieron al crecimiento de los ingresos procedentes de los cultivos de exportación.

### 3. Niveles y tendencias de la productividad

Las tendencias posteriores a 1970 en la productividad de la tierra y la mano de obra están reflejadas en el gráfico 13, utilizando unidades de trigo como medida de la producción. Para el África subsahariana en conjunto, hubo una drástica disminución de la productividad de la mano de obra durante 1975-1984. Una mejora temporal a mediados del decenio de 1980 fue seguida de niveles fluctuantes pero en general estancados de productividad. Por otro lado, la producción por hectárea ha aumentado continuamente más o menos a un ritmo constante desde el decenio de 1970 en adelante, con una ligera aceleración a mediados de los años ochenta<sup>36</sup>.

**Cuadro 44**

RESULTADOS DEL COMERCIO DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS, POR REGIONES, 1966-1995

Región	Relación del balance comercial con el comercio total de productos agrícolas <sup>a</sup>			
	1966-1968	1972-1974	1979-1981	1993-1995
África subsahariana	0,51	0,44	0,18	0,10
<i>Países de bajos ingresos en:</i>				
África occidental <sup>b</sup>	0,34	0,18	0,09	-0,21
África oriental y meridional <sup>c</sup>	0,47	0,43	0,30	0,05
<i>Países de ingresos medios en:</i>				
África occidental <sup>d</sup>	0,38	0,26	0,13	0,08
África oriental y meridional <sup>e</sup>	0,27	0,31	0,11	-0,10
Sudáfrica	0,42	0,49	0,50	0,09
Exportadores de petróleo <sup>f</sup>	0,25	0,08	-0,35	-0,56
África del Norte <sup>g</sup>	-0,16	-0,23	-0,64	-0,65

Fuente: Véase el cuadro 41.

<sup>a</sup> El balance del comercio de la región de productos agrícolas (X-M) dividido por la suma de sus exportaciones e importaciones de productos agrícolas (X+M); no se incluyen los productos de la silvicultura y la pesca.

<sup>b</sup> Benin, Burkina Faso, Chad, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Liberia, Malí, Mauritania, Níger, República Centroafricana, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona y Togo.

<sup>c</sup> Burundi, Etiopía, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mozambique, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda, Somalia, Sudán, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

<sup>d</sup> Côte d'Ivoire y Senegal.

<sup>e</sup> Botswana, Mauricio, Namibia, Seychelles y Swazilandia.

<sup>f</sup> Angola, Camerún, Congo, Gabón y Nigeria.

<sup>g</sup> Argelia, Egipto, Jamahiriya Árabe Libia, Marruecos y Túnez.

Esas tendencias medias responden a diferentes rendimientos regionales y nacionales. El principal contraste se da entre África occidental y central, por un lado, donde desde 1983 se ha producido un mejoramiento de los rendimientos y la productividad de la mano de obra, y las regiones meridional, sudanosaheliana y oriental, por el otro,

<sup>36</sup> La utilización de "unidades de trigo" permite efectuar comparaciones de la productividad entre países y entre épocas sin referirse a los precios. Para una primera aplicación de este método en África, véase S. Block, "The recovery of agricultural productivity in sub-Saharan Africa", *Food policy*, vol. 20, N° 5, 1995, págs. 385 a 405. Este estudio abarcaba el período 1963-1988 y señaló una recuperación en la productividad agrícola en el período 1983-1988, que fue particularmente notable en África occidental, aunque no necesariamente sostenible. Los resultados actuales, que se basan en un nuevo conjunto de datos sobre las unidades de trigo, indican que se produjo una recuperación similar en la productividad de la mano de obra a mediados del decenio de 1980 y que no se ha mantenido.

donde la productividad de la mano de obra ha disminuido desde mediados del decenio de 1970 en adelante o, en el mejor de los casos, se ha mantenido estancada. Estas regiones registran una mejora mucho más modesta de los rendimientos.

Otros estudios muestran que el crecimiento global de la productividad total de los factores en la agricultura en 47 países africanos fue del 1,3% al año entre 1961 y 1991. Sin embargo, aproximadamente la cuarta parte de los países experimentaron un crecimiento de la productividad negativo y una cuarta parte un crecimiento positivo pero inferior al 1%. El examen de los países en diferentes regiones y la comparación de las diferencias de sus resultados en lo que respecta a la productividad total de los factores aporta pruebas de convergencia, en el sentido de que los países con la menor productividad dentro de los conjuntos regionales tienen los mayores índices de aumento de la productividad. Mas esto no es válido para el continente en conjunto<sup>37</sup>.

**Cuadro 45**

PRODUCTIVIDAD AGRÍCOLA Y SUS DETERMINANTES EN ÁFRICA, ASIA  
Y AMÉRICA LATINA, 1994

	África	Asia <sup>a</sup>	América Latina
Producción de cereales (kg/hectárea)	1 230	2 943	2 477
Producción de cereales por persona <sup>b</sup> (kg)	159	274	280
Tierra/mano de obra <sup>c</sup>	5,9	1,3	24,8
Fertilizantes/tierras de cultivo (kg/hectárea) <sup>d</sup>	19	126	63
Superficie de regadío/tierras de cultivo (porcentaje) <sup>d</sup>	6,6	33,3	9,2
Tractores/tierras de cultivo (nº/1.000 hectáreas) <sup>d</sup>	290	804	1 165

*Fuente:* Estimaciones de la secretaría de la UNCTAD basadas en FAO, *Production Yearbook 1995* y *Fertilizer Yearbook 1995*.

- <sup>a</sup> Incluida China y las economías en transición de Asia, con exclusión del Japón.
- <sup>b</sup> De la población total.
- <sup>c</sup> Relación de la superficie agrícola (tierras sembradas con cultivos temporales y permanentes y pastizales permanentes) con la población económicamente activa en la agricultura.
- <sup>d</sup> Las tierras cultivables comprenden las tierras dedicadas a cultivos temporales o permanentes.

¿En qué medida están los niveles y tendencias de la productividad africanos determinados por las opciones políticas y en qué medida lo están por las condiciones naturales? Conviene empezar por abordar esta cuestión por medio de una investigación intercontinental comparada de la utilización de las tierras, la mano de obra y el capital y las diferencias de productividad en la agricultura.

Los indicadores que figuran en el cuadro 45 muestran que durante los primeros años noventa las productividades medias de la mano de obra y la tierra en la producción de cereales en África fueron muy inferiores a las de Asia y América Latina. Existe, desde luego, una considerable variación entre los países en todas las regiones. Pero incluso los países asiáticos de bajos ingresos tienen rendimientos de cereales por unidad de tierras agrícolas superiores a los de todos los países africanos con excepción de Malawi; en algunos casos la diferencia de rendimiento llegó a ser de uno a cuatro. Por añadidura, los rendimientos en África están sujetos a variaciones anuales mucho mayores que en Asia (véase el gráfico 14).

**Gráfico 13**

<sup>37</sup> Véase A. Lusigi y C. Thirtle, "Total factor productivity and the effects of R&D in African agriculture", *Journal of International Development*, Vol. 9, Nº 4, 1997, págs. 529 a 538; y A. Lusigi, J. Piesse y C. Thirtle, "Convergence of per capital incomes in agricultural productivity in Africa", *Journal of International Development*, Vol. 10, Nº 1, 1998, págs. 105 a 116.



PRODUCTIVIDAD DE LA TIERRA Y LA MANO DE OBRA EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA,  
POR REGIONES, 1969-1994

*Fuente:* M. Karshenas, "World agricultural output in wheat equivalent units" (Londres: School of Oriental and African Studies, 1998), mimeografiado.

*Nota:* El *producto* se mide en unidades equivalentes de trigo a precios relativos mundiales de 1980. La *tierra* abarca las tierras de cultivo, las tierras cultivadas con cultivos permanentes y los prados y pastizales permanentes. La *mano de obra* se refiere a la población económicamente activa en la agricultura. Los grupos regionales son los siguientes: **África subsahariana:** todos los países siguientes; **occidental:** Benin, Côte d'Ivoire, Ghana y Sierra Leona; **central:** Camerún, Congo, República Centroafricana y República Democrática del Congo; **oriental:** Kenya, Madagascar y Uganda; **meridional:** Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, República Unida de Tanzania, Zambia y Zimbabwe; **región sudano-saheliana:** Burkina Faso, Chad, Gambia, Malí, Mauritania, Níger, Senegal y Sudán.

**Gráfico 14**

RENDIMIENTOS DE LOS CEREALES Y SU VARIACIÓN EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA Y ASIA

*Fuente:* M. Karshenas, "Capital accumulation and agricultural surplus in sub-Saharan Africa and Asia", documento preparado para el proyecto de la UNCTAD sobre el desarrollo de África en una perspectiva comparada (Ginebra, 1998), mimeografiado.

Estas diferencias reflejan las dotaciones natural y técnica de la agricultura. En África las condiciones agroecológicas son difíciles. En general se estima que el 46% de la masa de tierra continental no es adecuado para el cultivo directo de secano debido a que el período de vegetación es demasiado breve, en gran parte a causa de la aridez. De las tierras adecuadas para el cultivo de secano, aproximadamente la mitad se han clasificado como marginales en el sentido de que, para un conjunto representativo de cultivos, los rendimientos equivalen únicamente a entre el 20% y el 40% de la producción máxima alcanzable en las mejores tierras. A medida que los agricultores pasan a nuevas zonas se da una presión a la baja constante sobre los rendimientos medios. Por otro lado, existe un elevado riesgo de sequía en el 60% de la superficie de las tierras de África. En particular, el Sahel, el Cuerno de África y los países del África meridional que circundan el desierto de Kalahari se caracterizan por una elevada variabilidad de las precipitaciones interanual e interestacional. La extensión a tierras marginales va también asociada a un aumento de los riesgos agrícolas. Además, muchos suelos africanos son frágiles y una utilización inadecuada de las tierras, una mala administración y la falta de insumos pueden provocar rápidamente la degradación del suelo<sup>38</sup>.

Las diferentes relaciones entre tierra y mano de obra, que miden el grado en que se utilizan métodos de producción extensiva, afectan igualmente a los indicadores de la productividad. Los métodos de producción intensivos y extensivos requieren diferentes modalidades de utilización de insumos y capitalización. Los métodos

---

<sup>38</sup> FAO, *African Agriculture: the Next Twenty-Five Years* (Roma: FAO, 1986), anexo II: "The land resource base".

intensivos precisan de fertilizantes, insecticidas, riego y variedades mejoradas de semillas para aumentar los rendimientos por hectárea. Los métodos extensivos, por otro lado, permiten efectuar inversiones en maquinaria que ahorra trabajo y, por consiguiente, tienden a aumentar la productividad de la mano de obra.

Los indicadores relativos a Asia y América Latina del cuadro 45 son coherentes con estos planteamientos. Pero en lo que se refiere a África esto es sólo una parte del problema. Las relaciones entre tierra y mano de obra en África son menores que en América Latina pero mayores que en Asia. Si no se tienen en cuenta las diferencias ecológicas, *ceteris paribus*, cabe prever que la agricultura africana relativamente más intensa logre mayores rendimientos que la de América Latina. Sin embargo, las producciones de cereales de África son aproximadamente la mitad de las de América Latina, principalmente debido a la insuficiente capitalización. El empleo de fertilizantes y tractores es mucho más reducido y el riesgo está menos extendido en África que en otras regiones en desarrollo. El volumen de capital agrícola por hectárea de tierras agrícolas en el África subsahariana en 1988-1992 parece que representa la sexta parte del nivel de Asia y menos de la cuarta parte del de América Latina. La extensión del regadío a escala pequeña o mediana económicamente viable es menor en África y se ha utilizado únicamente en medida muy reducida: sólo el 28% de las tierras "irrigables" son efectivamente regadas en África en conjunto, y esta proporción es menor del 10% en África central, oriental y occidental<sup>39</sup>.

La capitalización insuficiente de la agricultura africana se está agravando cada vez más debido a que, con el rápido aumento de la población, las reservas de tierras de todas las calidades se están agotando. Esto sucede en diferente medida en distintas partes de África. En la región mediterránea y árida del norte de África prácticamente no quedan reservas de tierras. En el África sudano-saheliana y en el África occidental húmeda y subhúmeda hay reservas de tierras que representan una extensión aproximadamente igual a la superficie cultivada, pero las reservas son de calidad marginal y el 75% de las reservas de tierras en la zonas sudano-saheliana se concentran en un país, a saber, el Sudán. Las principales reservas de tierras se encuentran en el África central húmeda y en el África meridional semihúmeda y semiárida. En ambas regiones existen tierras no utilizadas que se consideran muy adecuadas o moderadamente adecuadas para el cultivo (con rendimientos de más del 40% del máximo obtenible). Con todo, en esas regiones existe otro problema que es el de la infestación por moscas tsé-tsé y, en consecuencia, la prevalencia de la tripanosomiasis.

Las proyecciones de las relaciones tierra/mano de obra sugieren que para el año 2025 en más del 50% del África subsahariana existirá una alta densidad similar a la del Asia meridional<sup>40</sup>. Esta transición de una abundancia de tierras a una escasez de tierras tiene importantes consecuencias. Durante la era postcolonial, la orientación general en África había sido hacia modalidades extensivas de agricultura. Gran parte de la expansión de la producción se había logrado poniendo en cultivo nuevas superficies de tierras y no adoptando tecnologías que aumentarían los rendimientos. Así, por ejemplo, entre 1961 y 1990, el 47% del aumento de la producción de cereales en el África subsahariana se debió a un aumento de la superficie cultivada, mientras que el 53% se podía atribuir a un aumento de los rendimientos medios. En cambio, en Asia oriental y meridional apenas el 6% y el 14% del aumento, respectivamente, era atribuible a extensiones de la superficie, mientras que el resto se debía a un incremento de los

---

<sup>39</sup> Las estimaciones de las posibilidades de regadío se toman de FAO, 1996, *op.cit.* Las estimaciones del volumen total de capital en 1988-1992 proceden de FAO, *Investment in Agriculture*, Technical Background Document No. 10 para la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma, 13 a 19 de noviembre de 1996, cuadro 3. Abarcan las inversiones en la preparación de las tierras para el cultivo, la plantación de cultivos arbóreos, el regadío, la constitución de una ganadería y el alojamiento de los animales, y la mecanización y los aperos agrícolas. Con relación a la superficie de tierras agrícolas, los datos correspondientes son los siguientes: África subsahariana: 157\$ por hectárea; América Latina y el Caribe: 665\$ por hectárea; y Asia: 913\$ por hectárea.

<sup>40</sup> Las estimaciones de las reservas de tierras proceden de FAO, 1986, *op. cit.* Las proyecciones de las relaciones entre tierra y mano de obra son las de H. Binswanger y P. Pingali en "Technological priorities for farming in sub-Saharan Africa", *World Bank Economic Research Observer*, Vol. 3, N° 1, 1988, págs. 81 a 98.

rendimientos<sup>41</sup>. Ya en el decenio de 1960, la expansión de la superficie cultivada entrañaba pasar a tierras cada vez más marginales en muchos países, lo que en parte explica las tendencias adversas de la productividad de la mano de obra más arriba señaladas. No obstante, a medida que las reservas de tierras se agotan, se hace necesario pasar de una modalidad de crecimiento de la agricultura basado en la expansión de las tierras a otra basada en la intensificación. El paso a una agricultura más intensiva impone a los agricultores y a los gobiernos la necesidad de efectuar considerables inversiones; de lo contrario, se producirá una fuerte presión para acelerar la degradación ambiental. Esas nuevas inversiones y utilización de recursos en favor de la intensificación suponen el riego así como la aplicación de nuevas tecnologías (por ejemplo, mediante el cultivo de variedades de alto rendimiento) y niveles superiores de utilización de insumos (v.g., fertilizantes).

## E. Conclusiones

El mal rendimiento de la agricultura en África se describe a menudo como el resultado de las decisiones políticas egoístas de las élites urbanas que actúan contra los intereses de la mayoría de los agricultores. Mas esta opinión no reconoce las graves dificultades que afrontan los gobiernos africanos para formular una política agrícola. Estas dificultades tienen sus raíces en los equilibrios entre las diversas aportaciones importantes que el sector agrícola hace al proceso global de crecimiento en los países de bajos ingresos. Estas dificultades, que afrontan todos los países predominantemente agrícolas, son particularmente graves en el África subsahariana por tres motivos. En primer lugar, una parte importante de la producción agrícola está constituida por productos que no son comerciables internacionalmente fuera de la región. En segundo lugar, la producción agrícola se lleva a cabo en un entorno natural difícil, peligroso y frágil y está seriamente infracapitalizada, particularmente en el contexto de una transición de una abundancia de tierras a una escasez de tierras. En tercer lugar, existe un dualismo intersectorial permanente e históricamente fundado con diferencias muy elevadas entre el producto por trabajador en la agricultura y en otros sectores.

En el período que se extiende desde mediados del siglo pasado se han realizado intensos esfuerzos normativos por invertir el mal rendimiento durante el decenio de 1970. De hecho, en lo que respecta a varios indicadores esenciales, entre ellos la productividad, el producto y los volúmenes de exportación, el período posterior a 1984 ha sido en general mejor que el decenio de 1970 y los primeros años ochenta. No obstante, la mejora no ha bastado para aumentar la producción de alimentos por persona y las exportaciones agrícolas netas o para sostener el crecimiento de la productividad. Además, la mejora ha sido poco uniforme, dado que a muchos países les ha ido peor en el último período mientras que unos pocos han cambiado completamente su agricultura. Sólo algunos países han logrado índices de crecimiento del valor añadido agrícola superiores al 4%. Este mal rendimiento continuo de la agricultura en África plantea, en consecuencia, la cuestión de la eficacia de las políticas para eliminar los obstáculos al desarrollo agrícola, con inclusión de la falta de incentivos y los estrangulamientos estructurales. En el capítulo siguiente se lleva a cabo el examen de esta cuestión.

---

<sup>41</sup> Saito, *op. cit.*, cuadro 2.3.

## INFORME SOBRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO, 1998

Informe de la secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas  
sobre Comercio y Desarrollo

UNCTAD/TDR/1998		Prólogo Índice Notas explicativas Siglas y abreviaturas Panorama general
UNCTAD/TDR/1998 (Vol.I)	<b>Primera parte</b>  Capítulo I  Capítulo II  Anexo del capítulo II	<b>La inestabilidad internacional y la economía mundial</b>  La economía mundial: resultados y perspectivas  Consecuencias para el comercio de la crisis del Asia oriental  Repercusiones de la crisis de Asia en productos específicos
UNCTAD/TDR/1998 (Vol.II)	Capítulo III  Anexo del capítulo III  Capítulo IV	La inestabilidad internacional y la crisis del Asia oriental  Tres episodios de crisis financiera posteriores a Bretton Woods  La gestión y prevención de las crisis financieras

UNCTAD/TDR/1998 (Vol.III)	<b>Segunda parte</b>  Introducción  Capítulo I  Capítulo II	<b>El desarrollo de Africa en una perspectiva comparativa</b>  Crecimiento y desarrollo en Africa  La función, la estructura y el rendimiento de la agricultura
UNCTAD/TDR/1998 (Vol. IV)	Capítulo III  Capítulo IV  Capítulo V	Las políticas, los precios y la producción agrícolas  El comercio, la acumulación y la industria  Tareas planteadas y reforma institucional

**Segunda parte**

**EL DESARROLLO DE AFRICA EN UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA**

**Capítulo III. - Las políticas, los precios y la producción agrícolas**

**Capítulo IV. - El comercio, la acumulación y la industria**

**Capítulo V. - Tareas planteadas y reforma institucional**

## Capítulo III

### LAS POLÍTICAS, LOS PRECIOS Y LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLAS

#### A. Introducción

Durante el primer período postcolonial, se aplicaron en África dos enfoques básicos para el desarrollo de la agricultura. El primero de ellos se proponía modernizar la agricultura en pequeña escala mediante el fomento de la especialización, la estandarización, la utilización de insumos que aumentaran la productividad, y el control de la calidad, en particular por medio de proyectos integrados de desarrollo rural. El segundo enfoque consistía en la canalización de recursos hacia agroindustrias nacionales privadas y explotaciones estatales con un nivel elevado de capitalización. Ambos enfoques abordaban los problemas de insuficiente capitalización y limitaciones estructurales de la agricultura africana, pero presentaban importantes deficiencias en su concepción y aplicación.

A comienzos del decenio pasado se introdujeron reformas de política basadas en el convencimiento de que el factor más importante para el desarrollo agrícola eran los incentivos de mercado. Se sostenía que los deficientes resultados del sector agrícola en el África subsahariana eran imputables en gran medida a la excesiva presión tributaria de los gobiernos sobre los productores. Desde ese punto de vista, las políticas que se proponían extraer recursos de la agricultura para promover el desarrollo industrial y proporcionar bienes y servicios subvencionados a la economía urbana socavaban el desarrollo de la agricultura al hacer menos atractivas las actividades agrícolas.

Los productores agrícolas han soportado en África una presión fiscal mucho mayor que en otras partes del mundo, tanto directamente, a través de la fijación de los precios al productor, impuestos a la exportación e impuestos sobre los insumos agrícolas, como indirectamente, a través de tipos de cambio sobrevalorados y niveles elevados de protección a la industria. La fuerte presión tributaria contribuyó a la alarmante disminución del crecimiento del sector agrícola en el África subsahariana<sup>1</sup>.

Por consiguiente, las reformas se han orientado hacia la eliminación de distorsiones en la estructura de incentivos. Sus objetivos principales fueron inicialmente la realineación de los precios al productor con los precios mundiales, a través de las juntas de comercialización, y la corrección de los tipos de cambio sobrevalorados. A partir de finales del decenio de 1980 se observó un reconocimiento más general de la importancia de las limitaciones estructurales<sup>2</sup>, pero en realidad se ha prestado más atención a la desreglamentación de los mercados agrícolas, para lo que se han desmantelado las juntas de comercialización y se ha fomentado la iniciativa privada tanto en los mercados de productos como en los de insumos. En la actualidad se considera que la práctica más adecuada en materia de políticas agrarias consiste en dejar que sea el mercado el que determine, sin subvenciones, los precios de insumos y productos, permitir que los precios en frontera se basen en tipos de cambio razonables, y conseguir una estructura tributaria económicamente neutral, que no introduzca discriminaciones entre la agricultura y otros sectores. En esa perspectiva, la responsabilidad de los gobiernos consiste en mantener el acceso a los mercados,

---

<sup>1</sup> *Adjustment in Africa* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1994), pág. 76. Véase una formulación anterior de esa opinión en *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1982) e *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1986* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1986).

<sup>2</sup> Véase, en particular, H. Binswanger, "The policy response of agriculture", en *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1989), págs. 231 a 258, junto con las observaciones de A. Braverman y A. Valdés y el debate sobre el documento, págs. 259 a 271.



garantizar la difusión de información y establecer marcos jurídicos y de reglamentación adecuados, absteniéndose de intervenir a través de los precios<sup>3</sup>.

Sin embargo, tras años de intensas reformas, la respuesta de la oferta a la liberalización de los precios sigue siendo muy inferior a las expectativas, por lo que se plantean diversos interrogantes sobre el fundamento mismo de las reformas. En primer lugar, ¿es realmente cierto que los gobiernos del África subsahariana han impuesto una carga tributaria excesiva a la agricultura, especialmente en comparación con el resto del mundo en desarrollo? En segundo lugar, ¿en qué medida han eliminado las reformas de precios esa carga tributaria, dando lugar a mayores incentivos para los agricultores? Por último, ¿son los incentivos de precios el único componente, o siquiera el más importante, del crecimiento y el desarrollo agrarios<sup>4</sup>? Responder a esas preguntas es fundamental para llegar a una mejor comprensión de los factores que influyen en el desarrollo agrícola, como el papel de los incentivos de precios y otros incentivos, las aportaciones del sector público, y los impedimentos estructurales e institucionales a la respuesta de la oferta. Esa es la finalidad del presente capítulo.

En la sección siguiente se amplía el breve análisis del comportamiento de los precios agrícolas que se presentó en el *TDR 1997* aplicándolo a una gama mayor de precios, utilizando una muestra más amplia de países y productos, y haciendo comparaciones internacionales<sup>5</sup>. Se examinan después diversos factores que afectan al comportamiento de la oferta en el África subsahariana (ASS) y del papel de la inversión pública en la eliminación de los impedimentos estructurales.

Del análisis se desprende que la presión impositiva ejercida sobre los productos agrícolas de exportación a través de la fijación de los precios no siempre fue mucho mayor en los países africanos que en otros países productores importantes y que la posterior liberalización de los mercados agrícolas no siempre ha reducido el margen entre los precios de exportación y los precios al productor. En segundo lugar, la relación de intercambio interior de la agricultura en el ASS se mantuvo por lo general por encima de la relación de intercambio mundial entre los productos básicos agrícolas y las manufacturas, lo que cabe imputar a las políticas de precios y de subvenciones que favorecían a los cultivos alimenticios. Desde el inicio de las reformas, la evolución de la relación de intercambio de la agricultura y de los precios reales al productor ha sido en general más satisfactoria en los países que han seguido aplicando políticas intervencionistas en la comercialización agrícola que en los países con políticas más liberales.

En el comportamiento de la producción y de las exportaciones señalado en el capítulo anterior han influido diversos factores, entre los que se cuentan las propias reformas. En el contexto de precios mundiales en descenso, los incentivos dimanantes de las reformas cambiarias y del sistema de precios han sido débiles. La recuperación de la producción a mediados del decenio de 1980 coincidió con la inversión de las corrientes netas de recursos (gráfico 7 del capítulo I) y la recuperación de las importaciones. La mayor disponibilidad de bienes de consumo en las zonas rurales, en algunos casos, y la presión para satisfacer necesidades básicas de consumo, en otros, parecen haber contribuido a una respuesta positiva a

---

<sup>3</sup> Véase J. Meerman, *Reforming Agriculture: The World Bank Goes to Market*, estudio del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1997), pág. 70.

<sup>4</sup> Se trata, en realidad, de preguntas formuladas hace ya tiempo en el marco de la crítica a un proceso de reforma que se consideraba excesivamente centrado en los precios, es decir, basado en el supuesto de que una política de fijación de precios adecuada (para los insumos agrícolas, los productos, y las divisas) a) era fácil de definir y de alcanzar, b) debía basarse en general en la reducción de la participación del Estado en los mercados agrícolas, y c) constituía por lo menos el componente más importante de un crecimiento agrícola rápido y equitativo, y probablemente en la mayoría de los casos su condición necesaria y suficiente (M. Lipton, "Limits of price policy for agriculture: Which way for the World Bank?", *Development Policy Review*, vol. 5, 1987, pág. 201).

<sup>5</sup> Parte de los resultados empíricos examinados en la presente sección proceden de K. Boratav, "Movements in relative prices in sub-Saharan Africa" (Ginebra: UNCTAD, 1998), documento mimeografiado. Puede solicitarse a la secretaría de la UNCTAD información detallada sobre la metodología y los datos utilizados.

corto plazo de la oferta en algunos países. Allí donde se corrigieron mediante devaluaciones importantes desequilibrios de los tipos de cambio, las exportaciones repuntaron, en parte porque se encauzaron hacia los canales oficiales. Sin embargo, las políticas de ajuste no han conseguido subsanar diversos impedimentos institucionales y estructurales para el incremento de la productividad y la producción agrícolas. La eliminación de esos impedimentos habría requerido un aumento de la inversión pública en infraestructura e investigación agrarias, que no ha sido posible por la austeridad fiscal que ha caracterizado a los programas de ajuste.

## **B. Precios agrícolas**

### **1. Presión tributaria sobre los productos agrícolas de exportación**

Una forma de abordar la cuestión de la "tributación" de la agricultura consiste en examinar el margen entre los precios de exportación (en moneda nacional) y los precios percibidos por los agricultores por los principales productos de exportación, y comparar los márgenes de los principales exportadores africanos y no africanos de esos productos<sup>6</sup>. En el gráfico 15 se presentan estimaciones de la evolución de la relación entre los precios percibidos por los productores y los precios en frontera (precios unitarios de exportación) del café, el cacao, el té, el algodón y el tabaco desde 1970. Esa relación, que es un coeficiente de protección nominal no ajustado, proporciona una medida de la tasa de extracción de un excedente de los agricultores por los exportadores.

Como es obvio, el margen entre los precios de exportación y los precios al productor sólo indica la extracción de un excedente si los productores y los exportadores son entidades distintas, pero no cuando los productores exportan directamente, como ocurre en el caso de grandes plantaciones y explotaciones de empresas transnacionales. Además, ese margen no representa necesariamente formas explícitas de imposición por el Estado, en el sentido utilizado en el análisis convencional, pues también se da en el caso de comerciantes y exportadores privados. No obstante, hay que recordar que en África las juntas de comercialización fueron los principales agentes de exportación hasta principios del decenio de 1990, mientras que la implantación de instituciones similares en otras regiones fue mucho menor. De cualquier modo, en lo sucesivo se utilizará el concepto de tributación para describir el margen entre los precios de exportación y los precios al productor, independientemente de los arreglos institucionales existentes en los mercados de productos agrícolas de exportación.

Conviene señalar que el margen no es sino una medida toscamente aproximada de la tributación, puesto que no se tienen en cuenta los costos de comercialización y de transporte ni ningún otro valor añadido en la cadena de comercialización entre las operaciones productivas iniciales en la explotación agrícola y las operaciones de exportación. No obstante, puesto que los costos de transacción internos son por lo general más elevados en los países africanos que en la mayoría de los demás países en desarrollo, los valores observados del coeficiente de protección nominal pueden sobreestimar el impuesto extraído de los agricultores en los países del ASS en comparación con otros países en desarrollo, aunque es posible que también en países exportadores de otras regiones una parte importante del margen entre los precios en frontera y los precios al productor corresponda al valor añadido en las fases anteriores a la exportación.

La tasa impositiva no es independiente del tipo de cambio. El precio en frontera está determinado por el tipo de cambio nominal y los precios en dólares que perciben los exportadores en los mercados

---

<sup>6</sup> Véase información sobre algunos de los métodos más complejos para efectuar comparaciones entre países de la tributación de la agricultura y sobre los problemas que plantean en M.J. Westlake, "The measurement of agricultural price distortion in developing countries", *Journal of Development Studies*, vol. 23, 1987; D. Byerlee y M.L. Morris, "Calculating levels of protection: Is it always appropriate to use world reference prices based on current trading status?", *World Development*, vol. 21, Nº 5, 1993; y M. Karshenas, "Dynamic economies and the critique of urban bias", *Journal of Peasant Studies*, vol. 24, Nº 1/2, 1996.

**Gráfico 15**

RELACIÓN ENTRE LOS PRECIOS AL PRODUCTOR Y LOS PRECIOS EN FRONTERA<sup>a</sup>  
DE CINCO PRODUCTOS AGRÍCOLAS DE EXPORTACIÓN IMPORTANTES: COMPARACIÓN  
ENTRE LOS PAÍSES AFRICANOS Y OTROSPAÍSES EN DESARROLLO, 1970-1994

*Fuente:* Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en FAO, base de datos *FAOSTAT*; y FMI, *Estadísticas financieras internacionales* (cintas).

*Nota:* En las muestras se han incluido los siguientes países: **Exportadores de café:** *Países africanos:* Burundi, Camerún, Côte d'Ivoire, Etiopía, Guinea, Kenya, Madagascar, Malawi, República Unida de Tanzania, Rwanda, Uganda. *Otros países:* Colombia, Costa Rica, Guatemala, Indonesia. **Exportadores de cacao:** *Países africanos:* Côte d'Ivoire, Ghana, Guinea, Nigeria. *Otros países:* Ecuador, Malasia, Indonesia, Papua Nueva Guinea, República Dominicana. **Exportadores de té:** *Países africanos:* Burundi, Camerún, Kenya, Malawi, República Unida de Tanzania, Rwanda, Uganda. *Otros países:* India, Indonesia, Sri Lanka, Turquía. **Exportadores de algodón:** *Países africanos:* Burkina Faso, Burundi, Camerún, Chad, Malí, República Unida de Tanzania, Sudán, Uganda, Zimbabwe. *Otros países:* Egipto, India, Pakistán, Paraguay, Siria, Turquía. **Exportadores de tabaco:** *Países africanos:* Malawi, Zambia, Zimbabwe. *Otros países:* Indonesia, República de Corea, Tailandia, Turquía.

<sup>a</sup> Valor unitario de las exportaciones.

internacionales. Por consiguiente, una reducción del tipo de cambio aumentará los precios percibidos por los exportadores, expresados en moneda nacional. Si los precios pagados a los agricultores permanecen invariables, o aumentan en medida inferior a la tasa de devaluación de la moneda, la tasa impositiva aumentará. Eso es precisamente lo que ocurrió a raíz de las devaluaciones posteriores a 1986 en diversos países del ASS, en los que los precios pagados a los agricultores disminuyeron respecto del valor unitario de las exportaciones. Sin embargo, aunque conduzcan a un aumento del margen, las devaluaciones tienden a incrementar los precios reales al productor de los productos de exportación respecto de los productos no exportables, por lo que introducen incentivos a la exportación.

Existe un acuerdo general en que las monedas de muchos países del ASS estuvieron sobrevaloradas durante el período comprendido entre mediados del decenio de 1970 y mediados del decenio siguiente. Sin embargo, los datos presentados en el gráfico 15 no corroboran la opinión convencional de que los productores africanos han sido siempre objeto de una tributación mayor que los de otros países en desarrollo como consecuencia de las políticas de fijación de precios, sino que parecen indicar que se trata de una tosca simplificación. La comparación producto por producto entre exportadores de países de África y de otros países presenta un cuadro mucho más complejo:

- ! En el caso del *café*, la relación entre los precios al productor y los precios en frontera (precios unitarios de las exportaciones) no parece haber sido, en promedio, muy diferente de los países africanos a los demás, excepto en el período 1975-1977, en que el nivel de tributación fue mayor en África. En ambos grupos de países, los precios al productor correspondieron a alrededor del 50 por ciento de los precios en frontera de 1979 a 1988 y aumentaron después pronunciadamente para volver a disminuir hasta sus niveles anteriores,
- ! Los productos de *cacao* han estado siempre sujetos a un impuesto mayor en los países de África que en otros países en desarrollo, con la excepción de un breve período a principios del decenio de 1980. En África los precios al productor correspondieron en promedio al 55 por ciento de los precios en frontera durante todo el decenio de 1970, mientras que en los otros países la proporción fue del 60-80 por ciento. La situación mejoró brevemente en África después de 1980, pero volvió pronto a empeorar considerablemente al retener los exportadores la mayor parte de los beneficios de las devaluaciones. Paradójicamente, el nivel de tributación parece haber aumentado durante el período de reformas en África. En cambio, desde finales del decenio de 1980, los precios percibidos por los productores de cacao de países no africanos han sido al parecer superiores a los valores unitarios de las exportaciones, lo que es indicio de que las exportaciones estaban subvencionadas.
- ! En el caso del *té*, el nivel del impuesto fue más elevado en África al comienzo y al final del período examinado. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en el caso del cacao, los niveles de tributación de los productores en África fueron más bajos durante aproximadamente la mitad del período examinado. Durante la mayor parte del decenio de 1980, los precios al productor en África correspondieron en promedio a alrededor del 70 por ciento de los precios en frontera, mientras que en otros países en desarrollo productores la relación fue por lo general inferior al 50 por ciento.
- ! La presión impositiva sobre el *algodón* parece haber sido más moderada y estable que la sufrida por otros cultivos, tanto en los países productores de África como en los de otras regiones, y no se advierten diferencias importantes entre los dos grupos de países a ese respecto. La tendencia a la baja moderada de las tasas impositivas en el decenio de 1980 se invirtió posteriormente en ambos grupos de países.
- ! En el caso del *tabaco*, la proporción de los precios en frontera recibida por los productores africanos ha sido siempre inferior a la recibida por los productores de otros países, en particular desde finales del decenio de 1970. A partir de 1980 se observó un aumento de la tasa de tributación.

Por consiguiente, aunque es cierto que en algunos casos los agricultores africanos han soportado una pesada carga impositiva en comparación con los de otros países exportadores importantes, no ha sido ésa la situación general<sup>7</sup>. De los cinco productos de exportación estudiados, sólo en el caso del cacao y del tabaco fue la relación entre precios al productor y precios en frontera antes del proceso de reforma considerablemente menor en África que en los otros exportadores importantes. En el caso del café y del algodón no se advierten diferencias importantes al respecto entre los dos grupos de países durante el período anterior a las reformas. Los resultados de investigaciones anteriores, que sustentaron la creencia de que los productores africanos estaban sujetos a tasas impositivas mayores, se basaban en una muestra de tres países, dos de los cuales eran importantes exportadores de cacao, y reflejaban también los efectos adversos de la sobrevaloración de los tipos de cambio<sup>8</sup>.

El gráfico 15 parece indicar asimismo que las reformas de los precios en África no siempre han conducido a reducciones de las tasas impositivas para los agricultores dedicados a cultivos de exportación. Desde mediados del decenio de 1980, la relación entre precios al productor y precios de exportación ha disminuido para todos los productos aquí examinados, con la excepción del café. Eso significa que las devaluaciones que se llevaron a cabo durante ese período beneficiaron a los comerciantes más que a los agricultores. No obstante, conviene señalar que no todos los países del ASS incluidos en el gráfico han emprendido reformas. En la subsección 3 *infra* se analizan las variaciones de los precios diferenciando entre los países que han introducido reformas y los que no lo han hecho.

En el caso de los productos alimenticios objeto de comercio (importables) tales como los cereales, lo pertinente es comparar los precios percibidos por los agricultores con los costos de importación en moneda nacional. Éstos están determinados por los precios mundiales y los tipos de cambio, mientras que en los primeros influyen las políticas aplicadas en materia de fijación de precios y de subvenciones. La existencia de un margen positivo entre los precios percibidos por los agricultores y los costos unitarios de las importaciones indican protección a los productores de alimentos. Al aumentar los costos de las importaciones, las devaluaciones permiten reducir el apoyo directo a los precios de los cultivos alimentarios y/o las subvenciones.

En el gráfico 16 se muestra la evolución de las relaciones medias entre los precios al productor y los precios mundiales (expresados en monedas nacionales) de los cereales entre 1970 y 1994 en diversos países del ASS. Se observa claramente que los precios percibidos por los agricultores aumentaron más rápidamente que los precios mundiales hasta mediados del decenio de 1980, lo que indica tasas elevadas de subvención implícita. La subsiguiente inversión de la tendencia puede explicarse por las reformas basadas en el mercado y las devaluaciones.

## **2. Relaciones de intercambio y precios reales al productor**

En análisis que antecede es una versión simplificada del enfoque convencional aplicado a la tributación de los productos agrícolas de exportación. Se centra exclusivamente en los precios de los productos, sin tener en cuenta los precios pagados por los agricultores. Sin embargo, es precisamente la relación entre los precios obtenidos por los productos y los de los insumos y bienes de consumo comprados por los productores la que determina el ingreso real y el consumo de éstos, influyendo así en sus decisiones de producción y de inversión. La medida más general de esos precios relativos es la relación de intercambio interior de la agricultura.

---

<sup>7</sup> La afirmación convencional de que la agricultura africana ha sufrido una tributación excesiva ha sido impugnada por J.G. Beynon, "Pricism v. structuralism in sub-Saharan African agriculture", *Journal of Agricultural Economics*, vol. 40, N° 1.

<sup>8</sup> Véase A.O. Krueger, M. Achiff y A. Valdés (eds.), *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*, vol. 4, *A Synthesis of the Economics in Developing Countries* (Baltimore: Johns Hopkins University Press para el Banco Mundial, 1991-1992).

**Gráfico 16**

RELACIÓN ENTRE LOS PRECIOS AL PRODUCTOR Y LOS PRECIOS EN  
EL MERCADO MUNDIAL DE TRES CEREALES IMPORTANTES DEL  
ASS, 1970-1994  
(1973 = 100)

*Fuente:* Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en UNCTAD, *Commodity Price Statistics*; y FAO, base de datos *FAOSTAT*.

*Nota:* Las relaciones se calculan sobre la base de los precios percibidos por los productores y los precios mundiales expresados en monedas nacionales a los tipos de cambio corrientes. Los promedios corresponden a los siguientes países: *trigo:* Burundi, Chad, Etiopía, Kenya, Malawi, Níger, República Unida de Tanzania, Sudán, Uganda, Zambia; *maíz:* Burkina Faso, Burundi, Camerún, Chad, Côte d'Ivoire, Etiopía, Ghana, Guinea, Kenya, Madagascar, Malawi, Malí, Níger, Nigeria, República Unida de Tanzania, Senegal, Sudán, Uganda, Zambia; *arroz:* Burkina Faso, Burundi, Camerún, Chad, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinea, Kenya, Madagascar, Malawi, Malí, Níger, Nigeria, República Unida de Tanzania, Uganda, Zambia.

La presente subsección se concentra en las tendencias de la relación de intercambio de la agricultura en una muestra de 20 países del ASS, utilizando dos índices. El primero abarca el conjunto de la agricultura y se calcula como relación entre el deflactor implícito del PIB agrícola y el deflactor implícito del PIB no agrícola (o manufacturero). Esas relaciones de intercambio interiores se comparan con las mundiales, obtenidas deflactando los precios mundiales de los productos agrícolas por los valores unitarios de las exportaciones de manufacturas. El segundo indicador, los precios reales al productor, se refiere a productos

agrícolas concretos y se mide por la relación entre los precios al productor y el índice interior de precios de consumo<sup>9</sup>.

En el gráfico 17 se muestran las tendencias de la relación de intercambio de la agricultura en los mercados mundiales y en el ASS. Se observa una disminución casi ininterrumpida de la relación de intercambio mundial de los productos agrícolas de 1973 a 1995. Aunque la disminución fue bastante moderada a partir de 1986, y se registró un repunte en 1994-1995, los índices medios del período 1987-1995 se situaron alrededor de un 60 por ciento y un 40 por ciento por debajo de los niveles de 1973 para "todos los alimentos" y las "materias primas", respectivamente.

En cambio, la relación de intercambio interior de la agricultura en el ASS muestra una evolución muy diferente. Tras aumentar durante la primera mitad del decenio de 1970, permanece más o menos estable hasta que, a principios del decenio de 1990, empieza a aumentar de nuevo; el promedio del período 1987-1995 es superior en un 13 por ciento al nivel de 1973. Por consiguiente, los agricultores del ASS parecen haber recibido protección frente a las tendencias adversas de la relación de intercambio mundial de los productos agrícolas.

Una vez más, es necesario interpretar con cautela esos datos, teniendo en cuenta que las dos series de relaciones no comprenden los mismos productos, lo que puede reducir la fiabilidad de las comparaciones, en particular cuando difiere la evolución de los precios de diferentes productos. En efecto, en la evolución más favorable de la relación de intercambio interior parecen haber influido en medida importante los precios de los productos alimenticios no exportables. Sin embargo, ese factor no explica por sí solo las grandes diferencias en la evolución de la relación de intercambio de la agricultura entre los mercados mundiales y el ASS. Los datos disponibles sobre los precios reales al productor parecen indicar que las políticas de fijación de precios aplicadas en el ASS, en particular en lo que respecta a los cultivos alimentarios exportables, contribuyeron en medida importante a estabilizar la relación de intercambio interior de la agricultura.

El gráfico 18 muestra las tendencias seguidas de 1970 a 1994 por los precios reales al productor de cuatro importantes productos agrícolas de exportación y tres productos alimenticios en los países del ASS. En líneas generales, llama la atención el contraste entre el pronunciado deterioro que se observa en el caso de los cultivos de exportación y el elevado grado de estabilidad de los cultivos alimentarios. Los precios reales al productor del cacao, el café, el algodón y el té a principios del decenio de 1990 eran inferiores en 40-50 por ciento a sus niveles medios durante el decenio de 1970. Durante el mismo período, los precios interiores reales de los cereales en el ASS permanecieron relativamente estables, con ligeras disminuciones a partir de mediados del decenio de 1980. La comparación entre los precios interiores y los internacionales indica que, expresados en términos reales, los precios interiores de los productos de exportación siguieron por lo general la tendencia descendente de los precios internacionales, mientras que los de los cereales se mantuvieron más estables a niveles más elevados (gráfico 19).

---

<sup>9</sup> Ambos indicadores presentan inconvenientes que aconsejan prudencia en su interpretación. Cuando para estimar la relación global de intercambio de la agricultura se utilizan deflatores del PIB a precios de mercado en vez de al costo de los factores, la medida de los precios agrícolas relativos puede no resultar homogénea de unos períodos a otros. Por ejemplo, un país puede haber desmantelado sus juntas de comercialización e introducido impuestos explícitos a las exportaciones agrícolas. En esas circunstancias, la medida del deflactor del PIB a precios de mercado puede aumentar sin que varíen los precios percibidos por los productores. En las estimaciones de los precios reales al productor se utilizan los precios al productor de la FAO, lo que también hace necesaria cierta cautela al interpretar los datos. Las series de precios de la FAO correspondientes al ASS se basan principalmente en los precios oficiales pagados por las juntas de comercialización a los agricultores, o en precios de sostenimiento del gobierno. Cuando los precios de los mercados paralelos son más elevados, al utilizarse únicamente los precios oficiales se subestiman los efectivamente percibidos por los agricultores. En cambio, a partir de la liberalización los precios registrados suelen ser los precios medios percibidos por los agricultores, lo que puede dar lugar a una sobreestimación de los efectos de la liberalización en los precios al productor.

**Gráfico 17**

RELACIÓN DE INTERCAMBIO DE LA AGRICULTURA:  
COMPARACIÓN ENTRE EL ASS Y EL MUNDO, 1970-1995  
(1973 = 100)

*Fuente:* Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en UNCTAD, *Commodity Price Statistics*; y Banco Mundial, *World Development Indicators 1997* (CD-Rom).

- <sup>a</sup> Promedio no ponderado de las relaciones de intercambio interiores de la agricultura de Burkina Faso (excepto para 1995), Burundi, Camerún, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Madagascar, Malawi, Malí, Nigeria, Senegal y Zambia. Las relaciones de intercambio interiores de la agricultura se miden por la relación entre el deflactor sectorial implícito de la agricultura y el deflactor sectorial implícito de la industria.
- <sup>b</sup> Relación entre el índice de precios del mercado mundial de "todos los alimentos" (bebidas tropicales, alimentos, semillas oleaginosas y aceites) y el índice del valor unitario de las exportaciones de manufacturas de las economías de mercado desarrolladas.
- <sup>c</sup> Relación entre el índice de precios del mercado mundial de las materias primas agrícolas y el índice del valor unitario de las exportaciones de manufacturas de las economías de mercado desarrolladas.

En las variaciones de la relación de intercambio interna y de los precios reales al productor influyen numerosos factores, entre los que se cuentan la evolución de los mercados mundiales de productos agrícolas y de manufacturas, la intervención pública en los mercados nacionales de productos y/o insumos, y las políticas cambiarias. Por lo general, en la mayoría de los países africanos la intervención pública favoreció hasta hace poco a los cultivos alimentarios frente a los cultivos de exportación, a través de medidas de soste-



**Gráfico 18**

ÁFRICA SUBSAHARIANA: PRECIOS REALES AL PRODUCTOR DE ALGUNOS PRODUCTOS  
AGRÍCOLAS DE EXPORTACIÓN Y PRODUCTOS ALIMENTICIOS, 1970-1994  
(1973 = 100)

*Fuente:* Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en FAO, base de datos *FAOSTAT*; y FMI, *Estadísticas financieras internacionales*.

*Nota:* Los precios reales al productor son los precios nominales percibidos por los agricultores divididos por el índice de precios de consumo. Los datos son promedios no ponderados correspondientes a los siguientes países: *cacao*: Camerún, Côte d'Ivoire; *café*: Burundi, Côte d'Ivoire, Etiopía, Kenya, Madagascar, República Unida de Tanzania; *algodón*: Burkina Faso, República Unida de Tanzania; *té*: Burundi, Kenya; *trigo*: Burundi, Etiopía, Kenya, Níger, República Unida de Tanzania, Sudán, Zambia; *maíz*: Burkina Faso, Burundi, Camerún, Côte d'Ivoire, Etiopía, Ghana, Kenya, Madagascar, Níger, Nigeria, República Unida de Tanzania, Senegal, Zambia; *arroz*: Burkina Faso, Burundi, Camerún, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Madagascar, Níger, Nigeria, República Unida de Tanzania, Zambia.

nimiento de los precios y subvenciones, lo que, unido a la sobrevaloración de los tipos de cambio, hizo que los precios de los productos alimenticios se mantuvieran a niveles elevados respecto de los productos agrícolas de exportación. Con la liberalización de los mercados, se ha establecido una vinculación más estrecha entre los precios de las dos categorías de productos y los precios mundiales, pero en mayor medida en el caso de los productos agrícolas de exportación. Las devaluaciones sólo contrarrestaron parcialmente la tendencia a la baja de los precios reales de los productos agrícolas de exportación en los mercados mundiales, al tiempo que, como se ha señalado, aumentaba la tasa de tributación. De ahí que, en general, los precios reales al productor de los productos agrícolas de exportación disminuyeran durante todo el decenio de 1980, mientras que los precios de los cereales aumentaron o registraron una disminución menor. Esas tendencias diferentes se pueden observar en el gráfico 20, en el que se representan las variaciones de los precios medios de diversos productos alimenticios y de exportación en varios países entre 1981-1983 y 1992-1994. No obstante, por debajo de esa tendencia general la evolución de los precios reales de los mismos productos alimenticios y de exportación varió considerablemente de unos países a otros, como consecuencia en gran medida de las diferencias en las políticas cambiarias y el alcance y el tipo de intervención en los mercados de productos agrícolas.

### 3. Cambios de políticas y precios agrícolas

Los datos examinados *supra* indican que, a pesar de las reformas generalizadas de los precios agrícolas para vincularlos en mayor medida a las fuerzas del mercado, en los últimos diez años no se han registrado mejoras sustanciales de los precios relativos y la relación de intercambio de la agricultura ni se han reducido los niveles de tributación de los agricultores. Una forma más directa de analizar los efectos de esas reformas consiste en comparar la evolución de los precios en los países que han emprendido reformas y en los que han seguido aplicando políticas intervencionistas. La comparación se efectúa en el presente documento sobre la base de la misma serie de precios examinada *supra*, clasificando los países por el tipo de políticas aplicadas, según la evaluación del Banco Mundial en su mencionado estudio *Adjustment in Africa*<sup>10</sup>.

El gráfico 21 muestra que desde 1984 las relaciones de intercambio interiores de la agricultura han registrado una evolución mucho más favorable en los países con "alto grado de intervención" que en los países con "bajo grado de intervención". En 1993, la relación había mejorado en un 24 por ciento en el primer grupo y empeorado en un 7 por ciento en el segundo.

Las repercusiones de las políticas aplicadas en los precios reales al productor se examinan en el presente documento clasificando a los principales productores africanos de cacao, café, algodón, té y cereales en las categorías de "intervencionismo continuado", "liberalización continuada" y "liberalización reciente", definidas por el Banco Mundial en relación con los mercados agrícolas. En el caso de los productos

---

<sup>10</sup> En el gráfico 21 se clasifica a los países según se caractericen por "alto grado de intervención" o "bajo grado de intervención", fijando la línea de demarcación en los 15 puntos del cuadro A13 de *Adjustment in Africa*, mientras que en los gráficos 2.3.7.B y C se utiliza la información sobre productos concretos contenida en el cuadro A9 de ese estudio para clasificar a los países en las categorías de "intervencionismo continuado", "liberalización continuada" y "liberalización reciente". Véanse otras clasificaciones recientes en *Adjustment Lending in Sub-Saharan Africa: An Update*, Operations Evaluation Department Report N° 16594 (Washington, D.C.; Banco Mundial, 1997); y K. Cleaver, *Rural Development Strategies for Poverty Reduction and Environmental Protection in Sub-Saharan Africa* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1997); en ese último documento se utiliza una clasificación cualitativa basada en las últimas evaluaciones del Banco Mundial. Con el fin de estudiar cómo pueden afectar a los resultados las diferentes clasificaciones, el cuadro 1 de ese último estudio se ha adoptado como base de las clasificaciones por países utilizadas en la presente sección para comparar las relaciones de intercambio de la agricultura en países que aplican diferentes políticas. Con arreglo a la enumeración de ese estudio, son tres (Malawi, Malí y Uganda) los países incluidos en el presente capítulo en la categoría orientada al mercado, y otros tres (el Camerún, Madagascar y el Senegal) los incluidos en la categoría "intervencionista". Tomando 1984 como año de base, el promedio de las relaciones de intercambio de la agricultura en el grupo orientado al mercado disminuye a 93 en 1995 (1984 = 100), mientras que el del grupo intervencionista aumenta a 136.

**Gráfico 19**

PRECIOS REALES EN EL MERCADO MUNDIAL Y PRECIOS REALES AL PRODUCTOR  
EN ÁFRICA DE ALGUNOS PRODUCTOS BÁSICOS, 1970-1995  
(1973 = 100)

*Fuente:* Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en UNCTAD, *Commodity Price Statistics* (cintas); FAO, base de datos *FAOSTAT*; y FMI, Estadísticas financieras internacionales (cintas).

*Nota:* Los precios reales del mercado mundial son los precios nominales deflactados por el índice del valor unitario de las exportaciones de manufacturas de las economías de mercado desarrolladas. Los precios reales al productor son los precios nominales percibidos por los agricultores deflactados por el índice de precios de consumo. Los promedios de los precios reales al productor corresponden a los países especificados en el gráfico 18.

**Gráfico 20**

VARIACIONES DE LOS PRECIOS REALES AL PRODUCTOR DE LOS PRINCIPALES  
PRODUCTOS AGRÍCOLAS DE EXPORTACIÓN Y PRODUCTOS ALIMENTICIOS  
EN ALGUNOS PAÍSES DEL ASS, 1981-1983 Y 1992-1994

*Fuente:* Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en datos de FAO, base de datos *FAOSTAT*; y FMI, *Estadísticas financieras internacionales*.

agrícolas de exportación, con la excepción del café hasta 1992, los precios reales al productor han registrado desde 1984 una evolución más favorable en los países que han seguido aplicando en los mercados de esos productos políticas intervencionistas que en los que se han dotado de políticas más liberales (gráfico 22). Esa observación concuerda con los resultados del estudio del Banco Mundial<sup>11</sup>, que indican que en los países en los que se mantuvo la fijación centralizada de los precios al productor se registró un aumento del 4,8 por ciento de los precios reales al productor de los cultivos de exportación, mientras que en los países que abandonaron la fijación centralizada de los precios por un régimen indicativo o la desreglamentación total se registró una disminución del 18,8 por ciento. En el caso de los cultivos alimentarios, los agricultores de los países con alto grado de intervención en los mercados agrícolas parecen haber percibido precios considerablemente superiores al promedio, en particular en los últimos años.

### Gráfico 21

RELACIÓN DE INTERCAMBIO INTERIOR DE LA AGRICULTURA  
Y ORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE LOS PAÍSES DE LA ASS,  
POR GRUPOS DE PAÍSES, 1984-1993  
(1984 = 100)

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

*Nota:* Los datos son promedios no ponderados de los países, clasificados según el grado de intervención en el mercado (véase el texto). Los países con alto grado de intervención son Burkina Faso, Camerún, Côte d'Ivoire, Kenya, Madagascar, República Unida de Tanzania, Senegal y Zambia; los países con bajo grado de intervención son Burundi, Chad, Malawi, Malí, Nigeria, Rwanda y Uganda. La relación de intercambio interior de la agricultura se calcula como relación entre el deflactor sectorial implícito de la agricultura y el del sector manufacturero o de la industria.

---

<sup>11</sup> Cuadros A.9 y A.18.

**Gráfico 22**

... PRECIOS REALES AL PRODUCTOR DE ALGUNOS PRODUCTOS BÁSICOS, Y ORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE LOS PAÍSES DE LA ASS, POR AGRUPACIONES DE PAÍSES, 1984-1994  
(1984 = 100)

*Fuente:* Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en FAO, base de datos *FAOSTAT*; y FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales* (cintas).

*Nota:* Los precios reales al productor son los precios nominales percibidos por los agricultores deflactados por el índice de precios de consumo. Los países se clasifican según el grado y el historial de intervención en el mercado (véase el texto). Las agrupaciones de países son las siguientes: LR = liberalización reciente; IC = intervención continuada; LC = liberalización continuada. Los promedios, no ponderados, corresponden a los siguientes países: *cacao*: IC: Ghana; LR: Camerún, Côte d'Ivoire. *Café*: IC: Rwanda; LC: Kenya; LR: Burundi, Côte d'Ivoire, Madagascar, República Unida de Tanzania. *Algodón*: IC: Burkina Faso; LR: República Unida de Tanzania. *Té*: IC: Burundi, Rwanda, LC: Kenya.

Las conclusiones son muy similares por lo que respecta a la exacción impositiva de que son objeto los cultivos de exportación, medida por la relación entre los precios percibidos por los agricultores y los precios en frontera (gráfico 23). En los países que siguieron aplicando o empezaron a aplicar regímenes de comercialización liberalizados esa relación disminuyó más rápidamente o aumentó con mucha mayor lentitud que en los países en los que se mantuvieron altos niveles de intervención pública, con la excepción, una vez más, del cacao.

#### **4. Consecuencias**

Las conclusiones de las subsecciones anteriores resultan preocupantes. Ante todo, parecen indicar que los supuestos sobre las políticas de fijación de los precios agrícolas en el decenio de 1970 en que se fundamentaron las reformas posteriores no son totalmente válidos. Es cierto que los gobiernos africanos que dependían de los cultivos de exportación permitieron que se apreciaran sus monedas en el decenio de 1970, lo que constituyó una rémora para la agricultura de esos países. Sin embargo, aunque no cabe duda de que

**Gráfico 23**

RELACIÓN ENTRE LOS PRECIOS AL PRODUCTOR Y LOS PRECIOS EN FRONTERA<sup>a</sup> DE ALGUNOS PRODUCTOS BÁSICOS, Y ORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE LOS PAÍSES DEL ASS, POR AGRUPACIONES DE PAÍSES, 1984-1994  
(1984 = 100)

*Fuente:* Véase el gráfico 22.

*Nota:* Véase el gráfico 22. Las agrupaciones de países son las mismas de ese gráfico, con la adición de Uganda (café, LR), Chad y Malí (algodón, LR en ambos casos).

<sup>a</sup> Valor unitario de las exportaciones.

los agricultores dedicados a ciertos cultivos de exportación padecieron un fuerte gravamen, los márgenes entre los precios de exportación y los precios al productor no siempre fueron más elevados en África que en otros países. Tampoco es cierto que todo el sector agrícola registrara una tendencia ininterrumpida a la disminución de los precios reales de los productos agrícolas alimenticios o de exportación<sup>12</sup>.

Otra conclusión importante es la de que las reformas de precios del decenio de 1980 y el proceso de liberalización del mercado y de privatización del decenio de 1990 han ido por lo general acompañados de una disminución de los precios reales al productor de los productos agrícolas de exportación. Al parecer, la relación de

---

<sup>12</sup> A esa conclusión llegaron anteriormente D. Ghai y L. Smith, "Food price policy and equity", en J.W. Mellor, C.L. Delgado y M.J. Blackie (eds.), *Accelerating Food Production in Sub-Saharan Africa* (Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press, 1987), págs. 284 y 285. Además, un estudio realizado sobre el África oriental ha demostrado que, teniendo en cuenta las importantes subvenciones a los cultivos alimentarios a partir de 1973, en la mayoría de los países no hubo tributación neta de la agricultura; véase U.J. Lele y L. Meyers, "Growth and structural change in East Africa: Domestic policies, agricultural performance and World Bank assistance 1963-86", MADIA Discussion Paper N° 3 (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1989).

intercambio interior ha empeorado en mayor medida para los productores en los países que han tratado de vincular los precios interiores a los mundiales. El traspaso de las actividades de comercialización del sector público a entidades privadas no ha incrementado la proporción de los precios de exportación percibida por los productores.

Las características generales que se han señalado pueden sin duda refrendarse mediante estudios nacionales sobre los precios de productos concretos. Sin embargo, la dinámica de la formación de los precios agrícolas y los problemas que enfrentan los impulsores de las reformas y los agricultores dedicados a cultivos de exportación sólo pueden comprenderse cabalmente en un contexto más amplio que el meramente nacional. Cuando aumentan los precios mundiales y los precios reales al productor de los productos agrícolas, hay margen para la extracción de un excedente sin socavar los incentivos ni la producción. En cambio, cuando disminuyen los precios resulta difícil para los organismos públicos de comercialización imponer una exacción adicional a los agricultores por medio de la concatenación progresiva en el mercado, es decir, por el aumento de los márgenes entre los precios en frontera y los precios al productor. En cierto sentido, la baja tasa impositiva puede haber sido una respuesta inevitable a condiciones mundiales desfavorables.

La competencia entre comerciantes tiende en principio a limitar las posibilidades de extraer un excedente de los agricultores. En particular, el levantamiento de las restricciones institucionales a la comercialización puede beneficiar a los agricultores de las zonas más accesibles y más densamente pobladas. Sin embargo, resulta muy dudoso que la liberalización sea una vía adecuada para promover el desarrollo agrícola en una situación de mercados inexistentes o imperfectos, condiciones mundiales desfavorables y deficiencias de infraestructura. Un observador atento de la agricultura africana ha señalado que "es muy posible que la insistencia de los donantes en precipitar la liberalización de los mercados a corto plazo termine perjudicando a la causa del desarrollo de los mercados"<sup>13</sup>. Es peligroso formular políticas sin tener debidamente en cuenta las características, estructuras y limitaciones del mercado interior y la situación exterior.

### **C. Comportamiento de la oferta agrícola: fuentes y limitaciones**

La respuesta de la producción agrícola a los incentivos de precios depende de numerosos factores estructurales e institucionales que influyen en la productividad y en la rentabilidad. Los análisis empíricos indican por lo general que la respuesta de la oferta agregada de los productores a los incentivos de precios es más débil en los países de bajo ingreso, y que:

... la intensidad de la reacción de la oferta a las reformas económicas depende del grado de desarrollo de la economía agrícola. El desarrollo agrícola exige una infraestructura rural adecuada (sistemas de riego, carreteras y medios de transporte, suministro de electricidad, telecomunicaciones), crédito, información sobre los mercados, abastecimiento de insumos, actividades de investigación y extensión y un sistema de enseñanza y de atención sanitaria para los agricultores. Si esos factores presentan graves deficiencias, aun con precios adecuados en un entorno propicio no se conseguirá el desarrollo de la agricultura<sup>14</sup>.

La débil reacción de la oferta a los incentivos de precios en el ASS solía atribuirse a la falta de motivación y a la supuestamente perversa racionalidad económica de los agricultores africanos, en particular de los pequeños agricultores. Esos estereotipos coloniales se han desmoronado al publicarse diversos estudios que demuestran que los productores africanos tienen la misma percepción clara de los costos y rendimientos que los agricultores de todo

---

<sup>13</sup> U.J. Lele, "Comparative advantage and structural transformation: A review of Africa's economic development experience", en G. Ranis y T.P. Schultz (eds.), *The State of Development Economics: Progress and Perspectives* (Oxford y New York: Basil Blackwell, 1988), pág. 204.

<sup>14</sup> Meerman, *op. cit.*



el mundo<sup>15</sup>. Sin embargo, al mismo tiempo resulta cada vez más evidente que los productores africanos están sujetos a limitaciones estructurales e institucionales particularmente graves<sup>16</sup>, entre las que se cuentan las deficiencias de la infraestructura básica, la inexistencia o imperfección de los mercados de productos, tierra, mano de obra y crédito; problemas de suministro de los insumos agrícolas y productos de consumo básicos que adquieren los agricultores; la no disponibilidad de tecnologías adecuadas; la situación de la mujer; y los elevados niveles de riesgo.

## 1. Reacción de la oferta a corto plazo

La forma en que actúan esas limitaciones puede entenderse mejor si se aíslan los principales procesos de la oferta agrícola. A corto plazo, la oferta agregada puede responder a los incentivos de precios a través de tres procesos básicos. En primer lugar, pueden empezar a utilizarse tierras y mano de obra ociosas, lo que conduciría a un aumento del producto a través de un mecanismo que permite aprovechar el excedente<sup>17</sup>. En segundo lugar, los incentivos de precios pueden propiciar un aumento de la eficiencia como resultado de la reasignación de recursos y de modificaciones en la composición del producto. En tercer lugar, puede intensificarse la producción aplicando más insumos variables y prestando mayor atención a todos los estadios del ciclo de producción. Diferentes factores fomentan o limitan la eficacia de cada uno de esos procesos.

### a) *Aprovechamiento del excedente*

Puede aumentarse la producción cuando las unidades familiares dedicadas a la agricultura intensifican sus esfuerzos y ponen en explotación tierras inactivas como reacción a incentivos de precios o a la mayor disponibilidad de determinados bienes-incentivo. Ese mecanismo ha tenido históricamente gran importancia en África, y se ha utilizado en muchas ocasiones para explicar la expansión inicial de nuevos cultivos de exportación (café, algodón, cacao, cacahuetes y nueces de palma) como consecuencia de la primera oleada del proceso de mundialización, a comienzos de siglo. Es probable que parte de la reacción a corto plazo de la oferta a las reformas de política se debiera al efecto de aprovechamiento del excedente. Entre los pequeños agricultores de orientación comercial de diversos países del ASS se observó a principios del decenio de 1980 una amplia tendencia a reducir la producción comercializada porque, como consecuencia de la escasez de divisas y el hundimiento de la industria manufacturera nacional, no se podían conseguir productos de consumo tales como jabón, textiles, cerillas, té, café, azúcar, aceite para cocinar, leche envasada, pescado, cemento, cubiertas metálicas para tejados, radios y bicicletas. Los efectos negativos de esos períodos de escasez en la producción comercializada de la que se tiene constancia han sido

---

<sup>15</sup> Los resultados de los estudios sobre la reacción de la oferta de los distintos cultivos de exportación a las variaciones de los precios reales de esos productos indican que en el caso de los cultivos anuales (algodón y tabaco) la elasticidad a corto plazo de la oferta suele oscilar entre 0,2 y 0,7, y en el de los cultivos arbóreos, entre 0,1 y 0,3. La elasticidad a largo plazo suele ser mayor, aunque normalmente inferior a la unidad; véase G. Helleiner, "Smallholder decision making: Tropical African evidence", en L.G. Reynolds (ed.), *Agriculture in Development Theory* (New Haven y Londres: Yale University Press, 1975); y N. Mamingi, "How prices and macroeconomic policies affect agricultural supply and the environment", World Bank Policy Research Working Paper N° 1645 (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1998).

<sup>16</sup> Sorprendentemente, habida cuenta de la importancia de esa cuestión para el proceso de ajuste, se ha investigado poco sobre la reacción de la oferta agregada de la agricultura a las variaciones de los precios reales en África. El principal estudio empírico sobre varios países (M.E. Bond, "Agricultural supply response to prices in sub-Saharan Africa", IMF Staff Papers, vol. 30, 1983, págs. 703 a 726) data ya de hace 15 años. Estudiando una muestra de nueve países, Bond llegó a la conclusión de que las elasticidades-precio eran bajas y sólo alcanzaban valores apreciables en dos países, Kenya y Ghana. Las estimaciones, que coinciden con las correspondientes a otros países de bajo ingreso, indican que un aumento del 10 por ciento de los precios reales de los productos agrícolas sólo repercutirá a corto plazo en un incremento de un 1 ó 2 por ciento de la producción agrícola global.

<sup>17</sup> Con la expresión "aprovechamiento del excedente" se designan diversos modelos de comercio y crecimiento que entrañan la explotación de recursos que anteriormente no se utilizaban por carecer de valor económico.

estudiados en profundidad en Ghana, Madagascar, Mozambique y la República Unida de Tanzania<sup>18</sup>. Cuando, como resultado de la liberalización del comercio, el aumento de las importaciones, la reforma de las políticas cambiarias y el desmantelamiento de los controles de precios, esos bienes de consumo empezaron a ser menos escasos en las zonas rurales, volvió a utilizarse la capacidad de producción inactiva.

Sin embargo, ese aumento de la producción tiene límites. En primer lugar, se trata de una respuesta de carácter excepcional. Como se destacaba en un informe del Banco Mundial sobre la República Unida de Tanzania, el crecimiento agrícola durante el período 1983-1990 fue "un fenómeno irrepetible vinculado a una situación de desatascamiento del mercado en la economía rural y con el que no puede contarse para sostener el crecimiento en el decenio de 1990"<sup>19</sup>. En segundo lugar, no siempre se cuenta con recursos ociosos. Independientemente de la densidad de población del país, el régimen de tenencia de tierras hace que existan enclaves de gran densidad de asentamiento junto con zonas de baja densidad en las que la entrada de forasteros en la comunidad local puede estar restringida o entrañar problemas sociales. Aun cuando existen tierras comunitarias, los agricultores más pobres no pueden cultivar nuevas tierras si no pueden movilizar los insumos complementarios que se necesitan. La existencia de elevados niveles de pobreza conlleva que "los agricultores de la mayor parte del ASS no pueden permitirse permanecer ociosos ni dejar de cultivar su tierra, aun cuando los precios resulten muy poco atractivos"<sup>20</sup>. No obstante, la baja de los precios reales al productor puede obligar a agricultores que ya trabajan duramente a trabajar todavía más horas simplemente para mantenerse a un nivel mínimo de subsistencia. En el caso de los agricultores en situación económica más acomodada, el problema reside en la exigüidad de los mercados rurales de mano de obra asalariada, que hace que sea difícil contratar más braceros.

Una parte considerable de la mano de obra total utilizada en la agricultura está constituida por mujeres, y los estudios sobre la distribución del tiempo indican que la carga de trabajo dentro de la unidad familiar se reparte muy desigualmente entre hombres y mujeres. Las mujeres, que se encargan de las labores agrícolas directamente productivas además de las tareas domésticas y de la reproducción, soportan una onerosa carga de trabajo. Esa situación no se debe exclusivamente a normas culturales, sino que también está estrechamente relacionada con la carencia de infraestructuras y medios de transporte, que obliga a dedicar mucho tiempo al aprovisionamiento de agua y de leña y al acarreo de productos<sup>21</sup>. Además, tanto los hombres como las mujeres padecen altas tasas de morbilidad, que repercuten negativamente en la producción y en la productividad, y los datos disponibles indican asimismo que la distancia a que se encuentran las instalaciones de atención sanitaria reduce su utilización y hace que se pierdan más días de trabajo por enfermedad<sup>22</sup>. En los casos en que ha habido una sustitución de cultivos alimentarios por cultivos de exportación, la malnutrición puede limitar la respuesta de la oferta. Como se señalaba

---

<sup>18</sup> J.C. Berthélemy y C. Morisson, *Agricultural Development in Africa and the Supply of Manufactured Goods* (París: Centro de la OCDE para el Desarrollo, 1989); y D. Bevan, P. Collier y J.W. Gunning, *Peasants and Governments: An Economic Analysis* (Oxford: Clarendon Press, 1989).

<sup>19</sup> Banco Mundial, *Tanzania Economic Report: Towards Sustainable Development in the 1990s*, Informe N° 9352-TA (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1991), citado en L. Putterman, "Economic reform and smallholder agriculture in Tanzania: A discussion of recent market liberalization, road rehabilitation, and technology dissemination efforts", *World Development*, vol. 23, N° 2, 1995, pág. 315.

<sup>20</sup> O.M. Ogbu y M. Gbetibouo, "Agricultural supply response in sub-Saharan Africa: A critical review of the literature", *African Development Review*, vol. 2, N° 2, 1990, pág. 90.

<sup>21</sup> Véase un análisis del tiempo que dedican las mujeres a actividades de transporte en las zonas rurales en D.F. Bryceson y J. Howe, *African Rural Households and Transport: Reducing the Burden on Women?* (Delft, Países Bajos: Instituto Internacional de Ingeniería Hidráulica y Ambiental, 1992); e I. Barwell, "Transport and the village: Findings from African village-level travel and transport surveys and related studies", World Bank Discussion Paper N° 344, Africa Region Series (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1996).

<sup>22</sup> Véase Bevan, Collier y Gunning, *op. cit.*, en particular los capítulos 13 a 15.

en un informe del Banco Mundial sobre Malawi, "las consecuencias nutricionales de la sustitución masiva de cultivos alimentarios por cultivos de exportación han entorpecido el ajuste"<sup>23</sup>.

b) *Ajuste de la composición del producto*

Tres son los principales factores que influyen en la capacidad de los agricultores para aumentar la eficiencia por medio de una reasignación de los recursos. El primero es el nivel de capitalización de las actividades agrícolas. En el África semiárida, el elemento principal para los agricultores es la disponibilidad de animales de tiro (bueyes o un burro para uncir a un arado), que no sólo permite a las unidades familiares cultivar más tierra y aumentar los rendimientos, sino que les otorga mayor flexibilidad para reorientar la producción. El análisis microeconómico del comportamiento reciente de la oferta en Burkina Faso indica que las unidades familiares dedicadas a la agricultura reaccionaron positivamente a subidas de los precios del algodón y del maíz, dos cultivos comerciales muy importantes. En cambio, el aumento de los precios de esos productos condujo a una disminución de la oferta agregada de los agricultores limitados al cultivo con azada, pues el algodón y el maíz exigen una mayor inversión de trabajo que el mijo y el sorgo<sup>24</sup>.

El segundo factor que limita los cambios en la composición del producto es la necesidad de las familias de satisfacer parte de sus necesidades de subsistencia por su propia producción. Esa necesidad deriva de que los mercados rurales de alimentos son exigüos, con grandes fluctuaciones de precios y grandes márgenes entre los precios al productor rural y los precios de consumo. Por consiguiente, el costo de oportunidad de la producción de productos agrícolas de exportación es el precio al por menor de los alimentos en los mercados rurales. De ahí que los agricultores pobres tiendan a cultivar productos de bajo riesgo y bajo rendimiento. Aunque parezca más racional orientar la producción hacia los cultivos de exportación, es una decisión sensata desde el punto de vista económico satisfacer las necesidades alimentarias de la familia por su propia producción. Los datos disponibles indican que "en la mayoría de las zonas de Zimbabwe deficitarias en cereales, para que surtan efecto los incentivos a los cultivos comerciales han de disminuir entre un 5 y un 30 por ciento los precios al consumidor de los alimentos básicos"<sup>25</sup>.

El tercer factor son las relaciones entre los sexos, que pueden reducir la flexibilidad de las unidades familiares para redistribuir los recursos. Es posible que la insistencia en la rigidez de la división del trabajo entre hombres y mujeres en África resulte actualmente exagerada, pero no cabe duda de que las asimetrías en la distribución del trabajo dentro de la familia y el control de los ingresos de las parcelas y los cultivos concretos reducen considerablemente la flexibilidad. Un ejemplo representativo es la adopción de la producción de arroz en el norte del Camerún, donde los hombres controlan los ingresos procedentes de la venta del arroz. Se ha demostrado que muchas mujeres preferían trabajar en cultivos de subsistencia aunque el cultivo del arroz resultara más rentable<sup>26</sup>.

c) *Intensificación de la agricultura*

---

<sup>23</sup> Banco Mundial, "Report and Recommendation of the President of the International Development Association to the Executive Directors on a proposed credit of SDR 52.6 million (US \$70 million equivalent) to the Republic of Malawi for an agricultural sector adjustment programme", Informe N° P-5189-MAI (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1990), citado (pág. 869) en J. Harrigan, "Modelling the impact of World Bank policy-based lending. The case of Malawi's agricultural sector", *Journal of Development Studies*, vol. 33, N° 6, 1997, págs. 848 a 873.

<sup>24</sup> K. Savagodo, T. Reardon y K. Pietola, "Mechanization and agricultural supply response in the Sahel: A farm-level profit function analysis", *Journal of African Economies*, vol. 6, N° 3, págs. 336 a 377.

<sup>25</sup> T.S. Jayne, "Do high food marketing costs constrain cash crop production? Evidence from Zimbabwe", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 42, N° 2, 1994, pág. 399. Véase también A. De Janvry, M. Fafchamps y E. Sadoulet, "Peasant household behaviour with missing markets: Some paradoxes explained", *Economic Journal*, vol. 101, 1991, págs. 1400 a 1417.

<sup>26</sup> C. Jones, "Intra-household bargaining in response to the introduction of new crops: A case study from North Cameroon", en J.L. Mook (ed.), *Understanding Africa's Rural Household and Farming Systems* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1986).

Otra forma de reacción a los incentivos de precios, la intensificación de las actividades agrícolas, puede basarse exclusivamente en la mano de obra o entrañar, además de mano de obra adicional, otros insumos variables, como abonos orgánicos y químicos, en una unidad de tierra determinada. Al observarse que la transición de métodos de producción extensivos de tala y quema a técnicas de cultivo intensivas se produce cuando aumenta la densidad de población, se ha deducido que ese proceso se ve limitado por la baja densidad de población y la consiguiente falta de incentivos para intensificar la producción. Sin embargo, aunque ese proceso de intensificación impulsado por el aumento de la densidad de población puede ser importante en una economía de subsistencia, actualmente en la mayoría de las situaciones que se dan en África una intensificación sostenible requiere capital adicional, por lo que depende de la evaluación de la rentabilidad y del riesgo, así como de la disponibilidad de crédito, conocimientos especializados e insumos adecuados, factores que dependen en medida importante de la política que se aplique y en cuya distribución, ya se encomiende al mercado o a la administración pública, influye la desigualdad de trato entre hombres y mujeres.

Una tendencia importante observada en muchos países africanos durante el proceso de reformas es la reducción del uso de insumos comprados, en particular de abonos. Ante todo, los precios de los insumos han aumentado pronunciadamente al eliminarse las subvenciones<sup>27</sup>; y, en segundo lugar, los sistemas de distribución de abonos se han deteriorado o han dejado de funcionar, pues los comerciantes privados no han sustituido adecuadamente a las juntas de comercialización, en particular cuando se trata de suministrar pequeñas cantidades de abonos a agricultores de zonas remotas. Una vez más, las deficiencias de la infraestructura constituyen una limitación muy importante. También se plantean problemas relacionados con los mercados de crédito. Las juntas de comercialización brindaban una respuesta institucional al problema de la inexistencia de mercados privados de crédito. Puesto que gozaban de una situación legal de monopsonio en relación con el producto comercializado, podían proporcionar insumos estacionales a crédito contra la garantía de la cosecha potencial. El eslabonamiento del suministro de insumos y la comercialización de productos permitía a un mayor número de pequeños agricultores tener acceso a insumos y a capital de explotación. Ese sistema de crédito estacional se ha desmoronado con la privatización<sup>28</sup>.

Esos factores han tenido hasta el momento consecuencias negativas para la revolución del maíz que se estaba desarrollando en el África oriental y meridional. En el decenio de 1980, en Kenya, Zambia y Zimbabwe se lograron importantes incrementos de la producción de cereales alimenticios mediante políticas de precios y de sostenimiento del mercado que alentaban a los agricultores a utilizar simiente de maíz híbrido, fruto de decenios de investigaciones agrícolas, y a aumentar la utilización de abonos. Entre las medidas aplicadas se contaban la expansión de los centros de compra de las juntas de comercialización en las zonas de pequeños agricultores, el aumento de los créditos oficiales a los pequeños agricultores y la subvención de insumos. En el decenio de 1990, sin embargo, ese enfoque empezó a considerarse fiscalmente insostenible. Con el desmantelamiento de los servicios estatales de comercialización, que redujo la disponibilidad de crédito y aumentó en términos reales los precios de los fertilizantes, se registró un estancamiento de los rendimientos y de la producción per cápita, aun teniendo en cuenta los efectos

---

<sup>27</sup> Los costos de los abonos son inherentemente elevados en África como consecuencia de los altos costos de transporte, la escasa competencia en los sistemas de distribución y la ausencia de economías de escala en las adquisiciones. Las comparaciones internacionales arrojan las siguientes relaciones medias entre los precios de los abonos nitrogenados y los del maíz: Asia (1980-1992): 2,7; América Latina (1980-1992): 3,8; Kenya (1980-1995): 7,3; Zimbabwe (1980-1994): 6,4; y Côte d'Ivoire (1980-1992): 5,4; véase P.W. Heisey y W. Mwangi, "Fertiliser use and maize production", en D. Byerlee y C.K. Eicher (eds.), *Africa's Emerging Maize Revolution* (Boulder, Colorado, y Londres, Lynne Rienner, 1997), cuadro 13,3. Esas relaciones se han deteriorado al no reducirse los obstáculos a la importación; véase D. Gisselquist, "Import barriers for agricultural inputs", programa de expansión PNUD-Banco Mundial, Occasional Paper N° 10 (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1994).

<sup>28</sup> Véase C. Poulton, A. Dorward y J. Kydd, "The revival of smallholder cash crops in Africa: Public and private roles in the provision of finance", *Journal of International Development*, vol. 10, N° 1, 1998, págs. 85 a 104.

negativos de la sequía. Los cambios de orientación de las políticas pueden afectar en forma particularmente aguda a las zonas más remotas de los países extensos y con baja densidad de población. Al confiarse la fijación de los precios a las fuerzas del mercado y dejarse de fijar un precio uniforme para todo el territorio se han reducido los precios que perciben por los cereales los pequeños agricultores de las zonas cerealeras más remotas de la República Unida de Tanzania y de Zambia. En Madagascar la liberalización del mercado de alimentos ha conllevado una mayor inestabilidad de los precios, así como mayores fluctuaciones estacionales y diferencias entre regiones<sup>29</sup>.

En las zonas densamente pobladas, el hecho de que haya disminuido la utilización de insumos comprados suscita dudas sobre la sostenibilidad de la intensificación. Por ejemplo, los datos disponibles sobre la cuenca productora de cacahuete del Senegal indican que, como consecuencia de la abolición de las subvenciones para abonos y las crecientes dificultades de acceso a crédito para comprarlos, la utilización anual agregada de abonos ha disminuido de su nivel máximo de 80.000 toneladas a mediados de 1970 a 20-30.000 toneladas durante los decenios de 1980 y 1990. Los agricultores han compensado esa disminución con un incremento de la simiente por hectárea, solución que puede ser racional a corto plazo teniendo en cuenta los precios de los cacahuets y de los abonos, pero que tendrá consecuencias ecológicas negativas a más largo plazo<sup>30</sup>.

## 2. Inversión y aumento de la productividad

Tanto la eliminación de diversos obstáculos estructurales que entorpecen la respuesta de la oferta agrícola como las tendencias a largo plazo de la productividad y de la producción dependen de la tasa de inversión y del ritmo de progreso tecnológico. En economías predominantemente agrícolas, el excedente agrícola neto (es decir, el valor añadido del sector menos el consumo total de los productores agrícolas) es la principal fuente de financiación para las inversiones dentro y fuera del sector agrícola. En condiciones extremas, en que la productividad es muy baja, el valor añadido del sector apenas si basta para satisfacer las necesidades básicas de subsistencia y reproducción de los productores agrícolas, y el excedente puede ser insuficiente incluso para mantener la base de recursos naturales. Por el bajo nivel de capitalización de la agricultura de África, muchos agricultores africanos se encuentran en esa situación precaria de baja productividad. En tales condiciones, no puede haber crecimiento agrícola sin una inyección externa de recursos para incrementar la productividad.

Para que tengan éxito las políticas agrícolas en África, es fundamental una comprensión más profunda de cómo han conseguido algunos agricultores africanos crear un excedente y de cómo utilizan ese excedente. Lamentablemente, se dispone de muy poca información sobre el comportamiento de la inversión privada en la agricultura, y esa cuestión se ha soslayado en los análisis en que se fundamentan las reformas agrícolas, como se ha señalado en un reciente informe del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial en relación con los propios estudios del Banco sobre el sector agrícola:

En ninguno de los informes figura un análisis de las limitaciones a la inversión del sector privado. Sin embargo, en todos ellos se destaca la necesidad de establecer un entorno propicio que estimule esas inversiones. A diferencia de la situación anterior de predominio del sector público, con las nuevas políticas de fomento del mercado la inversión privada es indispensable para lograr un rápido crecimiento, tanto en la agricultura como en los demás sectores. Son

---

<sup>29</sup> T.S. Jayney S. Jones, "Food marketing and pricing policy in Eastern and Southern Africa: A survey", *World Development*, vol. 25, N° 9, 1997, págs. 1505 a 1527; y C.B. Barrett, "Liberalization and food price distributions: ARCH-M evidence from Madagascar", *Food Policy*, vol. 22, N° 2, 1997, págs. 155 a 173.

<sup>30</sup> V. Kelly, B. Diagona, M. Gaye, T. Reardon y M. Sene, "Have structural adjustment programs compromised efforts to intensify sustainable African agricultural production: Empirical evidence from Senegal", documento presentado a la reunión de la Asociación Internacional de Economistas Agrarios, Sacramento, California, agosto de 1997. Véase también T. Reardon y otros, "Promoting sustainable intensification and productivity growth in Sahel agriculture after macroeconomic reform", *Food Policy*, vol. 22, N° 4, 1997, págs. 317 a 327.

muchos los países que se enfrentan al problema de cómo conseguir la tasa de inversión privada necesaria en el sector agrícola, que el Banco no ha abordado en su labor sectorial sobre la agricultura<sup>31</sup>.

La inversión de los pequeños agricultores se basa fundamentalmente en el excedente generado por las actividades realizadas dentro y fuera de la agricultura. La inexistencia de derechos individuales sobre la tierra significa que son pocas las unidades familiares dedicadas a la agricultura que cuentan con propiedades que puedan utilizarse como garantía para obtener préstamos de las instituciones bancarias propiamente dichas. Los comerciantes privados ofrecen créditos estacionales vinculados a la compra de las cosechas, pero esas operaciones suelen entrañar tipos de interés implícitos elevados, por lo que los agricultores procuran evitarlas, a menos que se encuentren en una situación desesperada, en la que necesiten el préstamo para la supervivencia misma de su familia<sup>32</sup>. Los pequeños agricultores podían antes recibir créditos de las juntas de comercialización o de agencias de créditos especiales dirigidos, pero esas fuentes empezaron a desaparecer con la aplicación de las reformas. Es más, los créditos especiales dirigidos, que constituían un componente importante de los préstamos en condiciones favorables, en particular del Banco Mundial, han sido sustituidos por formas de intermediación financiera liberalizada y tipos de interés de mercado. Es cierto que el sistema anterior no alcanzaba a los agricultores más pobres, a los que estaba a menudo dirigido. Sin embargo, los datos disponibles sobre la liberalización financiera parecen indicar que tampoco las reformas han conseguido incrementar el volumen de ahorro ni el acceso al crédito en las zonas rurales, salvo para los agricultores que pueden ofrecer garantías<sup>33</sup>.

En esas circunstancias, los ingresos obtenidos fuera de la agricultura se han convertido en una fuente todavía más importante de inversión en la agricultura, ya sea directamente o como garantía prendaria. Esos ingresos no agrícolas derivados de la nómina salarial del sector público y del sector privado pueden impulsar la acumulación de capital en la agricultura, como se ha demostrado históricamente en el caso de Kenia<sup>34</sup>. Sin embargo, esas oportunidades se van reduciendo a medida que aumenta el desempleo urbano. Además, el que los ingresos no agrícolas se reinviertan en la agricultura depende de un delicado equilibrio de incentivos y necesidades de capital, que dependen a su vez del entorno físico y económico determinado por factores tales como la infraestructura y las estructuras de mercado, la escala de las corrientes de ingresos no agrícolas y su mayor o menor grado de coincidencia con las necesidades de inversión en la agricultura, y la distribución y el control de los ingresos agrícolas y no

---

<sup>31</sup> Meerman, *op. cit.*, pág. 156.

<sup>32</sup> Véase un examen completo de los mercados financieros en los países menos adelantados, con sus consecuencias para la política económica, en UNCTAD, *The Least Developed Countries 1997 Report* (Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta E.97.II:D.6), Nueva York y Ginebra, 1997.

<sup>33</sup> Véanse B.M. Desai y J.W. Mellor, "Institutional finance for agricultural development: An analytical survey of critical issues", *Food Policy Review*, Nº 1, 1993; W.G. Donovan, "Agriculture and economic reform in sub-Saharan Africa", AFTES Working Paper Nº 18, 1996, capítulo 8; M.K. Nissanke, "Financing, enterprise development and export diversification in sub-Saharan Africa" (Ginebra: UNCTAD, 1998), documento mimeografiado; P. Mosley, "Micro-macro linkages in financial markets: The impact of financial liberalization on access to rural credit in four African countries", documento presentado a la reunión del proyecto UNU/WIDER sobre las repercusiones de la liberalización en los mercados clave del África subsahariana, Addis Abeba, marzo de 1998.

<sup>34</sup> G. Kitching, *Class and Economic Change in Kenya* (New Haven: Yale University Press, 1980). Véase también T. Reardon, E. Crawford y V. Kelly, "Links between non-farm income and farm investment in African households: Adding the capital market perspective", *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 76, Nº 5, 1994, págs. 1172 a 1176.

agrícolas dentro de las unidades familiares. Las reformas de los precios agrícolas sólo han afectado marginalmente a la persistencia de un grado elevado de dualismo intersectorial, que tiene sus raíces en la baja productividad agraria<sup>35</sup>.

Una tendencia importante observada en África entre los agricultores con mayor éxito económico es la diversificación de sus activos, al utilizar sus ingresos netos por actividades agrícolas para invertir en el comercio y en propiedad inmobiliaria urbana, o en la educación de sus hijos, en vez para el aumento de la producción agrícola. Ese comportamiento es el reflejo de la rentabilidad relativa y del riesgo de la inversión en los diferentes sectores. La diversificación de las actividades entre varios sectores es consecuencia del elevado nivel de riesgo en cada uno de ellos, y la orientación de los recursos hacia sectores distintos de la agricultura se explica por el riesgo más elevado que entrañan las actividades agrícolas por depender de imponderables climáticos, de los mercados y de las políticas oficiales. Además, la desreglamentación de los mercados agrícolas parece haber aumentado los riesgos que para la actividad agrícola entrañan las fluctuaciones de los precios del mercado<sup>36</sup>.

Una cuestión de importancia fundamental es la de cómo los regímenes consuetudinarios de tenencia de la tierra afectan a los incentivos para la inversión privada en la agricultura. Según una opinión, puesto que la inseguridad de la tenencia socava los incentivos a la inversión y desvía recursos que se han de dedicar a estériles litigios, la inscripción de las tierras y la emisión de títulos de dominio absoluto son necesarios para que pueda invertirse sin trabas en el sector. En cambio, otros análisis de los efectos de esas reformas del régimen de tenencia indican que "en ausencia de opciones tecnológicas rentables, la inscripción tendrá escasos efectos para la inversión y la productividad en la agricultura"<sup>37</sup> y señalan que las inversiones para la mejora de tierras tienden incluso a ser mayores bajo el régimen consuetudinario de tenencia, pues contribuyen a hacer más seguros los derechos de uso. El debate sigue abierto, pero no cabe duda de que el régimen de tenencia afecta al funcionamiento de los mercados rurales de mano de obra y de capital, y una consecuencia de la multiplicación de los derechos sobre la tierra en el período colonial es la de que el excedente agrícola y las energías empresariales se dedican a lograr el acceso a recursos de tierras y de mano de obra y el control sobre ellos en vez de a incrementar su productividad<sup>38</sup>.

La rentabilidad de la inversión privada en la agricultura depende de la inversión pública en infraestructura, que abarca la ayuda institucional a cultivos concretos (véase el recuadro 6) e inversiones, allí donde se necesiten, en agua potable, electricidad, servicios sanitarios y educativos, y transporte. El estrangulamiento del sistema de transporte en las zonas rurales es una limitación especialmente grave a la inversión privada en la agricultura, pues reduce el rendimiento real y es causa de que los productos no lleguen al mercado en perfecto estado. La densidad de la red viaria en las zonas rurales de África es muy

---

<sup>35</sup> Véase un examen detallado de las tendencias de la relación entre el valor añadido por trabajador en la agricultura y en otros sectores durante el período de reformas en M. Karshenas, "Capital accumulation and agricultural surplus in Africa and Asia", documento preparado para el proyecto de la UNCTAD sobre el desarrollo de África desde una perspectiva comparada (Ginebra: UNCTAD, 1998), documento mimeografiado.

<sup>36</sup> Véase Barrett, *op. cit.*

<sup>37</sup> R. Barrow y M. Roth, "Land tenure and investment in African agriculture", *Journal of Modern African Studies*, vol. 28, Nº 2, 1990, pág. 296.

<sup>38</sup> Véanse reseñas del debate en H.W.O. Okoth-Ogendo, "Agrarian reform in sub-Saharan Africa: An assessment of State responses to the African agrarian crisis and their implications for agricultural development", en T.J. Bassett y D.E. Crumme (eds.), *Land in African Agrarian Systems* (Madison, Wisconsin: Wisconsin University Press, 1993); J.-P. Platteau, "The evolutionary theory of land rights as applied to sub-Saharan Africa: A critical assessment", *Development and Change*, vol. 27, 1996, págs. 29 a 86; E. Sjaanstad y D.W. Bromley, "Indigenous land rights in sub-Saharan Africa: Appropriation, security and investment demand", *World Development*, vol. 25, Nº 4, 1997, págs. 549 a 562. Sobre la opinión de que la diversidad de títulos de tenencia conduce a una utilización inadecuada del excedente, véase S. Berry, "No condition is permanent" (Madison, Wisconsin: University of Wisconsin, 1993), documento mimeografiado.

**Recuadro 6**

**INFLUENCIA DE LOS PRECIOS Y DE OTROS FACTORES EN EL  
DESARROLLO DEL CULTIVO DEL ALGODÓN EN EL ASS**

A finales del decenio de 1980 se realizó un análisis comparativo de la producción y las exportaciones de algodón en el ASS sobre la base de datos del Camerún, Kenya, Malawi, Nigeria, la República Unida de Tanzania y el Senegal<sup>1</sup>. En él se mostraba el papel de los precios y de otros factores en el desarrollo agrícola, partiendo de la observación de que desde principios del decenio de 1970 los países francófonos por lo general habían obtenido resultados claramente mejores que los países anglófono (con la excepción de Zimbabwe) en la producción y las exportaciones de algodón.

En dos países (Nigeria y la República Unida de Tanzania) los factores relacionados con los precios habían desempeñado un papel principal en la determinación del volumen de la producción de algodón. En ambos países, el nivel anormalmente bajo de los precios relativos de los productos exportables promovió los cultivos alimentarios. El aumento de los costos de mano de obra en Nigeria como consecuencia del mal holandés y la escasez de bienes de consumo en la República Unida de Tanzania actuaron también como desincentivos para los cultivos de exportación.

Sin embargo, exceptuados esos casos extremos, las diferencias de resultados en la producción de algodón no podían explicarse por diferencias en la evolución de los precios reales al productor. La mayor parte del incremento de la producción podía explicarse, en cambio, por factores ajenos a los precios (por ejemplo, investigaciones, crédito e insumos subvencionados), especialmente en los países que obtuvieron mejores resultados (el Camerún y el Senegal). En el Senegal, esos factores contrarrestaron con creces los efectos negativos de la disminución de los precios al productor.

El análisis puso de manifiesto asimismo que buena parte de las diferencias en los resultados de los países de la muestra era imputable a factores institucionales. En general, los países francófonos parecían beneficiarse de la mejor coordinación entre las diferentes etapas de la producción algodonera, gracias a la presencia de la Compagnie Française pour le Développement des Fibres Textiles (CFDT). La CFDT mejoraba la integración vertical en los países en que actuaba y aportaba insumos positivos de competencia profesional, conocimientos y experiencia en los aspectos tecnológicos, financieros y de mercado.

Como resultado de esa importante diferencia institucional, en la producción de algodón de los países francófonos se configuró claramente un modelo tecnológico de alto nivel de insumos y alto rendimiento, mientras que los países anglófonos no consiguieron salir de las pautas de bajo nivel de insumos y bajo rendimiento. A pesar del éxito relativo de los primeros, el enfoque basado en la actuación de la CFDT recibió algunas críticas por generar altos costos administrativos y de producción y prestar una atención excesiva e incluso de carácter monopolístico al algodón. Por otra parte, en los países anglófonos la ausencia de progreso tecnológico estaba haciendo que el cultivo de algodón resultara cada vez menos atractivo, salvo como parte de una estrategia de diversificación y de minimización del riesgo.

La principal conclusión del análisis era la de que, a pesar de la importancia de las políticas de precios macroeconómicas y sectoriales, las diferencias entre países en cuanto al crecimiento de la producción de algodón obedecían principalmente a factores institucionales. Los decepcionantes resultados del sector algodonero en una economía por lo demás relativamente próspera como la de Kenya subrayaba la importancia de disposiciones institucionales dirigidas a sectores y cultivos concretos, disposiciones que a veces procedían en parte de la herencia colonial de esos países. También era un factor importante la influencia política de los productores de algodón. Como objetivos prioritarios para fomentar el desarrollo del sector algodonero en el futuro se indicaron los siguientes: fortalecer los sistemas de investigación y de extensión; eliminar los estrangulamientos en el suministro de insumos y en los sistemas de financiación; y crear instituciones adecuadas, recurriendo para ello cuando procediera a la cooperación y coordinación regionales.

---

<sup>1</sup> U.J. Lele, N. van de Walle y M. Gbetibouo, "Cotton in Africa: An analysis of differences in performance", MADIA Discussion Paper N° 7 (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1989).



baja, en particular en comparación con Asia<sup>39</sup>. Además, muchas de las carreteras se encuentran en mal estado por falta de mantenimiento adecuado, los servicios de transporte motorizado suelen ser caros e insuficientes y escasea el equipo de transporte no motorizado para campo traviesa, que resulta particularmente importante para transportar el producto hasta el primer punto de venta. La experiencia de la sabana de Guinea septentrional, en Nigeria, un país en que la red de carreteras rurales se incrementó en un 45 por ciento entre 1985 y 1992, demuestra que la inversión en la red viaria rural, unida al descubrimiento de variedades híbridas de maíz adaptadas a las condiciones locales y a los efectos de demostración de los proyectos de desarrollo rural, puede facilitar la expansión de la producción de alimentos<sup>40</sup>.

No siempre es posible, por falta de datos, estudiar la evolución del gasto público en apoyo de la inversión en la agricultura en el marco de los programas de ajuste. Sin embargo, en muchos países del ASS, buena parte de la inversión pública en la agricultura contaba con financiación externa, a menudo en forma de proyectos de desarrollo rural integrado, aunque esas formas de inversión han venido disminuyendo. De los datos disponibles se desprende que la proporción del gasto público destinada a la agricultura ha permanecido en promedio por debajo del 10 por ciento del gasto total<sup>41</sup>. Ese dato ilustra mejor que la política de precios agrícolas el sesgo urbano de las políticas económicas en África.

La velocidad del cambio tecnológico en la agricultura depende en última instancia de la investigación agrícola. La mayoría de los problemas que se plantean en esa esfera, expuestos hace ya un decenio, siguen sin resolverse: los costos de las actividades de I y D en África son más elevados que en otras regiones, en parte porque los programas se financian todavía en gran medida con ayuda extranjera, y el pequeño tamaño de los países y de las estaciones de investigación, su dispersión y la elevada tasa de rotación del personal impiden que se alcance una "masa crítica". En consecuencia, con la excepción notable del maíz "en la mayor parte del ASS no se ofrece a los pequeños agricultores ninguna tecnología nueva inmediatamente aplicable que pueda (con incentivos de precios adecuados) incrementar sustancialmente y en forma segura la rentabilidad de los cultivos alimentarios en grandes extensiones. Mientras persista esa situación, la elasticidad de la producción agrícola total respecto de los cambios de política actualmente recomendados, incluidas las modificaciones de los precios, difícilmente puede ser muy grande"<sup>42</sup>. Esas observaciones son probablemente tan válidas hoy como hace diez años. Los datos disponibles sobre 19 países del ASS indican que los gastos reales en investigaciones agrícolas, que crecieron rápidamente en el decenio de 1960 y en forma más moderada en el de 1970, dejaron de aumentar en el de 1980 y principios del siguiente. En 1991, los gastos de investigación en esos países no representaban sino el 0,7 por ciento del PIB agrícola. Sin

---

<sup>39</sup> A principios del decenio de 1990, por ejemplo, un grupo de 18 países de los trópicos húmedos y subhúmedos contaba con sólo 63 kilómetros de carreteras rurales por 1.000 kilómetros cuadrados. Teniendo en cuenta la diferencia de densidad de población, esa cifra equivale a menos de la sexta parte del nivel de la India en 1950; véase D.S.C. Spencer, "Infrastructure and technology constraints to agricultural development in the humid and subhumid Tropics of Africa", Environment and Production Technology Division Discussion Paper N° 3 (Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute, 1994).

<sup>40</sup> J. Smith y otros, "The role of technology in agricultural intensification: The evolution of maize production in the Northern Guinea Savanna of Nigeria", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 42, N° 3, 1994, págs. 537 a 554.

<sup>41</sup> M. Gallagher, "Government spending in Africa: A retrospective of the 1980s", *Journal of African Economies*, vol. 3, N° 1, 1994.

<sup>42</sup> M. Lipton, "The place of agricultural research in the development of sub-Saharan Africa", *World Development*, vol. 16, N° 10, 1988, pág. 1231. Thirtle y otros encontraron datos empíricos que indicaban la necesidad de una masa crítica, al señalar que los países grandes parecían obtener mejores resultados que los pequeños, posiblemente por la existencia de economías de escala en las actividades de I y D (C. Thirtle, D. Hadley y R. Townsend, "Policy-induced innovation in sub-Saharan African agriculture: A multilateral Malmqvist productivity approach", *Development Policy Review*, vol. 13, 1995, págs. 323 a 348). De confirmarse esos datos, podrían contribuir a explicar los buenos resultados de la agricultura orientada hacia el mercado interno en Nigeria.

embargo, las estimaciones de la rentabilidad de la inversión en investigaciones sobre el maíz suelen cifrarse en tasas anuales muy elevadas, normalmente de más del 40 por ciento<sup>43</sup>.

## D. Políticas de ajuste y resultados del sector agrícola

Como se ha señalado en el capítulo anterior, la producción agrícola creció tan lentamente en el decenio de 1970 y principios del de 1980 que fue disminuyendo el producto por habitante. Muchos países experimentaron asimismo una disminución de los volúmenes de exportación de productos agrícolas. A mediados del decenio de 1980 se registró un repunte de la producción y se invirtió la tendencia descendente de las exportaciones, pero aun así en la mayoría de los países se ha estancado la producción agrícola por habitante y los volúmenes de exportación no han vuelto todavía a sus niveles del decenio de 1970.

Es difícil determinar la relación entre esas tendencias y las diversas políticas aplicadas en el marco de los programas de ajuste estructural introducidos en el decenio de 1980, puesto que esos programas constan de tres elementos (financiación, formulación de políticas y aplicación). Aunque la reducción de la tasa impositiva sobre la agricultura, a través de las políticas de precios y la desreglamentación del mercado, ha sido un elemento central de las políticas de ajuste, las reformas han abarcado también diversas otras medidas que han afectado no sólo a los precios de los productos, sino también a aspectos tales como los precios y la disponibilidad de insumos agrícolas, la cantidad y calidad de las infraestructuras de transporte rural y los medios de transporte; la calidad y los costos de los servicios sanitarios y educativos para los agricultores; los sistemas de investigación y extensión agrícolas; las oportunidades de empleo fuera de la agricultura y su remuneración; y el nivel de la demanda de alimentos. Los resultados de la agricultura de África reflejan la influencia de ese conjunto de medidas, así como de la financiación externa vinculada a los programas de ajuste, en los incentivos y las limitaciones estructurales a la producción agrícola, la inversión y el crecimiento de la productividad.

En los resultados del sector agrícola influyen también las condiciones meteorológicas, las variaciones de los precios internacionales y la demanda exterior. Es de destacar que la aceleración del crecimiento de la producción agrícola y la recuperación de los volúmenes de exportación a mediados del decenio de 1980 coincidieron con la inversión de la tendencia descendente de las transferencias netas de recursos, en gran medida como consecuencia de aumentos sustanciales de la AOD (véase el gráfico 7 del capítulo I). Al mismo tiempo se registró también una inversión de la tendencia decreciente del volumen de las importaciones.

Como ya se ha señalado, las reformas no siempre consiguieron alterar las estructuras de precios como se pretendía. En muchos casos no se logró reducir la tasa impositiva sobre los productos agrícolas de exportación ni mejorar la relación de intercambio de la agricultura ni los precios reales al productor. Además, no se han abordado eficazmente algunas limitaciones estructurales que impiden la aceleración del crecimiento agrícola en muchos países. Se ha señalado que "el ASS padece impedimentos estructurales que es imposible eliminar o reducir por medio de los programas de reforma habituales"<sup>44</sup>. Hay indicios de que algunos de los ingredientes de las reformas han agravado incluso las limitaciones al crecimiento de la producción agrícola en pequeña escala. Son excepciones importantes a esa situación los países en los que se trataron de promover en el pasado agroindustrias capitalistas nacionales o explotaciones estatales. En tales casos se eliminaron importantes restricciones que limitaban la elección

---

<sup>43</sup> Véase un análisis del gasto en investigaciones agrícolas en P. Pardey, J. Roseboom y N.M. Beintema, "Investments in African agricultural research", *World Development*, vol. 25, Nº 3, 1997, págs. 409 a 423. Las estimaciones de las tasas de rentabilidad de las investigaciones sobre el maíz proceden de D. Byerlee y D. Jewell, "The technological foundation of the revolution", en Byerlee y Eicher (eds.), *op. cit.*

<sup>44</sup> Y. Hayami y J.-P. Platteau, "Resource endowments and agricultural development: Africa vs. Asia", documento preparado para la conferencia de mesa redonda del OIEA sobre "El fundamento institucional del desarrollo económico en el Asia oriental", Tokio, 16 a 19 de diciembre de 1996, pág. 34.

de los pequeños propietarios y su acceso a los recursos. En cambio, en los demás países el acceso a los insumos y al crédito no ha mejorado, pues se han reducido las subvenciones de insumos y los servicios públicos para la agricultura (servicios de suministro de insumos, distribución de productos, crédito y extensión), sin que el sector privado haya asumido adecuadamente esas funciones. Además, "la disminución del apoyo de los donantes a proyectos de desarrollo rural y proyectos integrados sobre productos básicos fue acompañada de una disminución de las inversiones en servicios sanitarios y educativos e infraestructuras"<sup>45</sup>, tanto más cuanto que los gobiernos no han querido o podido aportar los fondos de mantenimiento necesarios para sostener la inversión. La disminución de la ayuda exterior a la agricultura del África subsahariana fue muy pronunciada de 1987 a 1994, período en el que se redujo de 4.609 millones de dólares a 1.322 millones (a precios constantes de 1990)<sup>46</sup>.

El repunte de la producción agrícola y de los volúmenes de exportación es imputable a una mayor utilización de los recursos existentes más que a una aceleración de la inversión y al crecimiento de la productividad. El aumento de la producción y las exportaciones a mediados del decenio de 1980 coincidió con la recuperación de las corrientes de recursos exteriores y de las importaciones. También parecen haber contribuido los ajustes de los tipos de cambio y la liberalización del comercio, al desplazar los incentivos hacia las actividades de exportación y mitigar la escasez de productos-incentivo en las zonas rurales. Además, teniendo en cuenta la disminución de los precios reales al productor y de los ingresos por habitante, es posible que se haya dado asimismo una utilización más intensiva de la mano de obra de las unidades familiares<sup>47</sup>.

Puesto que muchos productos agrícolas alimenticios no son exportables, las depreciaciones monetarias tienden a producir una sustitución de cultivos alimentarios por cultivos de exportación. Como se ha señalado, la eliminación de subvenciones y la reducción de la demanda de alimentos como consecuencia de políticas monetarias y fiscales restrictivas debilita los incentivos para la producción de alimentos frente a los cultivos de exportación. Por otra parte, las devaluaciones también tienden a encarecer la importación de alimentos, lo que supone un incentivo para que los consumidores compren productos alimentarios nacionales en vez de productos importados. Los efectos de las devaluaciones en la distribución de recursos entre los cultivos de exportación y los cultivos alimentarios para el consumo interior dependerán, pues, del grado de exportabilidad de los cultivos alimentarios y de la dependencia de las importaciones de alimentos. Parece ser que en los países en que la moneda estaba muy sobrevalorada y existían mercados paralelos de divisas las exportaciones disminuyeron o se desviaron hacia canales no oficiales. En

---

<sup>45</sup> Cleaver, *op. cit.*, pág. 23.

<sup>46</sup> FAO, *Investment in Agriculture: Evolution and Prospects* (Roma: FAO, 1996), cuadro 8.

<sup>47</sup> Diversos investigadores han señalado casos de respuesta positiva de la oferta de los agricultores al descenso de los precios al productor y al aumento de los costos de los insumos, en forma de utilización más intensiva de la mano de obra de las unidades familiares y reducción del consumo de éstas. Se han aportado datos que lo prueban en los casos del Brasil (F. Contre e I. Goldin, "L'agriculture en période d'ajustement au Brésil", *Revue Tiers-Monde*, vol. XXXII/12, abril-junio de 1991), Turquía (K. Boratav, "Inter-class and intra-class relations of distribution under structural adjustment: Turkey during the 1980s", en T. Aricanli y D. Rodrik (eds.), *The Political Economy of Turkey* (Basingstoke, Reino Unido: Macmillan, 1990)), y los Estados Unidos en los años de la Depresión (H. Friedmann, "World market, State and family farm: Social bases of household production in the era of wage labor", *Comparative Studies in Society and History*, vol. 20, N° 4, 1978). Ese comportamiento podría contribuir a explicar las mejoras de la productividad en África a partir de 1985, en un período de evolución desfavorable de los precios.

tales casos, los ajustes cambiarios, apoyados por medidas de promoción de las exportaciones, han logrado resultados positivos a pesar de la tendencia descendente de los precios reales al productor<sup>48</sup>.

En el cuadro 46 se comparan las tendencias posteriores a 1984 de la producción agrícola total, el volumen de las exportaciones y la producción de alimentos con las tasas medias de crecimiento en el decenio de 1970 de tres grupos de países definidos por el grado de cumplimiento de los programas de ajuste. Esos grupos no se definen atendiendo únicamente a las políticas de precios, sino por su cumplimiento general de las condiciones relativas a la política macroeconómica (reducción del déficit fiscal, niveles de gasto público, tipos de cambio, etc.), por la gestión de su sector público (incluidas la reforma de la administración pública, la reforma del gasto público y la reestructuración y privatización de empresas públicas), y por el desarrollo de su sector privado (atendiendo a aspectos tales como la reforma del sector financiero, la reforma de la política comercial, el entorno normativo, la fijación de precios y los incentivos)<sup>49</sup>. Del cuadro se desprenden tres observaciones generales:

En primer lugar, salta a la vista que el cambio más importante en todos los grupos de países es el aumento del volumen de las exportaciones agrícolas. Esa tendencia es imputable a la recuperación parcial de los bajos niveles del decenio de 1970 y principios del de 1980 y al reencauzamiento de las exportaciones por los canales de comercialización oficiales. Sin embargo, la mejora de los resultados de exportación fue en realidad menos pronunciada en los países que más estrictamente cumplieron las condiciones.

En segundo lugar, apenas si hay diferencias entre los grupos en cuanto a la mejora de las tasas de crecimiento de la producción agrícola total y de la producción total de alimentos. Sin embargo, ese resultado cambia si se excluye a los países con baja densidad de población (que no se cuentan entre los países con alto grado de cumplimiento). En esos países las tasas globales de crecimiento agrícola fueron más bajas en el período posterior a 1985 que en el decenio de 1970<sup>50</sup>. Si la muestra se limita a los países con densidad de población mediana o elevada, los países con un grado bajo o muy bajo de cumplimiento registraron un mayor crecimiento agrícola.

En tercer lugar, existe una importante división entre los países del África meridional y oriental, por una parte, y los del África occidental y central, por la otra. En el primer grupo, el crecimiento de la producción agrícola fue en el período posterior a 1984 inferior al del decenio de 1970 tanto en los países con alto grado de cumplimiento como en los demás, pero fue marcadamente más bajo en los países con alto grado de

---

<sup>48</sup> Un reciente estudio sobre 13 países del África subsahariana en el decenio de 1980, en el que se compara la reacción de las exportaciones a la depreciación de la moneda en situaciones con diferentes primas cambiarias en el mercado paralelo ha mostrado que "las depreciaciones oficiales que fueron precedidas de una situación de sustancial desequilibrio cambiario y que consiguieron reducir ese desequilibrio, medido indirectamente por la prima cambiaria, ejercieron un efecto positivo en las exportaciones reales que puede cuantificarse en aproximadamente el doble del de otras depreciaciones oficiales" (Z. Yiheys, "Export adjustment to currency depreciation in the presence of parallel markets for foreign exchange: The experience of selected sub-Saharan African countries in the 1980s", *Journal of Development Studies*, vol. 34, N° 1, 1997, págs. 111 a 130).

<sup>49</sup> Banco Mundial, *Adjustment Lending in Sub-Saharan Africa: An Update*, Departamento de Evaluación de Operaciones, Informe N° 16594 (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1997). Del presente análisis se ha excluido, por los efectos de los disturbios sociales, al Chad, Mozambique, Rwanda, Sierra Leona y el Sudán, así como a Santo Tomé y Príncipe.

<sup>50</sup> Si se agrupan los países según tengan una densidad de población elevada, mediana o baja, aplicando la clasificación de H. Binswanger y P. Pingali ("Technological priorities for farming in sub-Saharan Africa", *World Bank Economic Research Observer*, vol. 3, N° 1, 1988), que tiene en cuenta el potencial agroclimático, se observa que las tasas de crecimiento agrícola disminuyeron o permanecieron estancadas entre el decenio de 1970 y el período posterior a 1985 en 8 de los 10 países de baja densidad de población, en 4 de los 11 países de densidad mediana y el 3 de los 11 países de densidad elevada.

cumplimiento. En el caso del África occidental y central, el crecimiento fue mayor en todos los casos, pero especialmente entre los países con alto grado de cumplimiento. Además, en el África meridional y oriental la recuperación de las exportaciones agrícolas parece ir acompañada de una disminución de la tasa de crecimiento de la producción de alimentos. Aunque puede haber influido la sequía, esa disminución es imputable también, como se ha señalado, a las repercusiones inmediatas del desmantelamiento del sistema de fomento de la producción de cereales alimenticios basado en el papel del Estado.

**Cuadro 46**

RESULTADOS DE LA AGRICULTURA Y CUMPLIMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE EN EL ASS

Grupo de países	Incremento anual medio del volumen					
	Producción agrícola		Exportaciones agrícolas		Producción de alimentos	
	1970-1980	1985-1995	1970-1980	1985-1995	1970-1980	1985-1995
	(Porcentajes)					
<i>Países con alto grado de cumplimiento</i>					1,0	1,9
África occidental y central <sup>a</sup>	1,0	2,2	-2,0	1,0		
África meridional y oriental <sup>b</sup>	0,0	3,0	-2,8	1,7	-0,0	2,6
	2,6	1,0	-0,7	-0,2	2,5	0,9
<i>Países con grado insuficiente de cumplimiento</i>						2,6
	1,6	2,7	-3,3	3,4	1,7	
	(0,9)	(3,2)	(-3,4)	(3,7)	(1,0)	(2,9)
África occidental y central <sup>c</sup>	1,8	3,4	-1,4	2,8	1,8	3,3
África meridional y oriental <sup>d</sup>	1,4	1,4	-6,5	4,4	1,6	1,4
<i>Países con bajo grado de cumplimiento</i>						
	1,8	2,6	-4,9	2,3	1,9	2,7
	(1,2)	(3,7)	(-4,0)	(4,8)	(1,0)	(3,4)
África occidental y central <sup>e</sup>	1,6	3,0	-5,8	3,5	1,7	3,1
África meridional y oriental <sup>f</sup>	2,2	2,0	3,4	0,4	2,1	1,9

*Fuente:* Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en FAO, base de datos FAOSTAT. La clasificación de los países es la de Banco Mundial, *Adjustment Lending in Sub-Saharan Africa: An Update*, Informe N° 16594 (Washington, D.C., mayo de 1997).

*Nota:* Los promedios de los grupos no son ponderados. Los incluidos entre paréntesis no abarcan a los países con baja densidad de población (véase el texto), que se indican a continuación con un asterisco.

<sup>a</sup> Benin, Gambia, Ghana, Malí, Mauritania.

<sup>b</sup> Malawi, Mauricio, República Unida de Tanzania.

<sup>c</sup> Burkina Faso, Guinea, Côte d'Ivoire\*, Níger, Togo, Guinea-Bissau\*, Senegal.

<sup>d</sup> Uganda, Madagascar\*, Zambia\*, Zimbabwe.

<sup>e</sup> República Centroafricana\*, Congo\*, Gabón\*, Nigeria, Camerún\*.

<sup>f</sup> Kenya, Burundi, República Democrática del Congo\*.

Como en todos los análisis de ese tipo, los resultados deben interpretarse con cautela. Sin embargo, es evidente que no corroboran la opinión de que los programas de ajuste han conducido generalmente a una combinación de políticas más adecuada para abordar la cuestión de los incentivos y de las limitaciones estructurales e institucionales en toda África.

## E. Conclusiones

El análisis comparativo indica que una estrategia de desarrollo agrícola particularmente eficaz en los primeros estadios de desarrollo consiste en que el Estado extraiga un tributo de la agricultura, pero al mismo tiempo contrarreste esa salida de recursos realizando inversiones adecuadas en infraestructuras básicas para la producción agrícola, e introduciendo una serie de innovaciones necesarias para promover la productividad y la rentabilidad de las inversiones privadas. Ese modelo ha constituido la principal característica del desarrollo agrícola del Asia oriental<sup>51</sup>.

También en África, antes de las reformas del sistema de comercialización de los productos agrícolas, las políticas oficiales se basaban en ese doble enfoque. Sin embargo, como ocurrió en la industria con la estrategia de sustitución de importaciones, hubo graves deficiencias en la concepción y ejecución de las políticas. Muchos gobiernos trataron de obtener ingresos aplicando impuestos a los cultivos de exportación sin reinvertir parte del dinero en el sector para aumentar su productividad, y concentraron en cambio sus esfuerzos en el fomento de los cultivos alimentarios, a menudo subvencionando los cultivos en zonas marginales por medio del sostenimiento de precios uniformes en todo el territorio. Una proporción importante del gasto público en el sector agrícola se destinó a subvenciones financieras, principalmente para la adquisición de abonos y otros insumos, al crédito y a la comercialización, en vez de a inversiones en infraestructura e investigación para promover la formación de capital y el crecimiento de la productividad. Además, una proporción importante de los ingresos obtenidos de los cultivos de exportación se destinó al consumo urbano.

Para que pueda lograrse en África un desarrollo agrícola basado en el mercado es necesario que la agricultura reciba inversiones privadas, lo que sólo ocurrirá si se aplica una política que aumente la rentabilidad de la inversión y reduzca su riesgo estableciendo un entorno estable y eliminando las restricciones técnicas y financieras que limitan la capacidad de invertir y la disposición a hacerlo. Las reformas del sector agrícola no han conseguido hasta ahora ese objetivo. Han tratado de aumentar la rentabilidad actuando sobre uno de los términos de la ecuación, es decir por medio del aumento de los precios de los productos. Sin embargo, por haberse aplicado en un contexto de mercados privados imperfectos y descenso de los precios internacionales de los productos básicos, no han conseguido en la práctica invertir la tendencia descendente de los precios reales al productor. Además, las reformas han tenido un sesgo claramente favorable a los cultivos de exportación, mientras que lo que podría haber inducido a muchos agricultores a emprender el cultivo de productos de alto valor comercial es la reducción de los precios de los productos alimenticios y la mejora de los sistemas de distribución de alimentos.

Los agricultores han visto reducido también su margen de maniobra porque algunos de los principales costos de producción y comercialización (el otro aspecto del problema de la rentabilidad) han aumentado muy rápidamente: los precios de los abonos y los costos de transporte han experimentado una pronunciada subida por efecto de las devaluaciones y la eliminación de subvenciones. La baja de los salarios no ha sido de mucha ayuda, teniendo en cuenta que la mano de obra asalariada representa en general menos del 20 por ciento de la fuerza de trabajo total. El desmantelamiento de las juntas de comercialización ha incrementado el riesgo relacionado con los precios, agudizando las incertidumbres de la agricultura de secano. Los sistemas de comercialización eslabonados,

---

<sup>51</sup> J. Teranishi, "Sectoral resource transfer, conflict and macro-stability in economic development: A comparative analysis", en M. Aoki, H.K. Kim y M. Okuno-Fujiwara (eds.), *The Role of Government in East Asian Development: A Comparative Institutional Analysis* (Oxford: Clarendon Press, 1997).

vertebrados por las juntas de comercialización, que proporcionaban insumos y crédito, no han sido sustituidos sino parcialmente por mecanismos del sector privado.

El análisis del comportamiento de la oferta ha indicado muchas limitaciones institucionales y estructurales. Algunas de ellas, como la baja densidad de población y las condiciones agroclimáticas, son legados de la geografía y la historia, por lo que, al menos a mediano plazo, no pueden ser modificadas por las políticas económicas. Otras, en particular las diferencias entre hombres y mujeres en la división del trabajo y el control de los recursos, constituyen problemas delicados y dan lugar a complejas decisiones de política. Sin embargo, hay otras limitaciones estructurales que pueden mitigarse por medio de la inversión pública en investigación e infraestructura agrícolas y de medidas encaminadas a aumentar los conocimientos de los agricultores y a mejorar su acceso a medios de financiación y su capacidad de invertir. La importancia de abordar ese último tipo de limitaciones ha sido cumplidamente demostrada por el análisis económico y los datos empíricos. Para reorientar en esa dirección las políticas de desarrollo será necesario adoptar un enfoque menos ideológico y más pragmático.

## Capítulo IV

### EL COMERCIO, LA ACUMULACIÓN Y LA INDUSTRIA

#### A. Introducción

El principal problema de gran número de economías predominantemente agrarias y de ingreso bajo de África es el de cómo salir del círculo vicioso de baja productividad y fuerte dependencia de unos pocos productos básicos. No es un problema nuevo. En los años que siguieron a la independencia, la mayoría de los países concentró sus esfuerzos en desarrollar industrias de sustitución de importaciones con el fin de aumentar la productividad y diversificar la estructura productiva. En la actualidad, en cambio, el objetivo prioritario ha pasado a ser la mejora de los resultados de exportación. Se ha tomado creciente conciencia de que, habida cuenta del tamaño limitado de los mercados interiores y de la dependencia de las importaciones de bienes intermedios y de capital, la expansión de la capacidad de exportación y el incremento de la competitividad internacional son fundamentales para un rápido crecimiento y desarrollo.

Para lograr esos objetivos es necesario aumentar el nivel de inversión y establecer una relación de apoyo mutuo entre el comercio y la acumulación de capital. Esa relación depende en gran medida de la estructura de las inversiones. Es evidente que la ventaja competitiva de la mayoría de las economías del ASS reside en la explotación de los recursos naturales por medio de la diversificación y del incremento de las actividades de elaboración de productos basados en recursos naturales. Sin embargo, aunque reduce el riesgo, la diversificación no garantiza por sí misma un crecimiento pujante y sostenido. Es necesario identificar, apoyar y expandir las actividades en las que es mayor el valor añadido, más rápido el crecimiento de la productividad y mayor la elasticidad de la demanda en los mercados mundiales.

En las economías en estadios más avanzados de desarrollo, y en particular en aquellas con mejor dotación de capital físico y humano, la mejora de la productividad y de la competitividad internacional depende en gran medida de la rehabilitación de la industria, en particular de las manufacturas con utilización intensiva de mano de obra. Muchas de las actuales industrias manufactureras de África se establecieron en el contexto de las estrategias de sustitución de importaciones aplicadas en la época postcolonial. Buena parte de su capacidad resulta inviable como consecuencia de los rápidos cambios registrados durante el decenio pasado en algunos de los parámetros fundamentales que afectan a su competitividad, así como en el entorno general de las políticas económicas a nivel nacional y mundial. La ausencia de una reacción positiva a tales cambios indica en gran medida que esas industrias no han conseguido pasar del estadio de industria naciente y siguen dependiendo para sobrevivir de medidas de protección y de las divisas obtenidas por el sector primario o procedentes de la ayuda extranjera. Para reestructurar esas industrias y convertirlas en unidades eficientes y competitivas se necesita una inversión sustancial en capital físico y humano.

Por consiguiente, para aplicar en África estrategias de desarrollo más orientadas hacia el exterior es condición necesaria una recuperación vigorosa y sostenible de las inversiones. La vinculación del comercio al proceso de acumulación de capital entrañará que las políticas no se basen sencillamente en la búsqueda de una mayor apertura, ni en la elección de las actividades más rentables, sino en la máxima ampliación posible de las oportunidades de inversión entre todos los sectores más dinámicos.

En la siguiente sección se analizan el nivel y la composición del comercio de África, poniendo de manifiesto que la marginación de África en el comercio mundial es consecuencia de su incapacidad para sostener una elevada tasa de crecimiento. Se examina a continuación la dotación de capital físico y humano y de recursos naturales, que parece indicar que el potencial de exportación de África reside en el sector primario, aunque en algunos países el sector manufacturero ofrece oportunidades no aprovechadas. La sección subsiguiente se centra en la acumulación



y el crecimiento de las exportaciones, destacando las oportunidades de diversificación y elaboración en el sector primario con miras a promover exportaciones no tradicionales, y examinando la experiencia de los países que mejores resultados han obtenido en el Asia oriental y en otras regiones. En la sección D figura un breve análisis de la estructura y los resultados de la industria africana y el potencial de exportación de manufacturas. En la sección final se abordan las oportunidades de mercado de las exportaciones de África a los países industriales avanzados y a través del comercio intrarregional.

## **B. Principales características del comercio de África**

### **1. Nivel del comercio**

La situación marginal del ASS en la economía mundial se manifiesta en el muy bajo nivel absoluto de sus exportaciones y su participación decreciente en el comercio mundial durante los cuatro últimos decenios, tendencia que se ha agudizado pronunciadamente a partir de 1970. En 1995 el valor de las exportaciones totales de mercancías del ASS, incluida Sudáfrica, era de 73.000 millones de dólares (de los que 28.000 millones correspondían a Sudáfrica), cifra cercana a la de Malasia (74.000 millones de dólares), pero considerablemente inferior a la de la República de Corea (125.000 millones de dólares). Como muestra el cuadro 47, la tendencia de las exportaciones del ASS contrasta marcadamente no sólo con la de las NEI en rápido crecimiento del Asia oriental, sino también con las de la mayor parte de las demás regiones en desarrollo. Las consecuencias han sido una reducción de las importaciones y, por la dependencia de los países del ASS de las importaciones de capital y de productos intermedios, bajas tasas de productividad y de crecimiento de la producción, que afectan negativamente a las exportaciones.

A veces se explican los decepcionantes resultados económicos globales del continente por la resistencia de los responsables de la elaboración de políticas a la apertura de los regímenes comerciales<sup>1</sup>, de lo que se extrae la conclusión de que los países del ASS necesitan liberalizar rápidamente su comercio como medio más seguro de corregir las distorsiones de los precios y la asignación errónea de los recursos que han entorpecido el crecimiento económico.

Sin embargo, cabe preguntarse si es cierto que las economías del ASS comercian demasiado poco, habida cuenta de sus niveles de ingreso por habitante, el tamaño de su población y sus características geográficas. Por lo general, la participación del comercio en el PIB tiende a ser elevada en los países pequeños, pues las limitaciones del mercado interior imponen estructuras de producción más especializadas que las de países mayores. Puesto que el aumento de los niveles de ingreso suele conllevar el de las importaciones de productos primarios y manufacturas, para evitar problemas de balanza de pagos se precisa un incremento equivalente de las exportaciones; de ahí que los países más prósperos tiendan a un comercio más intenso. La existencia de costos de transporte y de transacción más elevados resultantes de determinadas características geográficas, como la distancia a que se encuentran los países con los que más se comercia, la longitud de las fronteras compartidas, las deficiencias de la infraestructura o la carencia de litoral, tiende a reducir la competitividad de los productos de un país en los mercados de exportación y los costos de oportunidad de producir en el país en vez de importar. Los resultados de un análisis de regresión presentados en el cuadro 48, que tienen en cuenta esos factores, parecen indicar que la relación entre el comercio y el PIB en los países del África subsahariana y del África septentrional concuerdan con la población y el ingreso por habitante de esos países. Los países de América Latina y el Caribe comercian en promedio menos intensamente de lo que cabría esperar, mientras que las NEI del Asia oriental lo hacen más intensamente<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Véanse, por ejemplo, D. Dollar, "Outward-oriented developing economies really do grow more rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-1985", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 40, 1992, págs. 523 a 544; y J.D. Sachs y A.M. Warner "Sources of slow growth in African economies", *Journal of African Economies*, vol. 6, 1997, págs. 335 a 376.

<sup>2</sup> Véanse resultados similares en D. Rodrik, "Trade policy and economic performance in sub-Saharan Africa", NBER Working Paper N° 6562 (Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, 1998).

**Cuadro 47**

**PARTICIPACIÓN DE LAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO EN LAS EXPORTACIONES  
E IMPORTACIONES MUNDIALES, POR REGIONES, 1950-1995**  
(Porcentajes)

	1950	1960	1970	1980	1985	1990	1995
<b>Exportaciones</b>							
<i>Todas las economías en desarrollo</i>	33,0	23,9	18,9	29,0	25,2	23,7	27,7
América	12,1	7,7	5,5	5,4	5,6	4,2	4,4
África	5,3	4,2	4,1	4,6	3,2	2,3	1,5
África subsahariana	3,3	2,9	2,4	2,5	1,7	1,2	0,8
Asia	15,2	11,5	8,5	18,4	15,8	16,7	21,4
NEI de la primera oleada <sup>a</sup>	2,8	1,6	2,0	3,8	5,8	7,7	10,4
<b>Importaciones</b>							
<i>Todas las economías en desarrollo</i>	28,9	25,2	18,8	24,0	23,2	22,2	29,1
América	10,0	7,5	5,7	5,9	4,2	3,6	4,8
África	5,7	5,1	3,4	3,7	2,8	2,1	1,7
África subsahariana	3,1	3,0	2,3	2,2	1,5	1,1	0,9
Asia	12,6	11,8	8,5	13,4	15,4	15,8	22,0
NEI de la primera oleada <sup>a</sup>	3,0	2,2	2,7	4,3	5,3	7,5	10,8

Fuente: UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics*, 1997.

<sup>a</sup> Hong Kong, China; República de Corea; Singapur; Provincia china de Taiwán.

Parece ser, pues, que la participación relativamente pequeña de los países del ASS en el comercio mundial deriva principalmente de la baja proporción que les corresponde también de la producción mundial. El lento crecimiento de los sectores de productos exportables explica que el ASS en su conjunto experimentara un declive de la participación de las exportaciones en el PIB durante los últimos dos decenios, en un período de rápido crecimiento del comercio mundial, a partir de una relación muy similar a la de las NEI del Asia oriental en el decenio de 1970. De esa observación se desprende que los países del ASS deben concentrar sus esfuerzos, más que en la liberalización del comercio, en la aplicación de políticas que promuevan el crecimiento. Es poco probable que un régimen comercial liberal genere por sí mismo un mayor volumen de comercio si no va acompañado de una aceleración del crecimiento económico. Los numerosos estudios econométricos sobre los factores determinantes del crecimiento económico no han confirmado que el grado de apertura pueda tener una influencia independientemente de otros factores<sup>3</sup>. Además, el examen de la experiencia reciente del Asia oriental y de episodios concretos de

<sup>3</sup> En su "Economic reform and the process of global integration" (*Brookings Papers on Economic Activity*, N° 1, 1995) Sachs y Warner han ofrecido la versión más coherente de la tesis de la convergencia de las economías abiertas. Stanley Fischer observó lo siguiente sobre ese trabajo: "La rotundidad de los resultados de Sachs-Warner resulta sorprendente, teniendo en cuenta que la cuestión examinada, la de la influencia de la apertura en el crecimiento, ha sido objeto de numerosos estudios anteriores... y resulta particularmente sorprendente que en ese estudio se llegue a conclusiones más tajantes que las del famoso *Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1987* del Banco Mundial, que fue vivamente criticado por extraer conclusiones no fundamentadas" (*Ibid.*, págs. 103 y 104). En versiones más complejas de la tesis de la convergencia de las economías abiertas se propugna un conjunto de medidas de liberalización del mercado y de disciplinas macroeconómicas. El fundamento empírico de ese enfoque, aunque en modo alguno concluyente, es más sólido que el de las versiones más simples, pero depende en gran medida del nivel de ingresos y de desarrollo alcanzado por los países. Véase P. Mosley, "Globalization, economic policy and convergence", en UNCTAD, *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. X (publicación de las Naciones

liberalización en las economías industriales avanzadas no ha revelado ninguna relación causal directa entre la apertura al exterior y la aceleración del crecimiento<sup>4</sup>.

## 2. Composición de las exportaciones y dotación de recursos

El examen de la estructura de las exportaciones del ASS tropieza, entre otras dificultades, con dos problemas estadísticos: la escasa fiabilidad de las estadísticas comerciales de muchos países y el hecho de que en esas estadísticas se clasifiquen arbitrariamente como exportaciones de manufacturas algunos productos que, como el oro no monetario, las piedras preciosas en bruto y algunos productos químicos basados en recursos naturales, constituyen importantes partidas de exportación para algunos países del ASS<sup>5</sup>. En el cuadro 49 se comparan diversas estimaciones alternativas de la participación de las manufacturas en las exportaciones de los países del ASS. Aunque estas estimaciones presentan considerables diferencias, todas ellas confirman la impresión general de que las manufacturas representan en promedio una proporción pequeña de las exportaciones totales, pero la situación varía considerablemente de un país a otro. Aun utilizando la definición más amplia, las manufacturas representan menos del 15 por ciento de las exportaciones totales en cerca de dos terceras partes de los países del ASS; aplicando una definición más restrictiva, la proporción es de menos del 10 por ciento en tres cuartas partes de los países y de menos del 5 por ciento en la mitad de ellos. En cambio, según la mayoría de las estimaciones, la proporción de Mauricio es de cerca del 70 por ciento, las de Sudáfrica y Zimbabwe de alrededor del 30 por ciento, y las de Kenya, el Senegal y Sierra Leona de alrededor del 20 por ciento<sup>6</sup>.

La composición de las exportaciones de África es en gran medida un reflejo de las características estructurales subyacentes de las economías africanas, en particular de sus dotaciones de mano de obra, capital humano y físico y recursos naturales. Existe, en efecto, un consenso general en que las diferencias en la dotación de factores contribuyen en medida importante a determinar las diferencias en la estructura de las exportaciones. Además, se aprecian considerables complementariedades entre esos factores, en particular entre el capital humano y el físico, que limitan las posibilidades de modificar la estructura de la producción y la de las exportaciones. Sin embargo, esas dotaciones de factores y sus interrelaciones no son inmutables. En particular, en un proceso de desarrollo la acumulación de capital y de conocimientos, junto con cambios conexos en las condiciones tecnológicas, permite a los países no sólo modificar su trayectoria de crecimiento, sino también profundizar su integración en la economía mundial. Por consiguiente, al comparar las estructuras y los resultados de exportación es necesario tener en cuenta el horizonte temporal y el ritmo de acumulación y de desarrollo.

---

Unidas, de próxima aparición).

<sup>4</sup> Véase un ulterior examen de esas cuestiones y otras conexas que afectan a las relaciones entre las políticas comerciales y el crecimiento económico en *TDR 1997*, segunda parte, capítulo II, sección E, y R. Rowthorn y R. Kozul-Wright, "Globalization and economic convergence: An assessment", UNCTAD Discussion Paper N° 131 (Ginebra, febrero de 1998).

<sup>5</sup> Un problema adicional consiste en que los datos desagregados sobre las exportaciones se publican con mucho retraso, lo que explica que los cuadros 243 y 244 se refieran a datos de 1990 (promedios trienales correspondientes a 1989-1991). Los datos más recientes disponibles sobre algunos países del ASS indican que la proporción de las exportaciones totales de mercancías correspondiente a diferentes categorías de productos no ha variado sustancialmente desde entonces.

<sup>6</sup> Algunas estadísticas comerciales atribuyen una proporción relativamente elevada de manufacturas a Sierra Leona, la República Centroafricana y Zambia, pero ello se debe a que se clasifican como manufacturas el oro y los diamantes sin tallar. Análogamente, la elevada proporción atribuida a Nigeria sobre la base de los datos del *Handbook of International Trade and Development Statistics* de la UNCTAD se explica por la clasificación de las exportaciones de uranio como manufacturas.

**Cuadro 48**

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL COMERCIO AFRICANO EN EL DECENIO DE 1980:  
ALGUNOS RESULTADOS DE LA REGRESIÓN  
(Variable dependiente: Suma de las relaciones entre las  
exportaciones e importaciones y el PIB, promedio de

	África subsahariana variable binaria	África septentrional variable binaria	NEI <sup>a</sup> variable binaria	América Latina variable binaria	OCDE variable binaria	Log (Población)	Log (Ingreso por habitante)	Log (Distancia)	Componente de gravedad de la apertura	Coefficiente de determinación	Constante	Número de observa- ciones
(1)	-3,5 (-0,6)	0,4 (0,1)	27,9 (3,7)	-12,1 (-2,7)	-5,5 (-1,0)	-8,2 (-8,3)	6,3 (2,6)			130,7 (4,2)	0,57	110
(2)	-2,6 (-0,4)	-6,9 (-0,8)	26,8 (3,7)	-17,2 (-3,5)	-15,3 (-2,2)	-8,6 (-6,9)	8,0 (2,7)	-8,8 (-1,8)		143,3 (4,1)	0,62	83
(3)	-12,1 (-2,6)	-6,9 (-0,8)	29,7 (4,0)	-16,6 (-3,4)	-3,3 (-0,6)	-9,8 (-8,2)		-7,6 (-1,5)		224,3 (11,6)	0,58	87
(4)	-4,9 (-1,1)	-0,7 (-0,1)	26,0 (3,1)	-4,6 (-0,9)	1,5 (0,3)				0,8 (8,8)	30,4 (7,1)	0,45	116

*Fuente:* Datos sobre comercio y población de la base de datos de la UNCTAD; datos sobre el PIB de Penn World Tables, versión 5.6 (<http://www.nber.org/pwt56.html>); "distancia" de R. Barro y J.-W. Lee, "Data set for a panel of 138 countries", 1994 (<http://www.nber.org/pub/barro/lee>); "componente de gravedad de la apertura" de J.A. Frankel y D. Romer, "Trade and growth: An empirical investigation", NBER Working Paper No. 5476 (Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, 1996).

*Nota:* Las estadísticas-t se muestran entre paréntesis. Se utilizan variables binarias para los cinco grupos de países con el fin de averiguar si África comercia menos de lo que sería de prever teniendo en cuenta las características estructurales. El análisis se limitó al período 1980-1989 porque para años anteriores o más recientes no se dispone de datos suficientes sobre los PIB por habitante ajustados en función de la paridad del poder adquisitivo. Sin embargo, la aplicación del análisis a los períodos 1980-1992 y 1964-1992 sobre la base de un conjunto de datos más reducido no altera la estructura básica de los resultados.

<sup>a</sup> Indonesia, Malasia, Provincia china de Taiwán, República de Corea, y Tailandia; Singapur y Hong Kong, China, no se han tomado en consideración porque la elevada proporción de su PIB que corresponde al comercio introduce perturbaciones estadísticas.

Puesto que la mayor parte de las actividades manufactureras requieren un nivel mucho mayor de insumos de capital y de conocimientos por trabajador que de tierra por trabajador cabe prever que los países con un coeficiente relativamente elevado de capital y de conocimientos por trabajador se dediquen a exportar principalmente manufacturas, y los países con un bajo coeficiente de conocimientos por trabajador y un coeficiente relativamente elevado de tierra por trabajador exporten principalmente productos primarios. La estructura de las exportaciones del ASS concuerda con ese modelo<sup>7</sup>. De las siete agrupaciones regionales, el ASS es la que cuenta con una dotación menos abundante de conocimientos, medida por el promedio de años de escolarización (véase el gráfico 24). Su actual estructura de recursos es aproximadamente la de América Latina en el decenio de 1960, y su dotación de conocimientos por trabajador (aunque no de tierras por trabajador) recuerda a la de la segunda oleada de NEI del Asia oriental hace tres decenios. Aunque la

<sup>7</sup> El análisis empírico de la presente sección se basa en A. Wood y J. Mayer, "Africa's export structure in comparative perspective" (Ginebra: UNCTAD, 1998), documento mimeografiado. No obstante, la interpretación de los resultados puede ser algo diferente de la de los autores de ese trabajo.

**Cuadro 49**

**ESTIMACIONES ALTERNATIVAS DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MANUFACTURAS  
EN LAS EXPORTACIONES TOTALES DE MERCANCÍAS DE LOS PAÍSES DE ÁFRICA  
(Porcentajes)**

País	UNCTAD	Banco Mundial	Owens y Wood	Wood y Mayer	Amjadi, Reincke y Yeats	IDC <sup>a</sup>
	1990	1990 ó 1989	1989	1989-1991	1990 o el año más reciente sobre el que se dispone de datos	1989-1991
Angola	6,3	0,1	..	0,3	1,0	4,8
Benin	12,4	..	26,9	4,5	3,4	..
Botswana	..	..	..	..	..	9,0
Burkina Faso	11,0	..	9,9	7,2	11,0	..
Burundi	2,0	2,0	8,7	4,0	2,0	..
Camerún	8,4	8,5	24,7	8,2	15,2	..
Cabo Verde	45,1	12,3	2,4	35,0	12,3	..
Rep. Centrafricana	48,2	48,2	29,9	2,2	48,2	..
Chad	12,7	9,0	3,8	4,7	9,0	..
Comoras	42,2	26,6	..	13,4	26,6	..
Congo	12,5	12,5	2,3	4,4	6,6	..
Côte d'Ivoire	16,8	16,8	12,3	5,7	16,8	..
Rep. Dem. del Congo	16,6	16,6	8,7	5,1	16,6	..
Djibouti	..	7,8	11,1	57,2	7,8	..
Guinea Ecuatorial	..	..	..	8,9	4,0	..
Etiopía	5,3	5,3	3,9	4,1	5,3	..
Gabón	3,4	3,4	4,8	4,0	3,4	..
Gambia	25,9	25,9	..	0,6	25,9	..
Ghana	13,4	13,4	..	3,2	13,4	..
Guinea	..	..	..	0,7	0,5	..
Guinea-Bissau	..	..	..	4,6	4,9	..
Kenya	17,3	17,3	24,2	21,1	17,3	..
Liberia	30,9	30,9	0,6	22,4	0,1	..
Madagascar	15,2	15,2	9,7	14,2	15,2	..
Malawi	4,8	4,8	8,9	4,9	4,8	9,2
Malí	1,6	1,6	2,7	0,6	6,8	..
Mauritania	0,5	0,5	6,7	0,8	0,5	..
Mauricio	68,1	68,1	26,9	61,2	68,1	64,9
Mozambique	..	17,5	..	46,4	17,5	28,4
Namibia	..	..	..	..	..	9,6
Níger	55,5	..	4,3	1,7	2,0	..
Nigeria	2,1	2,1	0,7	0,9	2,1	..
Rwanda	4,7	4,7	..	0,8	4,7	..
Senegal	22,5	22,5	21,9	13,5	22,5	..
Sierra Leona	26,1	26,1	24,3	2,6	26,1	..
Somalia	1,1	1,1	1,9	5,0	1,1	..
Sudáfrica	34,4	34,4	28,7	28,6	34,4	28,6
Sudán	1,0	1,0	1,1	4,8	1,0	..
Swazilandia	..	..	..	..	..	13,4
Togo	9,1	9,1	6,9	8,5	9,1	..
Uganda	1,1	1,1	..	0,8	1,1	..
República Unida de Tanzania	17,5	11,8	3,6	9,9	11,8	17,8
Zambia	7,5	11,2	1,9	4,0	11,2	3,9
Zimbabwe	30,9	30,9	25,7	34,4	30,9	32,1

Fuente: UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics, 1994*; Banco Mundial, *World Development Indicators, 1997*(CD-Rom); T. Owens y A. Wood, "Export-oriented industrialisation through primary processing?", *World Development*, vol. 25, N° 9, 1997, basado en datos de la ONUDI; A. Wood y J. Mayer, "Africa's export structure in comparative perspective" (Ginebra: UNCTAD, 1998), documento mimeografiado; A. Amjadi, U. Reincke y A. Yeats, "Did external barriers cause the marginalization of sub-Saharan Africa in world trade?", World Bank Policy Research Working Paper N° 1586 (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1996).

<sup>a</sup> Industrial Development Corporation de Sudáfrica.

estructura de recursos del ASS concuerda con su baja relación entre las exportaciones de manufacturas y las de productos primarios, esa relación es incluso inferior a lo que cabría esperar en comparación con otras regiones.

**Gráfico 24**

NIVELES DE ESCOLARIZACIÓN Y DISPONIBILIDAD DE TIERRAS EN DIFERENTES GRUPOS  
DE PAÍSES, 1960-1990, A INTERVALOS DE CINCO AÑOS  
(*Años de escolarización y superficie de tierra por trabajador*)

*Fuente:* R. Barro y J.-W. Lee, "International data on education" (Cambridge, Mass.: Harvard University), documento mimeografiado; y Banco Mundial, *World Development Indicators, 1997* (CD-Rom).

*Nota:* Los datos corresponden al total de la superficie de tierra ("tierra") y a la población de más de 15 años ("trabajadores").

Las observaciones basadas en los promedios regionales no tienen en cuenta la diversidad interna del ASS. Los recursos humanos y, en particular, los recursos naturales están distribuidos muy desigualmente entre esos países. En el gráfico 25 se compara la proporción de manufacturas en las exportaciones de los países del ASS y de Sudáfrica con los porcentajes que les corresponderían atendiendo a su dotación relativa de recursos. Sólo un país, Mauricio, reúne las condiciones para especializarse en la exportación de manufacturas, mientras que para la gran mayoría de los países se pronostica una proporción de manufacturas en las exportaciones de menos del 20 por ciento. El gráfico muestra, además, que la proporción efectiva de manufacturas es inferior a la prevista en 29 de los 36 países, igual en cuatro países, y mayor en sólo tres. Las discrepancias negativas son de más de 10 puntos porcentuales en 17 países y de más de 20 puntos en nueve países. La mayoría de los países del ASS exportan, pues, menos manufacturas en relación con los productos primarios de lo que cabría pronosticar atendiendo a su dotación de recursos, lo que significa que cuentan con cierto margen para incrementar la proporción de manufacturas aun sin mediar una ulterior acumulación de capital humano y físico.

**Gráfico 25**

PARTICIPACIÓN EFECTIVA Y PREVISTA DE LAS MANUFACTURAS EN LAS  
EXPORTACIONES TOTALES DE LOS PAÍSES DE ÁFRICA, 1990

*Fuente:* A. Wood y J. Mayer, "Africa's export structure in comparative perspective" (Ginebra: UNCTAD, 1998), documento mimeografiado.

Aunque la discrepancia entre las proporciones efectivas de manufacturas en las exportaciones y las indicadas por los pronósticos podrían explicarse en cierta medida por errores estadísticos, los datos sobre la existencia de oportunidades no aprovechadas de exportación de manufacturas pueden también poner de manifiesto un grado elevado de subutilización del capital humano y físico. Eso significa que podrían incrementarse las exportaciones de manufacturas sin reducir la producción y las exportaciones de productos primarios, con lo que aumentarían los ingresos totales de exportación, si pudieran establecerse condiciones de mayor eficiencia y competitividad.

El análisis convencional señala en las deficiencias de la infraestructura, la aplicación de políticas económicas inadecuadas y las desventajas de la geografía las principales causas del mediocre desempeño económico del ASS. Sin embargo, los resultados de un análisis de la correlación entre las discrepancias de las proporciones efectivas y previstas de manufacturas en las exportaciones y variables que reflejan indirectamente esos factores indican que el insuficiente grado de apertura, que es la medida de la inadecuación de las políticas más frecuentemente citada en el análisis convencional, no constituye una explicación convincente. En cambio, parecen tener una influencia mucho mayor los niveles de desarrollo de la infraestructura y los desequilibrios cambiarios.

Buena parte del potencial no utilizado de exportación de manufacturas se concentra en alrededor de una docena de países, mientras que en otras dos docenas de países el potencial inmediato es nulo o muy exiguo. Además, incluso donde existe un potencial, las condiciones geográficas actúan probablemente como factor limitativo, por lo que las posibilidades de aumentar la proporción de manufacturas en las exportaciones mejorando las políticas y la infraestructura pueden ser menores de lo que se pronostica. Ejemplos de ello son algunas economías ricas en minerales, como Ghana, Nigeria y Sierra Leona, así como países pequeños y sin litoral, como Burundi, Malawi, Rwanda, Swazilandia y Uganda, en los que los elevados costos de transporte dificultan menos el crecimiento de las exportaciones primarias que el de las exportaciones de manufacturas, que depende considerablemente de importaciones de insumos.

### **3. Diversificación en el sector primario**

Dada la dotación de recursos del ASS, no resultan sorprendentes el bajo porcentaje de manufacturas y el elevado porcentaje de productos primarios en sus exportaciones. Otro aspecto importante de la estructura de las exportaciones del ASS consiste en que esas exportaciones primarias se concentran en muchos casos en un número limitado de productos tradicionales. De ahí que las economías del ASS sean más vulnerables que otras a los desastres naturales y estén más expuestas a los movimientos adversos de los precios y a la inestabilidad de los ingresos de exportación. También les perjudica más que a otros países la baja elasticidad-precio de la demanda de muchos productos agrícolas<sup>8</sup>.

El incremento de la proporción de manufacturas en las exportaciones se vincula a menudo con el dinamismo de la actividad exportadora y la diversificación desde los productos primarios hacia nuevos productos con perspectivas más favorables en cuanto al precio y la productividad. Sin embargo, ese enfoque resulta demasiado simplista, en particular en lo que se refiere a los países del ASS. En primer lugar, al centrarse los esfuerzos exclusivamente en la rápida diversificación hacia las manufacturas pueden socavarse los intentos de maximizar las rentas resultantes de la explotación eficaz de los recursos naturales en los estadios iniciales de desarrollo. Esas rentas, si se utilizan adecuadamente para la inversión en capital físico y humano, pueden estimular poderosamente el proceso de desarrollo. Además, por la intensificación de la competencia a escala mundial y la capacidad de las empresas transnacionales de ubicar en diferentes países las distintas fases de la producción, algunas manufacturas en cuya fabricación se utiliza intensamente mano de obra, como las de prendas de vestir y chips de computadora, han empezado a estar expuestas al tipo de evolución desfavorable de los precios que antes afectaba sólo a los

---

<sup>8</sup> Véase T. Akiyama y D.F. Larson, "The adding-up problem: Strategies for primary commodity exporters in sub-Saharan Africa", World Bank Policy Research Working Paper N° 1245 (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1994).



productos primarios. Además, como se señalaba en el *TDR 1996* (capítulo III de la segunda parte), es posible que el ASS sea especialmente vulnerable a las variaciones desfavorables de los precios en esas actividades manufactureras que utilizan mano de obra con baja cualificación. Por último, aunque la producción primaria tiene en general menores efectos en el desarrollo que las manufacturas, abarca toda una gama de actividades con grados muy diferentes de complejidad tecnológica y de intensidad de utilización de conocimientos y de capital. Por consiguiente, la diversificación hacia productos agrícolas puede tener efectos más intensos sobre el crecimiento.

Al evaluar las posibilidades de diversificación en el sector primario, puede hacerse una distinción entre productos primarios elaborados y no elaborados. Aunque también en este caso es difícil evitar que se planteen problemas de clasificación, los productos primarios elaborados pueden definirse como los que se incluyen entre las manufacturas en las estadísticas industriales y de empleo, pero entre los productos primarios en las estadísticas comerciales. Se trata de productos elaborados en fábricas, utilizando principalmente insumos de materias primas, como las conservas de alimentos, los cigarrillos, el papel y los lingotes de aluminio. Los productos primarios elaborados y no elaborados pueden dividirse ulteriormente en productos agrícolas y minerales, metales y combustibles, y los productos agrícolas, a su vez, en estáticos y dinámicos. Los productos agrícolas dinámicos son aquellos cuya demanda presenta una elasticidad-ingreso superior a la unidad y muy superior a la de los productos agrícolas tradicionales<sup>9</sup>.

Como se muestra en el cuadro 50, los productos agrícolas representan casi el 60 por ciento de las exportaciones del ASS, y cerca del 40 por ciento del total de las exportaciones corresponde a productos estáticos no elaborados. También puede observarse que la proporción de exportaciones elaboradas de minerales, metales y combustibles es comparable a la de otras regiones en desarrollo. Sin embargo, el grueso de esas exportaciones corresponde al cobre elaborado de la República Democrática del Congo y Zambia, por lo que la proporción se reduce considerablemente si no se incluye a esos dos países.

**Cuadro 50**

PARTICIPACIÓN DE LAS DIFERENTES CATEGORÍAS DE PRODUCTOS PRIMARIOS  
EN LAS EXPORTACIONES TOTALES, POR REGIONES, 1990  
(Porcentajes)

Región	Productos elaborados			Productos no elaborados		
	Minerales, metales y combustibles	Productos agrícolas dinámicos	Productos agrícolas estáticos	Minerales, metales y combustibles	Productos agrícolas dinámicos	Productos agrícolas estáticos
África subsahariana	5,9	1,8	4,2	24,9	12,9	39,4
Oriente Medio y África septentrional	11,1	1,5	1,1	50,5	4,8	1,8
América Latina	12,3	3,5	4,9	18,5	13,6	19,0
Asia meridional	0,8	0,3	4,5	1,9	13,3	12,7
Asia oriental y sudoriental	3,2	3,6	5,0	13,0	6,0	9,2
NEI de la primera oleada	5,2	0,8	1,4	0,1	3,5	0,5
NEI de la segunda oleada	2,6	7,4	6,0	19,8	5,0	8,9
Países en desarrollo	4,2	3,3	6,1	6,0	6,0	3,9

Fuente: Véase el gráfico 25.

<sup>9</sup> Ese grupo abarca la carne y los productos cárnicos, los productos lácteos, el pescado y sus productos, la fruta, las legumbres y hortalizas, las nueces, las especias y los aceites vegetales. Véase más información sobre esa clasificación de productos en Wood y Mayer, *op. cit.*

### C. Acumulación y crecimiento de las exportaciones

Aunque las manufacturas podrían contribuir sustancialmente al crecimiento de las exportaciones totales en unos pocos países de África, la mayoría de ellos seguirá dependiendo inevitablemente del aumento de las actividades de transformación de recursos naturales. Esa expansión puede lograrse de dos maneras: incrementando la productividad y la producción de productos tradicionales y recuperando cuotas de mercado; y diversificando las actividades productivas hacia productos primarios elaborados más dinámicos. Puesto que para lograr esos objetivos se necesitan cambios tecnológicos y capacidad productiva adicional, que a su vez exige nuevas inversiones, un proceso de crecimiento sostenible requiere interacciones dinámicas entre la acumulación de capital y las exportaciones, que se refuercen mutuamente y den lugar a cambios estructurales en las pautas de producción y de exportación.

Esa dinámica, bien conocida, se describe con cierto detalle en anteriores *TDR* en relación con la evolución de las NEI del Asia oriental. En una primera etapa, cuando las exportaciones se componen principalmente de productos primarios, el primer objetivo es maximizar las rentas y las divisas obtenidas de la explotación de los recursos naturales, lo que exige considerables inversiones en el sector primario, incluidas inversiones públicas. El aumento de la producción en el sector primario permite entonces generar un excedente que se puede dedicar a la inversión para establecer industrias de transformación de recursos naturales. Una vez agotadas las posibilidades de acelerar el desarrollo por medio de la mejora de la productividad y la diversificación en el sector primario, para mantener el crecimiento se necesitará una reorientación gradual hacia la producción y exportación de manufacturas, empezando por las menos exigentes desde el punto de vista tecnológico y pasando gradualmente a productos e industrias de mayor complejidad.

Ese proceso se caracteriza por el aumento de las exportaciones, del ahorro y de la inversión, en términos absolutos y como proporción del PIB. Las limitaciones iniciales de la movilización de recursos internos hacen necesario financiar con corrientes de capital extranjero una parte considerable de la inversión interna. La IED puede ser un medio importante no sólo de reducir el déficit de recursos, sino también de generar empleo y aumentar la producción y las exportaciones de las industrias de transformación de recursos naturales. Sin embargo, el carácter concreto de esa aportación dependerá de cómo se utilice el aumento de los ingresos ordinarios y de los ingresos en divisas. Con el tiempo debería ir reduciéndose el déficit de recursos al empezar las exportaciones y el ahorro interno a crecer con más rapidez que las inversiones y surgir una pujante clase empresarial nacional más dispuesta a reinvertir sus beneficios.

Ese ha sido el modelo de relación entre exportaciones e inversiones en las NEI del Asia oriental desde sus primeras etapas de desarrollo. En cambio, no se han observado pautas dinámicas de ese tipo en África, con la excepción de Mauricio y, en menor medida, de Botswana, Egipto y Marruecos (véase el cuadro 51). Mauricio constituye precisamente un ejemplo de cómo un excedente generado en un sector primario tradicional como resultado de aumentos de la productividad puede contribuir a la transferencia rápida de recursos a la producción y las exportaciones de manufacturas. Cuando se independizó en 1968, Mauricio era todavía básicamente una economía de monocultivo que dependía de las exportaciones de azúcar para obtener ingresos en divisas. Sin embargo, la acumulación de las ganancias obtenidas del azúcar condujo al surgimiento de una clase empresarial autóctona, y cuando se agotaron las posibilidades de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, los esfuerzos del Gobierno por promover la diversificación hacia exportaciones textiles encontraron una fuente disponible de ahorro interno que podía utilizarse para fortalecer la inversión privada y pública en apoyo de actividades industriales más orientadas a la exportación. En algunos casos fueron los propios propietarios de plantaciones de azúcar los que se dedicaron directamente a la producción y exportación de textiles, mientras que en otros los beneficios de las

Cuadro 51

AHORRO NACIONAL BRUTO, INVERSIÓN INTERNA BRUTA Y EXPORTACIONES EN ÁFRICA  
(Porcentajes del PIB)

País	1968-1970			1975-1978			1986-1989			1990-1993		
	Ahorro	Inversión	Exportaciones	Ahorro	Inversión	Exportaciones	Ahorro	Inversión	Exportaciones	Ahorro	Inversión	Exportaciones
Benin	..	..	..	13,0	17,3	22,1	6,3	12,7	26,8	6,6	14,2	22,7
Botswana	..	..	..	8,0	35,7	42,5	34,3	24,8	71,8	31,9	36,7	66,7
Burkina Faso	..	..	..	18,1	23,2	8,7	19,8	21,0	10,4	20,9	21,4	11,6
Camerún	..	..	..	16,1	25,4	23,6	17,5	22,3	19,3	13,4	16,1	19,4
Rep. Centroafricana	4,7	17,8	27,4	9,9	12,0	24,6	..	..	..	..	..	..
Chad	13,0	18,0	21,1	15,7	20,1	22,2	6,0	9,0	20,5	-2,3	8,8	17,1
Côte d'Ivoire	21,2	20,1	37,6	20,7	26,5	39,5	6,1	13,9	33,9	-3,0	7,6	30,6
Etiopía	10,8	12,9	10,4	7,3	9,0	12,3	7,9	13,0	8,7	7,1	9,8	6,9
Gabón	..	..	..	54,4	58,5	51,7	20,8	35,5	40,9	25,7	23,6	47,6
Gambia	..	..	..	2,8	18,5	36,8	18,7	18,4	52,6	24,9	20,4	60,8
Ghana	8,7	12,5	20,5	7,5	8,2	11,3	6,2	11,6	17,7	4,9	14,5	17,3
Kenya	17,8	21,4	29,6	18,0	23,8	31,6	16,4	24,1	22,9	15,6	19,4	30,6
Liberia	..	..	..	29,9	31,9	55,4	..	..	..	..	..	..
Madagascar	..	..	..	5,4	8,5	16,2	11,2	11,9	16,1	4,9	11,9	16,2
Malawi	1,7	20,4	23,9	18,0	31,0	27,9	5,4	17,8	22,8	1,0	17,0	21,0
Malí	..	..	..	11,5	16,0	12,1	9,2	21,3	16,4	14,3	22,2	16,4
Mauritania	23,5	23,9	39,3	17,3	36,8	36,0	15,5	26,1	51,7	9,0	20,6	43,7
Mauricio	13,0	11,9	40,8	23,0	29,7	49,2	27,6	28,2	63,7	28,0	29,9	61,6
Níger	..	..	..	12,2	18,6	21,1	16,5	14,0	20,0	6,9	7,1	15,3
Nigeria	6,7	13,6	9,5	23,7	28,3	20,5	14,0	17,1	27,3	..	..	..
Rwanda	..	..	..	17,8	14,9	13,4	10,7	14,9	8,1	6,9	11,0	5,9
Senegal	5,6	13,6	24,3	11,7	17,3	37,1	0,5	12,0	25,0	2,9	13,2	23,9
Sierra Leona	11,2	14,4	30,3	3,6	12,5	24,7	1,1	9,7	15,9	-0,2	13,6	26,7
Togo	..	..	..	31,8	36,1	49,6	11,7	24,7	42,1	4,0	14,9	29,9
Uganda	13,5	13,5	22,5	5,1	6,7	10,3	2,9	10,8	8,0	2,8	15,1	7,6
Zambia	37,6	26,6	55,3	14,8	29,4	38,1	1,4	12,6	32,4	1,8	11,1	27,3
Sudáfrica	24,6	28,5	23,9	24,4	26,2	30,4	22,7	19,9	29,0	16,5	15,7	24,0
Argelia	30,9	32,5	22,8	36,9	47,3	30,0	27,2	29,7	15,4	28,5	29,9	24,6
Egipto	8,8	13,2	13,9	18,4	30,5	21,8	10,0	22,4	20,9	19,3	19,0	29,5
Marruecos	12,6	15,3	18,1	15,9	28,3	18,2	21,8	22,2	23,9	21,1	22,8	25,5
Túnez	17,6	21,9	21,6	24,4	30,2	30,2	21,9	23,5	38,4	21,0	27,8	41,1

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en Banco Mundial, *World Tables* (cintas).

exportaciones de azúcar se canalizaron hacia inversiones en el sector textil a través del sistema financiero interior<sup>10</sup>.

## 1. Expansión de las exportaciones tradicionales

Como se ha señalado en los capítulos anteriores, muchas zonas del ASS padecen condiciones agroecológicas difíciles. Sin embargo, la insuficiente capitalización es sin duda uno de los factores determinantes de la baja productividad en comparación con otras regiones. La mejora de los sistemas de riego, de la utilización de abonos y de las variedades de semillas podría incrementar considerablemente la productividad y la producción en buena parte del ASS y, al mismo tiempo, hacer que los productos agrícolas fueran más competitivos en los mercados mundiales. Importa también destacar que el clima tropical, que algunos consideran una importante limitación para el crecimiento del ASS, no ha impedido un crecimiento rápido en otras regiones en desarrollo, en particular en el Asia sudoriental.

Más importante todavía es el gran potencial minero no explotado de algunos países de África. Como resultado de intensas actividades de exploración y prospección, en los últimos años han aumentado considerablemente las estimaciones de las reservas minerales del ASS. El África meridional cuenta por sí sola con cerca del 90 por ciento de las reservas mundiales de los metales del grupo del platino, 85 por ciento de las de cromo, 75 por ciento de las de manganeso y 50 por ciento de las de oro<sup>11</sup>. Dado el bajo nivel actual de las exportaciones en muchos países, la explotación adecuada de las reservas minerales podría conducir a un rápido y sustancial aumento de los ingresos de exportación. Sin embargo, a menos que se mejore considerablemente la infraestructura física, las posibilidades de incrementar las exportaciones mineras se limitarán principalmente a productos de valor elevado y a países con gran extensión de costas.

Aunque algunos minerales se prestan a la explotación por empresas medianas con un nivel de costos irre recuperables relativamente modesto, la explotación de otros requiere a menudo inversiones iniciales muy importantes. Muchas de las empresas estatales existentes en el sector minero, dedicadas tradicionalmente a actividades de costo elevado y baja productividad, no están en condiciones de efectuar esas inversiones sin una reestructuración importante. Parece, pues, casi seguro que la IED, ya sea mediante empresas de propiedad total o empresas conjuntas, desempeñará un papel cada vez más importante en ese sector en la mayoría de los países africanos. En África se encuentran algunas de las empresas mineras de mayor éxito, entre ellas la mayor del mundo. Sin embargo, el potencial de exportación de ese sector seguirá estando determinado por la inversión complementaria del sector público en infraestructura.

La expansión de la producción minera no proporcionará por sí misma las vinculaciones económicas necesarias para impulsar un proceso de crecimiento económico vigoroso y sostenido. Sin embargo, como fuente importante de ingresos en divisas e ingresos fiscales del gobierno podría utilizarse para acelerar la formación de capital y el cambio estructural en otras partes de la economía. Para ello se necesita una gestión del sector minero mejor que la que caracterizó a otras épocas, en las que las políticas oficiales estaban por lo general guiadas por preocupaciones tradicionales acerca de la propiedad y el control de las actividades de extracción, elaboración y comercialización, así

---

<sup>10</sup> Véase un análisis de la experiencia de Mauricio en L. Darga, "A comparative analysis of the accumulation process and capital mobilisation in Mauritius, Tanzania and Zimbabwe", documento preparado para un proyecto de la UNCTAD sobre el desarrollo de África en una perspectiva comparada (Ginebra, 1998), documento mimeografiado; y T. Meisenhelder, "The developmental state in Mauritius", *Journal of Modern African Studies*, vol. 35, N° 2, junio de 1997. Como se señala en esos trabajos, se dieron en Mauricio algunas condiciones especiales (en particular, facilidades de acceso al mercado de la UE) que contribuyeron a acelerar el crecimiento. Sin embargo, si pudieron aprovecharse plenamente esas oportunidades fue gracias a la aplicación de políticas eficaces.

<sup>11</sup> Datos contenidos en un reciente informe de la Oficina de Minas de los Estados Unidos y citados en "Survey of African Mining", *Financial Times*, 15 de septiembre de 1997. Por supuesto, la existencia de reservas conocidas no entraña necesariamente la de oportunidades de producción rentable; la conveniencia de invertir en la explotación de esas reservas dependerá de los costos efectivos de explotación y de los precios futuros de los respectivos productos en el mercado mundial.

como una respuesta macroeconómica eficaz, con el fin de evitar problemas tales como el planteado por el "mal holandés".

Botswana, que ha registrado en los últimos tres decenios una de las tasas de crecimiento más elevadas de la economía mundial, es un buen ejemplo de país con una estrategia de crecimiento eficaz basada en el sector minero. La proporción de ese sector en el PIB de Botswana aumentó desde cero en 1966 a cerca del 50 por ciento en 1986, y en la actualidad se sitúa ligeramente por debajo del 40 por ciento. Ese desarrollo ha estado estrechamente vinculado a la explotación de diamantes, que ha sido una fuente fundamental de divisas y de ingresos del Gobierno. Esas actividades se han confiado a una sola empresa transnacional de gran tamaño, que tiene una participación del 50 por ciento en las minas de diamantes (el otro 50 por ciento corresponde al Estado). Los elementos fundamentales del éxito de Botswana han sido la negociación de contratos adecuados con los productores transnacionales y la gestión prudente de los ingresos mineros, incluida su utilización para inversiones públicas en capital físico y humano. Además, los responsables de la elaboración de políticas han evitado el sesgo urbano que caracteriza a muchas economías de África y han dedicado recursos a impulsar el crecimiento y la productividad agrícolas. Sin embargo, a pesar de esos logros, persisten serias dudas acerca de la conveniencia de depender en tan gran medida de un solo producto, por lo que en los últimos años Botswana ha tratado de diversificar sus actividades relacionadas con la explotación de los diamantes, así como su gama de exportaciones primarias.

Una cuestión fundamental es la de que en qué medida los intentos de expandir las exportaciones tradicionales pueden topar con problemas de composición que conduzcan a disminuciones de los precios y aun de los ingresos de exportación. La experiencia indica que esa posibilidad no puede descartarse, especialmente en lo que se refiere a los principales productos agrícolas que exporta la región<sup>12</sup>. No obstante, el rápido crecimiento de los países de Asia pobres en recursos, como China y la India, puede alterar la demanda de todo tipo de productos primarios, incluidos los productos básicos agrícolas tradicionales y los productos de la minería. La expansión de las exportaciones de productos tradicionales requerirá, sin embargo, una cuidadosa evaluación de los costos y beneficios potenciales, en particular si se precisan inversiones importantes. Además, habrá que tener presentes los problemas que plantea el paso de cultivos alimentarios a cultivos de exportación, examinados en el capítulo II.

## **2. Exportaciones no tradicionales**

Son bien conocidas las ventajas de promover la elaboración y la diversificación hacia exportaciones no tradicionales. Esa estrategia permite hacer más estables los ingresos de exportación y reducir el riesgo de las inversiones<sup>13</sup>. Además, lo que es quizás más importante, puede facilitar el desarrollo de actividades más adecuadas para profundizar la base tecnológica y la dotación de conocimientos del país y la entrada en mercados con una elasticidad-ingreso de la demanda comparativamente elevada.

Sin embargo, no existe una relación directa y sencilla entre la diversificación hacia nuevos productos primarios y los resultados globales de exportación. Aunque puede estabilizar los ingresos de exportación, la diversificación no contribuye por sí sola a establecer una vinculación dinámica entre las inversiones y la exportación. Ha de abarcar productos con mayor potencial de oferta y de demanda e ir acompañada de políticas tendentes a traducir el incremento de los ingresos en una aceleración de la acumulación de capital. Además, los nuevos productos pueden exigir niveles considerablemente más elevados de capital y de conocimientos que quizás se podrían utilizar más productivamente en el sector tradicional para generar ingresos de exportación.

---

<sup>12</sup> Véase un análisis de esa experiencia en *TDR 1993*, segunda parte, capítulo II, sección C.

<sup>13</sup> Véase un análisis de la definición de las exportaciones no tradicionales y de su relación con la diversificación en G. Frazer y G. Helleiner, "Non-traditional exports and export diversification: Alternative definitions and methodologies", documento preparado para el proyecto WIDER sobre el crecimiento, el sector exterior y el papel de las exportaciones no tradicionales en el África subsahariana, Helsinki, mayo de 1997.

La elaboración, por su parte, no siempre añade valor a los productos primarios. Cuando la tecnología es anticuada e ineficiente, puede resultar más racional exportar el producto primario sin elaborarlo; ése parece ser el caso, por ejemplo, de las exportaciones de nueces de acajú de algunos países del África meridional. Un proceso de elaboración ineficiente puede colocar a las industrias nacionales que fabrican productos de consumo acabados en situación de desventaja en los mercados internacionales si se ven obligadas a comprar materiales elaborados por empresas nacionales con costos elevados. Así parece ocurrir en el caso de algunas industrias de bienes de consumo duraderos en Sudáfrica, donde las chapas metálicas suministradas por los productores nacionales cuestan mucho más que las que se pueden obtener en los mercados mundiales<sup>14</sup>.

Por consiguiente, no todas las economías con estructuras de producción y de exportación diversificadas logran una tasa elevada de acumulación y de crecimiento de los ingresos. En realidad, según un estudio realizado sobre el período 1970-1985, en nueve de los once países que emprendieron la diversificación hacia nuevos productos, los ingresos reales de exportación disminuyeron o se estancaron. De los ocho países que registraron un crecimiento de los ingresos reales de exportación durante ese período, sólo dos lo hicieron con exportaciones diversificadas<sup>15</sup>.

Como se ha señalado, algunos productos agrícolas tienen un potencial dinámico por su elevado valor unitario y la gran elasticidad-ingreso de su demanda. Para que tenga éxito la diversificación hacia esos productos suele ser necesario introducir nuevas tecnologías, una gestión eficiente y técnicas de comercialización. Pueden establecerse entonces vinculaciones positivas con industrias nacionales de los sectores alimentario, de las bebidas y del tabaco, lo que puede propiciar una orientación más decidida hacia la exportación, así como el surgimiento de empresas nacionales de elaboración de productos básicos agrícolas con un tamaño suficiente para competir en los mercados internacionales. El establecimiento de esas empresas es esencial para que se desarrolle en el ASS una fuerte vinculación entre los beneficios, las inversiones y la exportación.

La experiencia del Asia oriental brinda algunas enseñanzas útiles sobre la diversificación y la elaboración basadas en el sector primario. A diferencia de la primera oleada de NEI del Asia oriental, tres economías del Asia sudoriental (Indonesia, Malasia y Tailandia) pudieron explotar una abundante dotación de recursos naturales que ofrecía considerables posibilidades de crecimiento acelerado a través de la diversificación y de una mayor elaboración de productos basados en recursos naturales. Entre 1967 y 1975, la participación de las exportaciones primarias en el total de las exportaciones no petroleras de esos tres países disminuyó, aunque en 1975 seguía siendo de más del 87 por ciento. Además, la proporción de algunos productos primarios de importancia fundamental aumentó durante ese período: en Indonesia la proporción de productos primarios distintos de los alimentos aumentó del 70 por ciento al 73 por ciento; en Tailandia la proporción de exportaciones de alimentos pasó del 55 por ciento al 64 por ciento de las exportaciones totales; y en Malasia una disminución más pronunciada de la proporción de exportaciones primarias durante ese período coincidió con el éxito de la diversificación hacia la elaboración de aceite de palma y cacao, así como hacia productos de caucho, madera y papel. También en Tailandia se produjo una diversificación hacia productos alimentarios de exportación, como los del pescado, así como hacia los productos de madera y de papel y de minerales no metálicos. En Indonesia, donde el proceso de diversificación ha sido más lento, se registró un crecimiento del sector de la madera y, desde mediados del decenio de 1970, de los productos de madera y de papel. Sin embargo, en 1985 más de las dos terceras partes de las exportaciones no petroleras de esos países

---

<sup>14</sup> Los costos elevados pueden también ser una característica de las primeras etapas de desarrollo de industrias nacientes que se promueven en el contexto de una estrategia de desarrollo a más largo plazo. En tal caso, es necesario evitar que las empresas nacionales a las que suministran insumos esas industrias tengan que sufragar la diferencia entre los precios en el mercado mundial y los precios más elevados de los suministros nacionales. Para ello pueden introducirse temporalmente subvenciones de precios o de costos.

<sup>15</sup> Véase P. Svedberg, "The export performance of sub-Saharan Africa", en J. Frimpong-Ansah, S.M. Ravi Kanbur y P. Svedberg (eds.), *Trade and Development in Sub-Saharan Africa* (Manchester: Manchester University Press, 1990).

correspondían a industrias de transformación de recursos naturales y productos primarios con baja densidad de mano de obra cualificada, capital y tecnología, y en Indonesia la proporción era de más del 85 por ciento<sup>16</sup>.

Aun productos tradicionales como la madera pueden brindar considerables posibilidades de diversificación hacia productos más elaborados y manufacturas sencillas. En Indonesia las exportaciones de madera contrachapada crecieron considerablemente durante el decenio de 1980 a raíz de la diversificación hacia productos de madera y de papel en el decenio anterior. También Malasia ha incrementado considerablemente sus exportaciones de productos de la transformación de la madera, en particular madera contrachapada y muebles<sup>17</sup>. Esas actividades de elaboración presentan especial interés para países tales como el Camerún, el Gabón y Ghana, que ya han promovido con éxito las exportaciones de madera.

En esas primeras etapas de la diversificación puede resultar ventajoso atraer IED, teniendo en cuenta las facilidades de acceso de las filiales de empresas transnacionales al capital, la tecnología y las redes de comercialización de sus empresas matrices. Sin embargo, las experiencias de diversificación que han tenido éxito en esos sectores agrícolas dinámicos indican que el apoyo del sector público y las inversiones internas son ingredientes no menos importantes. Por ejemplo, la gran expansión de las exportaciones de Chile de productos agrícolas dinámicos y no tradicionales, como la fruta, los productos forestales y el vino, desde mediados del decenio de 1980 se ha cimentado en una fuerte recuperación de la inversión privada interior, que, sin embargo, difícilmente se habría materializado de no haber habido anteriormente inversiones públicas en educación e investigaciones agrícolas y forestales y desarrollo de la infraestructura. La IED ha sido una fuente importante de nuevos canales de comercialización y de tecnología, que los productores nacionales han adaptado a sus propias necesidades<sup>18</sup>.

Los excelentes resultados obtenidos por los exportadores de productos agrarios del Asia sudoriental derivan de una experiencia similar<sup>19</sup>. El gran éxito de Malasia en el desarrollo de exportaciones agrícolas dinámicas como las de aceite de palma, así como de productos elaborados en los sectores del cacao y del caucho, se ha basado en el surgimiento de unidades de producción relativamente grandes y en un fuerte apoyo oficial, en particular a la investigación sobre productos concretos (véase el recuadro 7).

Varios países del ASS diversificaron también sus exportaciones con productos agrícolas dinámicos durante los decenios de 1980 y 1990, aunque en la mayoría de los casos los ingresos de exportación siguen siendo pequeños en términos absolutos (cuadro 52). Kenya, la República Unida de Tanzania y Zimbabwe han promovido con éxito las exportaciones hortícolas, y otros países, como Gambia, están empezando a desarrollar su capacidad de exportación de esos productos. Dejando aparte a algunos pequeños exportadores que han conseguido establecer contactos comerciales en el extranjero a través de vínculos familiares, por lo general han desempeñado un papel dominante en esos casos empresas extranjeras con facilidades de acceso a insumos de producción y redes de comercialización.

---

<sup>16</sup> Esa categoría abarca los productos alimenticios, otros productos primarios, los productos de madera y de papel y los productos de minerales no metálicos. Véase *TDR 1996*, segunda parte, capítulo II, sección C.

<sup>17</sup> Véase UNCTAD, "Analysis of national experiences in horizontal and vertical diversification, including the possibilities for crop substitution: Malaysia" (UNCTAD/COM/73), 1995, y *TDR 1996*, segunda parte, anexo del capítulo II.

<sup>18</sup> M. Agosin, "Export performance in Chile", documento preparado para el proyecto WIDER sobre el crecimiento, el sector exterior y el papel de las exportaciones no tradicionales en el África subsahariana, Helsinki, mayo de 1997.

<sup>19</sup> K.S. Jomo y M. Rock, "Economic diversification and primary commodity processing in the second-tier South-East Asian newly industrializing countries", UNCTAD Discussion Paper N° 136 (Ginebra, 1998)

### Recuadro 7

#### LA INDUSTRIA DEL ACEITE DE PALMA EN MALASIA

El surgimiento y el rápido crecimiento de una industria de producción y elaboración de aceite de palma orientada a la exportación ha sido un factor que ha contribuido en medida importante al desarrollo económico de Malasia<sup>1</sup>. En menos de 20 años, la industria del refinado de aceite de palma, que tenía una capacidad de menos de 40.000 toneladas de aceite crudo a principios del decenio de 1970, creció hasta convertirse en una gran industria de exportación que en la actualidad elabora el 99 por ciento del aceite de palma crudo y del aceite de palmiste crudo, de 8 a 9 millones de toneladas anuales. Se calcula que esa cifra representa alrededor del 60 por ciento de la producción mundial de aceite de palma refinado (y el 70 por ciento de su producción mundial) y alrededor del 10 por ciento de la producción mundial de aceites y grasas (y el 25 por ciento de su comercio mundial).

El Gobierno alentó la diversificación hacia el aceite de palma en respuesta a las marcadas fluctuaciones de los precios del caucho en el decenio de 1950 y a la baja de los precios del producto en el decenio siguiente, así como en previsión del inevitable agotamiento de los yacimientos de estaño. El proceso de diversificación se vio favorecido por diversos factores, entre los que se contaron la creciente demanda internacional de aceite de palma, la dotación de factores con que contaba Malasia tanto en recursos físicos (clima, topografía, infraestructura de plantaciones) como en recursos humanos (experiencia agroeconómica y en gestión de plantaciones), y la baja intensidad de utilización de mano de obra en la producción de aceite de palma, en comparación con la de caucho, factor que adquirió creciente importancia al agudizarse la escasez de mano de obra en las plantaciones.

Las actividades de investigación financiadas tanto por el Gobierno como por el sector privado han contribuido en medida importante al éxito de la industria del aceite de palma. En 1979, el Gobierno estableció el Instituto de Investigaciones sobre el Aceite de Palma de Malasia (PORIM) con miras a aumentar el consumo de productos del aceite de palma, promover su comerciabilidad, encontrarles nuevos usos, y aumentar su calidad y la eficiencia de su producción. El PORIM presenta dos características destacables: ha sido financiado principalmente por la propia industria a través de un gravamen sobre la producción, y las decisiones sobre sus programas de investigación se han encomendado a un comité conjunto de representantes de la industria y del Gobierno. Esas características han garantizado la disponibilidad permanente de fondos para las investigaciones y la adecuación de éstas a las necesidades de los productores.

El Gobierno ha promovido activamente todas las fases de elaboración y refinado del aceite de palma, con miras a crear todo un sector industrial basado en la transformación de ese recurso. Un elemento fundamental de esa estrategia ha sido la política de eximir parcialmente a los productos de la elaboración del aceite de palma del pago de los derechos de exportación, según el grado de elaboración. La consiguiente inversión masiva en capacidad de elaboración desencadenó una intensa competencia entre los refinadores, que los obligó a mejorar rápidamente su capacidad industrial y tecnológica. De ahí que, en el plazo de un decenio, Malasia pudiera no sólo adoptar la tecnología mundial más avanzada para el refinado de aceite de palma, sino incluso innovar.

---

<sup>1</sup> Véase un análisis más detallado del papel de las políticas del sector público en el desarrollo de la industria del aceite de palma de Malasia en M. Jelani y B.M. Malek, "Support policies for the Malaysian palm oil industry", documento presentado a la conferencia internacional de FEDEPALMA celebrada en Barranquilla (Colombia) del 2 al 9 de junio de 1995; K.S. Jomo y M. Rock, "Economic diversification and primary commodity processing in the second-tier South-East Asian newly industrializing countries", UNCTAD Discussion Paper N° 136 (Ginebra, 1998); y UNCTAD, "Analysis of national experiences in horizontal and vertical diversification, including the possibilities for crop substitution: Malaysia" (UNCTAD/COM/73, 1995).



EXPORTACIONES DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS DINÁMICOS <sup>a</sup> DE ALGUNOS  
PAÍSES Y REGIONES, 1980-1995  
(Millones de dólares)

Región/país	1980	1985	1990	1992	1994
África	2 540	2 290	3 477	3 522	3 853
África subsahariana	1 524	1 403	1 878	1 877	2 050
<i>de la cual:</i>					
Camerún	25	12	58	74	97
Côte d'Ivoire	298	272	319	335	366
Kenya	79	79	125	142	153
Senegal	198	238	400	280	212
Zimbabwe	44	42	37	34	62
Egipto	131	168	159	206	158
Túnez	138	146	311	310	352
<i>Partidas recordatorias:</i>					
Todos los países en desarrollo	29 023	32 819	52 873	59 419	71 247
Brasil	3 965	4 997	5 636	5 793	7 244
Chile	585	887	1 840	2 322	2 406
Malasia	1 724	2 237	2 551	3 178	4 488

Fuente: Base de datos de la UNCTAD.

<sup>a</sup> Carne y productos cárnicos; productos lácteos; pescado y sus productos; frutas, verduras, hortalizas y nueces frescas y elaboradas; piensos; semillas oleaginosas; aceites vegetales y animales; y especias.

La introducción de variedades de alto rendimiento y otros resultados comercialmente aplicables de las investigaciones agrícolas constituirá probablemente un elemento importante de la estrategia del ASS para aumentar la productividad en la agricultura y reorientar ulteriormente la actividad exportadora hacia productos agrícolas dinámicos. Sin embargo, como se señaló en el capítulo anterior, los gastos en investigación dejaron de aumentar en el ASS a finales del decenio de 1970, y han sido considerablemente inferiores a los de otras regiones. Aunque se ha incrementado la ayuda de donantes para investigaciones agrícolas, compensando en parte la disminución de los fondos oficiales, es poco probable que los donantes mantengan indefinidamente tan elevados niveles de financiación<sup>20</sup>. Para fortalecer la investigación agrícola en África es preciso tener en cuenta el alto grado de especificidad geográfica de la tecnología agrícola, que ha dificultado la transferencia de tecnología de los países desarrollados al ASS. Resulta alentador observar, sin embargo, que muchos países del ASS han intensificado recientemente su cooperación en materia de investigaciones agrícolas y se han ejecutado diversos proyectos regionales<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Véase P. Pardey, J. Roseboom y N. Beintema, "Investments in African agricultural research", *World Development*, vol. 25, N° 3, 1997, págs. 409 a 423.

<sup>21</sup> Véase, por ejemplo, A. Taylor y otros, "Strengthening national agricultural research systems in the humid and sub-humid zones of West and Central Africa", World Bank Technical Paper N° 318 (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1996).

## D. Industria y competitividad

Aunque en muchas economías de África existen considerables posibilidades de incrementar la productividad en el sector primario, a más largo plazo habrá que promover más resueltamente la producción y las exportaciones de manufacturas si se quiere mantener un rápido crecimiento de la productividad. Hasta el momento, los resultados del sector industrial han sido por lo general insatisfactorios, y sólo unos pocos países del ASS están actualmente en condiciones de acometer más resueltamente la exportación de manufacturas con alta intensidad de mano de obra. En cambio, algunos países del África meridional y del África septentrional se están acercando a los límites de la expansión inicial de las manufacturas que puede lograrse con mano de obra abundante únicamente y necesitan cada vez más conocimientos y tecnologías más avanzadas para mantener el crecimiento del sector.

### 1. Estructura y resultados de la industria

Los datos disponibles indican que la participación de las manufacturas en el PIB de África (excluida Sudáfrica) es baja aun en comparación con otras regiones en desarrollo. En 1995 era de sólo un 11,5 por ciento, frente al 21 por ciento de América Latina y al 24 por ciento del Asia meridional y oriental. En ese mismo año, la proporción correspondiente a África del valor añadido del sector manufacturero (VAM) de todos los países en desarrollo fue de sólo un 5,5 por ciento, lo que representa una disminución respecto del ya bajo nivel de alrededor de 6,9 por ciento registrado a mediados del decenio de 1980<sup>22</sup>. Además, en términos absolutos el VAM del ASS apenas si creció entre 1980 y 1990, y desde entonces ha disminuido, en pronunciado contraste con el de otras regiones en desarrollo.

Como resultado, la diferencia absoluta entre la producción manufacturera del ASS y la del resto del mundo ha aumentado sustancialmente en los últimos 20 años. A principios del decenio de 1990, el VAM de todos los países del ASS se situaba a un nivel parecido al de Indonesia y Turquía, mientras que en 1970 había sido tres veces superior al de Indonesia. Además, como ya se ha señalado, su distribución dentro de África es muy desigual. El VAM de Sudáfrica equivale aproximadamente al del conjunto de los países del ASS, y entre éstos destacan por su actividad manufacturera el Camerún, Côte d'Ivoire, Kenya, Nigeria y Zimbabwe. En valores per cápita, sólo Mauricio y Sudáfrica han establecido una sólida base manufacturera comparable a la de los países de ingreso medio como Turquía (gráfico 26). También algunas economías del África septentrional, en particular Marruecos y Túnez, pueden compararse favorablemente con ciertas NEI del Asia oriental de la segunda oleada, como Indonesia. Sin embargo, el examen de las tendencias de la producción manufacturera por habitante indica que en 1980 eran 14 los países del ASS con una producción manufacturera por habitante comparable y en muchos casos considerablemente superior a la de Indonesia, mientras que en 1995, a tenor de los datos disponibles, todos ellos se habían rezagado.

En su mayoría, los países del ASS no han alcanzado en su producción manufacturera el nivel de umbral que los ayudaría a salir del círculo vicioso que limita su entrada en los mercados extranjeros; la producción se destina principalmente al mercado interior. Esa situación contrasta con la del Asia oriental, en la que el apoyo y la protección otorgados a esas industrias se condicionaron a la obtención de buenos resultados de exportación desde las primeras etapas. Por lo tanto, las industrias manufactureras de África no han estado expuestas a las disciplinas de mercado que conlleva la actividad exportadora, y, además, no han gozado de las ventajas de escala necesarias para competir internacionalmente. A su vez, esos factores han circunscrito ulteriormente el desarrollo de tales industrias a mercados interiores pequeños y de escaso dinamismo, perpetuando los costos elevados y dando lugar a ineficiencias y bajos niveles de productividad.

La industria alimentaria parece ser el sector manufacturero dominante en las economías no mineras de África, mientras que en éstas una proporción sustancial de la producción corresponde al grupo de otras manufacturas, que abarca el petróleo y los metales (véase el cuadro 53). El papel de los alimentos, las bebidas y el tabaco en el sector manufacturero y la reducida proporción de manufacturas en las exportaciones

---

<sup>22</sup> ONUDI, *International Yearbook of Industrial Statistics 1998*, cuadro 1.3.

**Gráfico 26**

VALOR AÑADIDO PER CÁPITA DEL SECTOR MANUFACTURERO EN EL ÁFRICA  
SUBSAHARIANA, SUDÁFRICA, INDONESIA Y TURQUÍA, 1995  
(*Dólares constantes de 1987*)

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

*Nota:* Los datos de Benin, Burkina Faso, Guinea Ecuatorial y Namibia corresponden a 1994, y los de Côte d'Ivoire y Zimbabwe a 1993.

totales confirman la importancia del mercado interior para el desarrollo de las manufacturas en el ASS. En cambio, es muy pequeña la proporción correspondiente a las actividades manufactureras que más podrían impulsar el desarrollo.

Esa situación deriva en parte de políticas erróneas adoptadas en las primeras etapas de la industrialización. El principal papel que se asignó al sector manufacturero en los países del ASS incluso antes de su independencia fue el de producir bienes de consumo no duraderos para el mercado interior, con miras a la sustitución de importaciones. En la mayoría de los casos, ese primer intento de modificar la estructura de la producción interna no exigió complejas intervenciones públicas para aliviar los problemas de coordinación del mercado que caracterizan a menudo las actividades industriales modernas. Además, puesto que los costos de transporte eran por lo general elevados en el ASS, esos productos podían resultar competitivos con las importaciones aun cuando los costos de producción internos fueran más elevados que los internacionales. En la mayoría de los casos, esa estrategia no logró establecer una proporción adecuada entre las actividades destinadas al mercado interno y las orientadas a la exportación, condición necesaria para mejorar la situación de la balanza de pagos y promover la industrialización. Ese desequilibrio se manifestó en la práctica inexistencia de iniciativas tendentes a promover las exportaciones de manufacturas, y, unido a los elevados costos, frustró las ambiciones que pudieran albergar los fabricantes de penetrar en los mercados de exportación y afianzarse en ellos<sup>23</sup>.

## 2. La competitividad de las exportaciones de manufacturas

Como se ha señalado, existen posibilidades de aumentar las exportaciones de manufacturas en unos pocos países del ASS. Sin embargo, se plantea la cuestión de si las actuales estructuras manufactureras se prestan a un desarrollo más orientado a la exportación. Si no se aplican políticas selectivas de fomento de la exportación, la competitividad depende del comportamiento de los salarios reales, del crecimiento de la productividad y del tipo de cambio real. La comparación de los costos unitarios de la mano de obra de algunos sectores manufactureros de países de África y de algunos competidores potenciales en 1995 indica que en la mayoría de los casos los costos eran mucho más elevados en África que en países competidores tales como Bangladesh, la India e Indonesia (cuadro 54). Además, por lo general los costos unitarios de la mano de obra aumentaron en África a partir de 1980 en relación con los de los países competidores, a pesar de que en muchos casos los salarios reales se estancaron o incluso disminuyeron<sup>24</sup>. Por otra parte, algunas economías africanas con salarios relativamente elevados, como Marruecos, Mauricio y Sudáfrica, se han contado entre los exportadores más dinámicos de la región en productos tales como los textiles, el vestido y el calzado. El fuerte crecimiento de la productividad en esas economías ha sido un ingrediente fundamental del auge de sus exportaciones.

En el cuadro 55 se presenta un indicador más completo de la competitividad, que tiene en cuenta las variaciones de los tipos de cambio, de los salarios y de la productividad. Desde principios del decenio de 1980 hasta mediados del siguiente, el indicador agregado de la competitividad mejoró en algunos de esos países, y muy espectacularmente en el caso de Egipto. Sin embargo, esa mejora parece imputable en gran medida a una combinación de depreciación monetaria y reducción sustancial de los salarios reales, pues en realidad las inversiones registraron una importante disminución. En diversos países el fuerte crecimiento de la productividad y de las inversiones ha sido contrarrestado por la apreciación de la moneda o el rápido aumento de los costos salariales. A

---

<sup>23</sup> R.C. Riddell, "Manufacturing Africa. Reflections from the case-studies", en R.C. Riddell con P. Caughlin, C. Harvey, I. Karmiloff, S. Lewis Jr., J. Sharpley y C. Stevens, *Manufacturing Africa* (Londres: Overseas Development Institute y James Currey; y Portsmouth, New Hampshire: Heinemann, 1990), pág. 36; y L. Mytelka y T. Tesfachew, "The role of policy promoting learning during the early industrialization: Lessons for African countries", documento preparado para el taller de la UNCTAD sobre el desarrollo económico y la dinámica regional en África, Mauricio, diciembre de 1997.

<sup>24</sup> De 1975-1979 a 1987-1991 los salarios reales del sector manufacturero en Zimbabwe, Mauricio, Kenya y la República Unida de Tanzania disminuyeron en 32 por ciento, 37 por ciento, 40 por ciento y 83 por ciento, respectivamente; véase OIT, *World Employment Report 1996/97* (Ginebra: OIT, 1997).

diferencia de lo ocurrido en la India, Indonesia y Turquía, sigue sin darse en África una combinación de fuerte crecimiento de las inversiones y de la productividad con un crecimiento moderado de los salarios reales y relativa estabilidad monetaria.

**Cuadro 53**

PARTICIPACIÓN DE ALGUNAS CATEGORÍAS DE PRODUCTOS EN EL VALOR AÑADIDO TOTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO EN ÁFRICA, POR PAÍSES, 1970 Y 1993  
(Porcentajes)

País	Alimentos, bebidas y tabaco		Textiles y vestido		Maquinaria y equipo de transporte		Productos químicos		Otras manufacturas <sup>a</sup>	
	1970	1993	1970	1993	1970	1993	1970	1993	1970	1993
Argelia	32	13	20	14	9	15	4	5	35	54
Burkina Faso	69	..	9	..	2	..	1	..	19	..
Camerún	50	26	15	12	4	1	3	8	27	54
Congo	65	..	4	..	1	..	..	..	29	..
Côte d'Ivoire	27	35	16	11	10	7	..	..	47	47
Egipto	17	21	35	13	9	13	12	13	27	40
Gabón	37	..	7	..	6	..	6	..	44	..
Ghana	34	36	16	5	4	2	4	10	41	47
Kenya	33	42	9	9	16	10	9	9	33	30
Jam. Árabe Libia	64	..	5	..	0	..	12	..	20	..
Madagascar	36	..	28	..	6	..	7	..	23	..
Malawi	51	..	17	..	3	..	10	..	20	..
Malí	36	..	40	..	4	..	..	..	20	..
Mauricio	75	..	6	..	5	..	3	..	12	..
Mozambique	51	..	13	..	5	..	3	..	28	..
Rwanda	86	..	..	..	3	..	2	..	8	..
Senegal	51	58	19	2	2	3	6	14	..	23
Sierra Leona	..	69	..	1	..	..	..	..	..	30
Somalia	88	..	6	..	..	..	1	..	6	..
Sudáfrica	15	16	13	8	17	18	10	10	45	48
Sudán	39	..	34	..	3	..	5	..	19	..
Swazilandia	37	..	2	..	..	..	..	..	60	..
Túnez	29	..	18	..	4	..	13	..	36	..
Rep. Un. de Tanzania	36	..	28	..	5	..	4	..	26	..
Zambia	49	..	9	..	5	..	10	..	27	..
Zimbabwe	24	33	16	16	9	6	11	4	40	41

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

<sup>a</sup> Madera y productos conexos, papel y productos conexos, petróleo y productos conexos, productos de metales y minerales básicos, productos metálicos fabricados, y artículos profesionales y artículos manufacturados diversos.

**Cuadro 54**

**COSTOS UNITARIOS DE LA MANO DE OBRA EN ALGUNOS PAÍSES  
E INDUSTRIAS, 1980 Y 1995**

*(Relaciones con los niveles de los Estados Unidos)*

<i>País</i>	<i>Textiles</i>		<i>Vestido</i>		<i>Equipo de transporte</i>		<i>Calzado</i>	
	<i>1980</i>	<i>1995</i>	<i>1980</i>	<i>1995</i>	<i>1980</i>	<i>1995</i>	<i>1980</i>	<i>1995</i>
Ghana	0,79	1,05	0,53	..	0,84	..	5,26	..
Kenya	0,97	1,61	1,07	0,65	1,57	2,25	0,43	1,13
Madagascar	0,75	0,49	0,59	1,24	0,73	1,28	0,77	0,59
Mauricio	0,67	0,96	1,08	1,53	1,02	1,28	0,81	0,57
Rep. Unida de Tanzania	0,90	..	0,87	..	0,64	..	1,23	..
Zimbabwe	0,71	0,69	1,07	1,30	1,01	0,98	1,02	0,97
Sudáfrica	1,01	1,45	1,45	1,88	1,23	1,35	1,22	1,48
Egipto	1,28	1,45	1,15	1,02	1,55	1,48	1,50	0,30
Marruecos	1,16	1,33	1,45	1,64	1,33	1,24	1,46	..
Túnez	1,37	..	1,24	..	0,95	..	1,15	..
Bangladesh	1,04	1,81	0,77 <sup>a</sup>	0,87	0,73	0,35	0,49	0,71
Indonesia	0,58	0,32	1,14	0,95	0,40	1,46	0,45	0,85
India	1,16	1,09	1,19	0,46	1,25	1,46	1,65	0,60
República de Corea	0,74	0,81	0,79	0,91	0,76	0,80	1,01	1,03
Turquía	0,69	0,42	0,71	0,39	0,98	0,63	1,06	0,60

*Fuente:* Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en ONUDI, *Handbook of Industrial Statistics, 1988*, e *International Yearbook of Industrial Statistics*, varios números.

<sup>a</sup> 1983.

Muchas empresas africanas que han acometido con éxito la exportación de productos tales como textiles y prendas de vestir han podido hacerlo porque inversiones sustanciales en nuevo equipo y dispositivos de control de la calidad han permitido establecer vínculos con distribuidores extranjeros<sup>25</sup>. Aun en el caso de productos con gran intensidad de mano de obra, el éxito en la comercialización está estrechamente vinculado a consideraciones de calidad y fiabilidad, por lo que la inversión en capital humano y físico es a menudo una condición necesaria para labrarse una reputación de respetabilidad comercial. Las empresas manufactureras africanas que han obtenido buenos resultados han invertido en comercialización, ya sea dentro de la propia empresa o a través de vinculaciones con servicios de comercialización, y en algunos países las instituciones públicas han desempeñado un papel especialmente importante al organizar ferias de muestras y ocuparse de la tramitación de las formalidades comerciales. Cuando se ha recurrido en medida importante a empresas extranjeras, no parece haberse producido, salvo en Mauricio, la transferencia de capacidad que ha caracterizado, en cambio, al Asia oriental.

<sup>25</sup> Véase S. Wangwe, "Conditions under which African manufacturing industries in sub-Saharan Africa have been able to break into export markets", documento presentado al taller de la UNCTAD sobre el desarrollo económico y la dinámica regional en África, Mauricio, diciembre de 1997.

**Cuadro 55**

INDICADORES DE LA COMPETITIVIDAD DE LAS MANUFACTURAS  
EN ALGUNOS PAÍSES, 1995  
(1985 = 100)

País/región	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) (6)	
	Tipo de cambio real <sup>a</sup>	Costos salariales reales en las manufacturas <sup>b</sup>	Productividad de la mano de obra <sup>c</sup> en las manufacturas	Indicador agregado de la competitividad <sup>d</sup>	Partidas recordatorias	
					Empleo en las manufacturas	Inversión <sup>e</sup>
Ghana <sup>f</sup>	250,8	259,1	187,5	181,4	128,2	105,2
Kenya <sup>g</sup>	85,2	76,3	69,6	77,7	108,4	93,2
Mauricio <sup>h</sup>	84,5	165,5	165,6	84,5	150,4	108,3
Zimbabwe <sup>i</sup>	143,7	81,1	82,7	146,5	90,2	103,5
Sudáfrica <sup>f</sup>	66,9	105,7	118,0	74,7	94,3	95,2
Egipto <sup>f</sup>	180,2	63,5	121,3	344,2	116,0	90,3
Marruecos	78,3	101,6	144,3	111,1	167,2	92,9
Indonesia	140,5	155,8	182,0	164,1	248,6	111,6
India <sup>f</sup>	169,8	116,1	167,2	244,6	119,0	100,6
República de Corea	71,3	248,3	283,4	81,4	119,6	107,5
Turquía <sup>h</sup>	121,5	181,2	237,8	159,4	110,6	105,1

Fuente: Datos sobre los tipos de cambio y los precios de FMI, *Anuario de Estadísticas Financieras Internacionales 1997*; datos sobre la inversión y el PIB de Banco Mundial, *World Development Indicators 1997* (CD-Rom); datos restantes de ONUDI, *International Yearbook of Industrial Statistics*, varios números.

- a* Tipo de cambio bilateral con el dólar deflactado por los precios; un índice superior a 100 indica una depreciación en términos reales de la moneda nacional desde 1985.
- b* Costos salariales nominales deflactados por el índice de los precios al por mayor cuando se disponía de él y, en caso contrario, por el índice de precios de consumo.
- c* Valor añadido real por trabajador.
- d* Calculado multiplicando la relación entre el valor añadido por trabajador en las manufacturas (columna 3) y los costos salariales reales de las manufacturas (columna 2) por el tipo de cambio real (columna 1).
- e* Índice de la relación entre la inversión interna bruta y el PIB.
- f* 1985-1993.
- g* 1991-1995.
- h* 1985-1994.
- i* 1994 (1989 = 100), excepto la relación inversión/PIB, que es la de 1993 (1989 = 100).

La experiencia de la segunda oleada de NEI del Asia sudoriental encierra, una vez más, enseñanzas para el ASS. Como había ocurrido un decenio o más antes en el caso de sus vecinos nordorientales, un elemento decisivo para la reorientación de esas economías hacia exportaciones de manufacturas con gran intensidad de mano de obra fue la combinación de inversiones privadas y públicas apoyadas por políticas comerciales e industriales adecuadas<sup>26</sup>. En Tailandia las manufacturas se convirtieron en el principal sector económico, por su participación en el PIB, a finales del decenio de 1970, y en Malasia a principios del decenio siguiente, pero en Indonesia no se alcanzó ese estadio hasta principios del decenio de 1990. En todos esos países el sector manufacturero se fue consolidando a lo largo de un período bastante dilatado de industrialización por sustitución de importaciones, que contribuyó a

<sup>26</sup> Véase *TDR 1996*, segunda parte, capítulo II, sección C.

promover la capacidad nacional de los subsectores de manufacturas ligeras y de transformación de recursos naturales. Como en el caso del ASS, las principales aportaciones al VAM procedían en esos países de los subsectores alimentario, de las bebidas y del tabaco. Sin embargo, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones terminó configurando una estructura manufacturera más diversificada que en la mayoría de los países del ASS y esos sectores constituyeron posteriormente una parte importante de la capacidad exportadora de los países del Asia sudoriental, a menudo mediante una activa participación de empresas extranjeras, en particular en los sectores del vestido y de la electrónica, que utilizan intensivamente mano de obra<sup>27</sup>. En los tres países, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones condujo al surgimiento de diversos sectores con utilización intensiva de recursos naturales, que con el tiempo adquirieron capacidad de exportación, como el de las joyas, el de la elaboración de alimentos y el de los productos de madera.

## **E. Los mercados de las exportaciones de África**

Para que los países en desarrollo puedan mantener un crecimiento basado en los resultados de exportación es fundamental que puedan incorporarse a los sectores en expansión del comercio internacional. Ese crecimiento no se limita necesariamente a los productos con una elasticidad-ingreso elevada. El comercio internacional puede intensificarse por diferentes razones y con consecuencias muy diferentes para el crecimiento a largo plazo de las economías nacionales. La liberalización en mercados relativamente poco dinámicos pero de gran tamaño y en relación con productos de elasticidad-ingreso moderada o aun baja puede brindar amplias oportunidades de exportación para pequeños países en desarrollo, en particular en los mercados de la OCDE, en los que la expansión del comercio depende, más que de un rápido crecimiento, de la modificación de las posiciones competitivas. Sin embargo, hasta el momento son pocos los países en desarrollo que han conseguido penetrar y aumentar su participación en sectores comerciales en expansión en esos mercados altamente competitivos.

También son considerables las posibilidades de aumentar las exportaciones de manufacturas, en particular de las que requieren una menor utilización de conocimientos, no sólo a las economías avanzadas, sino también a las NEI, en las que el rápido crecimiento económico y la evolución hacia actividades industriales más avanzadas han abierto nuevas oportunidades de mercado para países menos desarrollados. Además, al promover en el ASS sectores manufactureros más orientados a la exportación es necesario estudiar atentamente las posibilidades de incrementar el comercio con otros países en desarrollo, y en particular el comercio intrarregional. Éste puede constituir el primer paso para la adquisición de los conocimientos necesarios, antes de abordar las dificultades que plantean los mercados, más exigentes, de las economías avanzadas.

### **1. Los mercados de la OCDE**

Durante el último decenio, los países de África han tenido mucho menos éxito en los mercados de las economías industriales avanzadas que la mayoría de los demás países en desarrollo. La participación del ASS y del África septentrional en el total de las importaciones efectuadas por la OCDE ha disminuido considerablemente desde comienzos del decenio pasado (gráfico 27). De 1980 a 1995, la proporción se redujo en ambos casos de más del 3 por ciento a alrededor del 1 por ciento, mientras que la correspondiente a la primera oleada de NEI del Asia oriental aumentó del 3,5 por ciento al 5, 8 por ciento, y la de América Latina se mantuvo relativamente estable, en torno al 5,0 por ciento. Además, la participación del ASS fue similar a la obtenida en 1980 por la segunda oleada de NEI del Asia oriental, mientras que en 1995 la participación de ese grupo de países era ya tres veces superior a la del ASS.

Un análisis más detallado, basado en datos del sistema de Análisis Comparativo de las Naciones (ACN) de la CEPAL, permite clasificar las exportaciones por su posición dinámica en los mercados de la

---

<sup>27</sup> Véase R. Rasiah, "The export manufacturing experience of Indonesia, Malaysia and Thailand: Lessons for Africa", UNCTAD Discussion Paper N° 137 (Ginebra, 1998).



**Gráfico 27**

**PARTICIPACIÓN DE ALGUNAS REGIONES EN LAS IMPORTACIONES  
TOTALES DE LOS PAÍSES DE LA OCDE, 1980, 1990 Y 1995  
(Porcentajes)**

*Fuente:* OCDE, *Monthly Statistics of Foreign Trade*, varios números.

*Nota:* Las NEI de la primera oleada son Hong Kong, China; la República de Corea; Singapur; y la Provincia china de Taiwán. Las NEI de la segunda oleada son Indonesia, Malasia y Tailandia.

OCDE<sup>28</sup>. Como se explicó en detalle en el *TDR 1996*, se da una posición dinámica y competitiva cuando un país aumenta su participación en el mercado de un producto dinámico, o "estrella en ascenso", es decir, de un producto cuyo comercio está creciendo más rápidamente que el promedio de todos los productos. Análogamente, por posición no dinámica pero competitiva se entiende la de un país que está aumentando su participación en el mercado de un producto no dinámico, o "estrella en declive", cuyo comercio está creciendo más lentamente que el promedio de todos los productos. Las posiciones no competitivas correspondientes se denominan de oportunidad perdida (cuando el comercio del producto está creciendo por encima del promedio) y de retroceso (cuando el comercio del producto está creciendo por debajo del promedio).

Todo país ha de esforzarse por contar con gran número de estrellas en ascenso, es decir por incrementar la proporción de productos dinámicos en sus exportaciones totales. Esa ha sido la base del éxito de muchas economías del Asia oriental. Una proporción creciente de exportaciones de la categoría de oportunidad perdida significa que, aunque ha aumentado la participación de esos productos dinámicos en las exportaciones del país, éste ha visto reducida su cuota del mercado de esos productos. Una proporción creciente de estrellas en declive significa que esos productos han adquirido mayor importancia en las exportaciones del país, lo que indica que el país se ha vuelto más competitivo en esos sectores, pero que el crecimiento de esos sectores en el comercio mundial es inferior a la media.

---

<sup>28</sup> Véase también E. Rodríguez, "Export diversification by region", documento preparado para el proyecto WIDER sobre el crecimiento, el sector exterior y el papel de las exportaciones no tradicionales en el África subsahariana, Helsinki, 1998.

Aunque esa posición presenta aspectos positivos desde el punto de vista de la competitividad y puede propiciar el incremento de las exportaciones, una proporción creciente de esos productos no dinámicos en las exportaciones de un país no mejorará el potencial dinámico de la economía a mediano plazo. Algunos países de América Latina se encuentran en esa posición<sup>29</sup>.

Al comparar la evolución entre 1985 y 1995 de las proporciones de las cuatro categorías de productos en las exportaciones totales de cuatro regiones en desarrollo se observa que tanto África en su conjunto como el ASS han incrementado la proporción de estrellas en ascenso en sus exportaciones (gráfico 28). Además, han mantenido prácticamente constante la proporción del otro grupo de productos dinámicos (oportunidades perdidas). Sin embargo, esos productos representan en las exportaciones de África una proporción menor que en las de otras regiones; sólo constituyen alrededor de la cuarta parte del total en el conjunto de África y la quinta parte, aproximadamente, en el ASS, mientras que en América Latina y en los tigres del Asia oriental las proporciones respectivas son de más de la mitad y de alrededor del 90 por ciento. África en general y el ASS en particular exportan una proporción relativamente elevada de productos cuyo crecimiento no es superior al promedio.

## 2. Oportunidades de comercio intrarregional

Durante los tres últimos decenios, los países del ASS se han esforzado en diversas ocasiones, más o menos resueltamente, por promover la integración regional. En efecto, la intensificación del comercio y las inversiones regionales constituye un medio de superar las limitaciones que enfrentan los países por su pequeño tamaño y de modificar la estructura tradicional de sus exportaciones. Además, el contexto regional resulta útil para aprender a adaptarse a las presiones de la integración internacional, y en particular a las dificultades que plantea el incremento de la competencia a nivel mundial. En el caso de sectores manufactureros tradicionalmente orientados al mercado interior y no competitivos internacionalmente, el incremento del comercio y las inversiones regionales puede ser el primer paso hacia una integración más estrecha con la economía mundial. Las empresas aprenden así a competir en los mercados extranjeros y a atender a los procedimientos aduaneros y otras reglamentaciones relacionadas con el comercio, lo que va aumentando su capacidad de exportar a mercados mundiales más exigentes. Además, algunos tipos de exportaciones, como las de maquinaria agrícola y aperos de labranza, permiten a menudo capturar un mercado regional más amplio, puesto que tienen que adecuarse a las condiciones climáticas y físicas locales. Al aprender a adaptarse a esas condiciones, las empresas pueden desarrollar asimismo capacidad de innovación que pueden utilizar posteriormente para mejorar su competitividad en otros mercados<sup>30</sup>. Lo mismo cabe decir de productos con gran intensidad de mano de obra, como los textiles y el vestido, las joyas y los productos de madera, en los que diseños adecuados pueden proporcionar nichos de mercado regionales.

En el crecimiento del Asia oriental ha desempeñado un papel importante un modelo regional de industrialización basado en una creciente división regional del trabajo y en el que las corrientes comerciales y de inversión vinculan entre sí a países en desarrollo en distintos estadios de desarrollo. Reproducir ese tipo de experiencia resulta una posibilidad atractiva para el ASS. Además, la intensificación del comercio intrarregional puede tener efectos beneficiosos a nivel mundial. El efecto inmediato del aumento de las exportaciones de un país del ASS a otro puede ser la reducción de la proporción y del nivel de las importaciones procedentes de países desarrollados, es decir, desviación del comercio. Sin embargo, puesto que el incremento de las exportaciones propicia una aceleración del crecimiento económico, puede ocurrir que a la larga también se acelere el crecimiento de las importaciones procedentes de países desarrollados, compensando las pérdidas iniciales. De ahí que la intensificación del comercio intrarregional entre países en desarrollo pueda tener efectos de creación de comercio a nivel mundial.

---

<sup>29</sup> Véase un análisis más detallado en *TDR 1996*, segunda parte, capítulo II, sección D.

<sup>30</sup> Véase Wangwe, *op. cit.*

**Gráfico 28**

**DINAMISMO Y COMPETITIVIDAD DE LAS EXPORTACIONES DE ALGUNAS  
REGIONES EN DESARROLLO, 1985 Y 1995**

*Fuente:* CEPAL, base de datos del Análisis Comparativo de las Naciones.

- A/C: posición altamente dinámica/competitiva (cuota de mercado creciente para productos altamente dinámicos);
- M/C: posición menos dinámica/competitiva (cuota de mercado creciente para productos menos dinámicos);
- A/N: posición altamente dinámica/no competitiva (cuota de mercado decreciente para productos altamente dinámicos);
- M/N: posición menos dinámica/no competitiva (cuota de mercado decreciente para productos menos dinámicos).

Los datos del cuadro 56 parecen indicar que de 1988 a 1996 en la mayoría de los países del ASS se registró una disminución de la proporción de las exportaciones a los países industrializados y una considerable intensificación del comercio intraafricano, mientras que en los países del África septentrional ocurrió lo contrario<sup>31</sup>. Por ejemplo, en 1996 cinco países (Côte d'Ivoire, Kenya, Malawi, el Senegal y Zimbabwe) exportaron más del 20 por ciento de sus productos a África, mientras que en 1988 sólo tres de ellos lo habían hecho. Sin embargo, ese incremento del comercio intraafricano se concentra en unos pocos países: alrededor de dos terceras partes de todas las exportaciones del ASS a otros países de la región, incluida Sudáfrica, procedían de Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Nigeria y Zimbabwe. Además, el incremento es imputable a unos pocos productos primarios. El petróleo representa por sí solo la tercera parte de ese incremento, y el algodón, los animales vivos, el maíz y el cacao otro 18 por ciento. La pequeña proporción de manufacturas que son objeto de comercio a nivel regional se limita a productos con un elevado contenido en recursos naturales, como el cemento, el aluminio, las chapas de hierro y de aleaciones férricas, y los tejidos de algodón<sup>32</sup>.

El comercio intrarregional del ASS ascendió en 1996 a aproximadamente 9.500 millones de dólares (cifra equivalente a alrededor del 8,6 por ciento de las exportaciones totales de la región), nivel que se suele considerar demasiado bajo para que pueda promover el bienestar y el crecimiento. Esa situación es imputable al nivel, también comparativamente bajo, del comercio global del ASS, pero también a los costos relativamente altos del comercio regional, determinados, además de por los excesivos costos de transporte, por obstáculos políticos al comercio y factores que afectan al entorno general de la actividad empresarial, como la fragmentación etnolingüística y la inestabilidad política.

¿Cuál es, pues, el potencial de aumento del comercio interior del ASS? Puede evaluarse cuantitativamente por el valor de los productos actualmente importados del resto del mundo y que por lo menos un país del ASS está exportando con éxito al resto del mundo en cantidades importantes. El comercio entre la Unión Aduanera del África Meridional (SACU), que comprende a Botswana, Lesotho, Namibia, Sudáfrica y Swazilandia, y los miembros de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) no pertenecientes a la SACU, es decir, Angola, Malawi, Mauricio, Mozambique, la República Unida de Tanzania, Zambia y Zimbabwe (denominados en lo sucesivo SADC-7), presenta mayor potencial de expansión que el comercio entre otros países del ASS<sup>33</sup>. Ello se debe a las diferencias considerablemente mayores de PIB por habitante<sup>34</sup> y de estructuras de producción y exportación que existen entre los dos grupos de países.

---

<sup>31</sup> Podría argumentarse que ese incremento del comercio interior del ASS es engañoso, puesto que con la reforma comercial y cambiaria se han debilitado considerablemente los incentivos para circunvenir los canales comerciales oficiales. Sin embargo, incluso en los países en los que las corrientes comerciales no registradas son cuantiosas, por lo general se han limitado a productos importados de fuera del ASS o productos nacionales destinados a la exportación fuera del ASS, por lo que de cualquier modo no se trataría de comercio intrarregional propiamente dicho.

<sup>32</sup> A. Yeats, "Problems and prospects for African regional trade arrangements: Some empirical evidence" (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1997), documento mimeografiado, pág. 40.

<sup>33</sup> Ese análisis se basa en F. von Kirchbach y H. Roelofsen, "Trade in the Southern African Development Community: What is the potential for increasing exports to the Republic of South Africa?" (Ginebra: Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC, 1997), documento mimeografiado. La República Democrática del Congo y Seychelles son también miembros de la SADC no pertenecientes a la SACU, pero su incorporación a la SADC data sólo de 1997, por lo que no han podido tenerse en cuenta los datos sobre su comercio.

<sup>34</sup> Para que países con niveles de vida similares puedan incrementar su comercio bilateral es necesario por lo general que cuenten con un nivel importante de producción industrial y, por consiguiente, comercien en productos intermedios e insumos de producción concretos, así como en productos acabados de marca.

**Cuadro 56**

**DESTINO DE LAS EXPORTACIONES AFRICANAS, 1988 Y 1996**  
(Millones de dólares y porcentajes)

Exportaciones de	Año	Exportaciones	Participación porcentual en las exportaciones africanas					
		totales (millones de dólares)	Países industriales	Países en desarrollo	África	Asia en desarrollo	Oriente Medio	América Latina
<b>África</b>	<b>1988</b>	<b>64 300</b>	<b>67,6</b>	<b>16,2</b>	<b>6,2</b>	<b>4,5</b>	<b>1,4</b>	<b>1,6</b>
	<b>1996</b>	<b>110 900</b>	<b>64,7</b>	<b>26,0</b>	<b>10,1</b>	<b>9,1</b>	<b>1,9</b>	<b>2,8</b>
Camerún	1988	1 582	85,0	13,9	11,4	0,6	0,1	0,4
	1996	2 222	83,9	16,1	9,2	5,7	0,2	0,1
Côte d'Ivoire	1988	2 780	65,3	31,0	21,7	3,2	..	0,4
	1996	4 996	65,4	33,8	23,3	3,5	0,5	2,2
Gabón	1988	1 207	78,9	20,6	5,0	3,4	1,5	9,2
	1996	2 850	85,4	14,2	2,9	6,5	0,3	3,3
Ghana	1988	874	79,5	15,9	2,0	3,2	1,0	3,3
	1996	1 704	68,2	26,6	15,8	7,3	0,7	0,1
Kenya	1988	1 073	60,0	34,8	24,6	6,1	3,5	0,1
	1996	2 203	46,3	48,3	32,1	9,0	6,5	0,1
Malawi	1988	280	77,9	19,2	18,0	..	..	..
	1996	494	55,0	38,0	23,6	4,3	2,2	1,0
Mauricio	1988	1 001	93,9	6,0	3,5	2,0	0,5	..
	1996	1 573	87,7	9,8	6,7	2,5	..	0,1
Nigeria	1988	6 884	88,1	11,5	6,5	0,5	0,1	4,2
	1996	14 836	79,9	20,1	8,5	7,5	..	3,7
Senegal	1988	591	59,1	34,1	18,7	14,4	0,1	0,1
	1996	806	43,3	46,8	22,1	20,2	2,3	2,0
Uganda	1988	323	89,5	9,6	0,5	6,7	11,5	..
	1996	559	82,1	17,9	2,4	2,8	1,9	0,1
Zambia	1988	871	72,0	28,0	6,2	15,2	5,5	..
	1996	1 000	41,3	58,7	13,9	33,8	9,8	..
Zimbabwe	1988	1 396	58,8	40,6	29,9	5,8	1,7	0,6
	1996	2 343	46,9	53,0	38,4	8,1	2,4	0,4
Sudáfrica	1988	21 830	42,8	12,0	4,4	5,2	0,7	0,7
	1996	35 682	43,3	30,5	12,5	12,9	1,7	2,2
Egipto	1988	2 120	50,4	44,9	3,5	8,2	15,6	0,3
	1996	5 239	51,9	46,3	2,0	6,6	15,9	..
Marruecos	1988	3 464	70,2	29,4	2,5	11,9	7,0	2,2
	1996	6 973	81,2	18,8	3,0	7,3	..	2,2
Túnez	1988	2 393	76,8	20,3	4,0	6,7	4,9	0,3
	1996	5 519	82,4	14,4	3,1	3,3	5,7	0,6

Fuente: FMI, *Direction of Trade Statistics Yearbook*, varios números.

Dadas las coincidencias entre la composición por productos de las exportaciones de los miembros de la SADC no pertenecientes a la SACU al resto del mundo y las importaciones de la SACU procedentes del resto del mundo, existe un potencial de comercio no aprovechado entre los dos grupos. Dejando aparte el petróleo, que es la principal partida coincidente, se trata sobre todo de productos primarios (por ejemplo, carne, bebidas tropicales, algodón, diamantes y metales no ferrosos) y algunas manufacturas básicas con gran intensidad de utilización de recursos naturales (por ejemplo, hilados de algodón, cemento y algunos tipos de tejidos); las posibilidades de intensificar el comercio de otras manufacturas son limitadas (cuadro 57).

**Cuadro 57**

EXPORTACIONES EFECTIVAS Y POTENCIALES DE LA SADC-7 A LA SACU, 1995  
(Millones de dólares)

<i>Producto</i>	<i>Importaciones efectivas en la SACU procedentes de la SADC-7</i>	<i>Importaciones potenciales en la SACU procedentes de la SADC-7</i>	<i>Principales exportadores actuales de la SADC-7</i>
Petróleo (CUCI 33)	0,2	2 775	Angola
Metales no ferrosos (CUCI 68)	9,3	325	Zambia, Zimbabwe
Cemento y diamantes (CUCI 66)	15,0	264	Angola, Maurice, Zimbabwe, République-Unie de Tanzanie
Hierro y acero (CUCI 67)	5,0	225	Zimbabwe
Algodón (CUCI 26)	35,7	191	République-Unie de Tanzanie, Zimbabwe, Mozambique
Hilados y tejidos de algodón (CUCI 65)	20,7	158	Maurice, Zambia, Zimbabwe
Prendas de vestir y accesorios (CUCI 84)	27,9	139	Maurice, Zimbabwe, Malawi, République-Unie de Tanzanie
Cacao, café, especias, té (CUCI 07)	11,3	117	République-Unie de Tanzanie, Malawi, Zimbabwe
Carne (CUCI 01)	4,1	97	Zimbabwe
<i>Partida recordatoria:</i>			
Todos los productos	402,2	8 822	

*Fuente:* F. von Kirchbach y H. Roelofsen, "Trade in the Southern African Development Community: What is the potential for increasing exports to the Republic of South Africa?" (Ginebra: Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC, 1997), documento mimeografiado.

*Nota:* El comercio potencial se calcula como parte de las exportaciones de la SADC-7 al resto del mundo que coincide con las importaciones a la SACU del resto del mundo.

Calculado de esta manera, sin embargo, el potencial de comercio no pasa de ser una estimación muy aproximada, pues se basa en las corrientes comerciales efectivas y no en sus factores determinantes. Por consiguiente, es preciso tener en cuenta también la capacidad de suministro de los países exportadores potenciales y las condiciones de acceso al mercado en los países importadores potenciales. Por ejemplo, en las actuales pautas del comercio subregional del África meridional ha influido considerablemente el desigual avance de la liberalización del comercio. La mayoría de los países de la SADC-7, y concretamente Angola, Malawi, Mozambique, Zambia y Zimbabwe, han aplicado importantes programas de liberalización del comercio en los últimos diez años, abriendo así sus mercados a Sudáfrica y al resto del mundo, mientras que Sudáfrica parece

haber adoptado un enfoque más gradual. Aunque en los últimos tiempos parece haber mejorado el acceso, por ejemplo, de los textiles, las prendas de vestir y los productos agrícolas de Zimbabwe al mercado de la SACU, para que puedan aumentar sustancialmente las exportaciones de la SADC-7 a la SACU se precisaría probablemente una ulterior reducción de las asimetrías en materia de acceso a los mercados.

También afectan al potencial de comercio la competitividad internacional y la capacidad de suministro. Por ejemplo, puesto que los exportadores de la SADC-7 a la UE gozan de condiciones preferenciales de acceso al mercado en virtud del Convenio de Lomé, no está claro si podrían competir en igualdad de condiciones con las importaciones a la SACU de otras procedencias o si sólo serían competitivos en el caso de que la SACU les otorgara condiciones preferenciales similares a las de la UE. Además, la SADC-7 tendría que dotarse de una capacidad de suministro suficiente para que el aumento de las exportaciones a la SACU condujera a la creación de comercio y no a una mera sustitución de sus exportaciones a la UE.

De cumplirse las condiciones relativas a la competitividad y la capacidad de suministro de los exportadores de la SADC-7, un aumento del comercio intrarregional en el África meridional podría contribuir a reducir los desequilibrios comerciales regionales en el contexto de un crecimiento de las exportaciones y de las importaciones de todos los países en cuestión. Puesto que Sudáfrica registra grandes excedentes comerciales con los países de la SADC-7, el incremento de las exportaciones de éstos a la SACU reducirá los desequilibrios bilaterales. Sin embargo, puesto que en la actualidad procede de Sudáfrica una proporción creciente de las importaciones efectuadas por los países de la SADC-7, el aumento de los ingresos de exportación de esos países se traducirá también en un aumento de las ventas de Sudáfrica a los países vecinos. En ese sentido, aunque inicialmente represente una desviación de las importaciones de la SACU de países adelantados a los países de la SADC-7, el aumento del comercio intrarregional puede tener a la larga efectos de creación de comercio para todas las partes interesadas.

Esas perspectivas de aumento del comercio interior del ASS no son independientes de los esfuerzos más generales por acelerar la acumulación y restablecer un crecimiento sostenido. Sin embargo, aun pequeños incrementos del comercio intrarregional contribuyen al desarrollo de nueva capacidad de exportación, lo que puede poner en marcha una interacción positiva en la dinámica regional de crecimiento al mitigar las limitaciones impuestas a la importación por la balanza de pagos y permitiendo a los exportadores africanos adquirir una experiencia que los hará más competitivos en el mercado mundial. No obstante, es probable que el comercio interior del ASS se circunscriba inicialmente a subregiones centradas en los países comparativamente más adelantados, como Sudáfrica, Kenya y quizás Côte d'Ivoire, y que las perspectivas de intensificación del comercio entre esas subregiones evolucionen más lentamente, a medida que vayan mejorando los sistemas de transporte y de comunicaciones.

## Capítulo V

### TAREAS PLANTEADAS Y REFORMA INSTITUCIONAL

#### A. Introducción

Para lograr una mejora duradera de los niveles de vida en África es imprescindible un aumento sostenido de la productividad. El incremento de la inversión es condición necesaria, aunque no suficiente, para un rápido crecimiento de la productividad, que requiere la utilización de tecnologías más productivas y niveles superiores de conocimientos, plasmados por lo general en nuevas instalaciones y equipo, o estrechamente relacionados con ellos. Además, habida cuenta de las fuertes complementariedades entre la inversión pública y la privada, ambas deben aumentar al mismo tiempo para que se pueda lograr el crecimiento económico rápido y continuo que hasta ahora ha resultado inalcanzable en la mayoría de los países del ASS.

En la mayor parte de los países, el aumento de la inversión estará estrechamente vinculado a una estrategia de desarrollo orientada a la exportación y a un desplazamiento de la producción y del empleo de la agricultura a la industria. Como se ha señalado en el capítulo IV, la dotación de recursos impone limitaciones a esa relación entre la inversión y las exportaciones en las primeras etapas de desarrollo. Sin embargo, el éxito del despegue hacia un crecimiento económico sostenido termina transformando la propia dotación de recursos. Además, la aceleración del crecimiento económico hace posible una integración más estrecha en la economía mundial, con lo que los determinantes internos del proceso de crecimiento se ven reforzados por factores internacionales. La posibilidad de que los impulsos de crecimiento se transmitan a los países vecinos a través del comercio y de las inversiones confiere en muchos casos a ese proceso una clara dimensión regional.

Es evidente que África necesita una reforma y un ajuste estructural para superar muchos de los impedimentos que entorpecen la acumulación de capital y el crecimiento económico. En opinión de algunos observadores, esos impedimentos dimanar principalmente de las intervenciones públicas en la actividad económica, de lo que se desprende que si se abandonan esas prácticas y se acepta la lógica de la reforma de los precios, dictada por los mercados mundiales, surgirán rápidamente nuevas oportunidades de inversión. El análisis desarrollado en los cuatro capítulos anteriores ha planteado serias dudas acerca de esas expectativas. Aunque sean deseables, la liberalización y la privatización no son en modo alguno las únicas opciones de África en materia de política económica. Las políticas que se apliquen han de basarse en un mayor realismo, en el reconocimiento de que los agentes económicos, ya sean públicos o privados, son falibles, de que los mercados y otras instituciones necesarias para el funcionamiento eficiente de una economía de mercado no existen o son muy imperfectos, y de que una integración más estrecha en los mercados mundiales no eliminaría necesariamente las debilidades y asimetrías iniciales de la capacidad productiva, sino que podría incluso agudizarlas.

#### B. Opciones de política económica

##### 1. Elementos de un entorno propicio a la inversión

La actual situación del ASS no impide un despegue hacia un crecimiento económico rápido y sostenido (véase el recuadro 8). Por otra parte, no es en modo alguno seguro que la reciente recuperación señale un cambio de tendencia, puesto que el nivel de las inversiones es por lo general bajo y no se han incrementado las exportaciones ni se ha diversificado su estructura. De ahí la especial importancia de aumentar los niveles de inversión, actualmente muy bajos.



**Recuadro 8**

**CONDICIONES INICIALES Y DESPEGUE ECONÓMICO**

La teoría moderna del crecimiento subraya la influencia de las etapas anteriores en el desarrollo económico. Se ha afirmado que la debilidad de su situación económica y social inicial impide al ASS lograr una aceleración sostenida del crecimiento. Además, el éxito relativo de países de otras regiones en desarrollo durante los últimos tres decenios puede suponer mayores obstáculos para el crecimiento del ASS que los que tuvieron que afrontar generaciones anteriores de países de desarrollo tardío.

En realidad, las actuales condiciones económicas del ASS no son uniformemente menos favorables que las de los países del Asia oriental inmediatamente antes de su despegue hacia el crecimiento sostenido. Como se desprende del cuadro, las condiciones son similares desde muchos puntos de vista a las del Asia oriental a mediados del decenio de 1960, y en algunos aspectos mejores que las del Asia sudoriental a mediados del decenio de 1970, cuando los países de esa región inauguraron dos decenios de muy rápido crecimiento económico y cambio estructural.

**PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS DE LA REPÚBLICA DE COREA, LA SEGUNDA OLEADA DE NEI Y EL ÁFRICA SUBSAHARIANA**

	<i>República de Corea</i>	<i>NEI de la segunda oleada<sup>a</sup></i>	<i>África subsahariana</i>
	<i>1960</i>	<i>1975</i>	<i>1995</i>
PIB por habitante ( <i>a dólares constantes de 1987</i> )	768	692	598
Valor añadido agrícola ( <i>porcentaje del PIB</i> )	36,7	28,3	29,2
Valor añadido manufacturero ( <i>porcentaje del PIB</i> )	13,8	15,1	11,4
Ahorro interno bruto ( <i>porcentaje del PIB</i> )	11,6 <sup>b</sup>	24,6	7,6
Inversión interna bruta ( <i>porcentaje del PIB</i> )	13,0 <sup>b</sup>	25,2	19,9
Exportaciones de bienes y servicios ( <i>porcentaje del PIB</i> )	3,3	28,4	33,4
Población urbana ( <i>porcentaje de la población total</i> )	27,7	24,1	34,3
Matriculación en la enseñanza primaria ( <i>porcentaje bruto</i> )	103,0	86,7	75,0
Matriculación en la enseñanza secundaria ( <i>porcentaje bruto</i> )	42,0	29,3	27,0
Teléfonos por 1.000 habitantes	4,4	7,8 <sup>c</sup>	9,5 <sup>d</sup>
Esperanza de vida al nacer ( <i>años</i> )	53	55	52

*Fuente:* Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en *World Development Indicators 1998*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1998.

*Nota:* Las cifras regionales representan valores medios.

*a* Indonesia, Malasia, Tailandia. *b* 1962. *c* 1970. *d* 1988.

Hay, sin embargo, dos aspectos importantes en que la situación actual del ASS difiere de la del Asia oriental antes de su despegue económico. En primer lugar, la infraestructura física y social, y en particular el nivel de instrucción, es en general más deficiente. En segundo lugar, a juzgar por los niveles de ahorro y de inversión, el proceso de acumulación es mucho más débil. No obstante, esas condiciones pueden modificarse muy rápidamente. Por ejemplo, tanto la República de Corea como la Provincia china de Taiwán consiguieron elevar considerablemente el nivel de instrucción básica en el decenio de 1950, partiendo en muchos aspectos de un nivel inferior al de algunos países del ASS. En el decenio de 1960, partiendo una vez más de niveles muy modestos, un desplazamiento de recursos hacia niveles superiores de educación y capacitación fortaleció ulteriormente el capital humano de esos países<sup>1</sup>. También en lo que se refiere a la infraestructura de transporte y comunicaciones el gran avance de esos países se produjo después de 1970. En cuanto al ahorro nacional bruto, en el decenio de 1950 representaba menos del 4 por ciento del PIB en la República de Corea y menos del 10 por ciento en la Provincia china de Taiwán. Aumentó rápidamente en ambos países en el decenio de 1960; a finales del decenio se había doblado holgadamente, y a principios del decenio de 1980 sobrepassaba el 30 por ciento del PIB.

<sup>1</sup> Aunque la segunda oleada de NEI del Asia oriental partió de niveles de instrucción y de infraestructuras comparables a los de las NEI de la primera oleada, y en algunos casos, superiores, su crecimiento posterior fue más lento. Filipinas, que ha sido una de las economías del Asia oriental de crecimiento más lento en los últimos tres decenios, contaba inicialmente con uno de los niveles educativos más elevados.

Diversos tipos de medidas de política económica pueden desempeñar un papel fundamental creando las condiciones generales para una rápida acumulación de capital y corrigiendo deficiencias concretas del mercado que la dificultan. Sin embargo, esa intervención debería basarse en el reconocimiento de que en los sistemas basados en el mercado la acumulación de capital está estrechamente vinculada a la consolidación de los derechos de propiedad privada y al surgimiento de una clase empresarial autóctona dispuesta a dedicar sus recursos a la inversión en vez de al consumo personal<sup>1</sup>. La experiencia de las NEI del Asia oriental es quizás el mejor ejemplo de la combinación de iniciativas públicas y privadas que se necesita para estimular un rápido crecimiento económico. Sin embargo, también puede encontrarse un panorama similar en algunos países de América Latina, como Chile, así como en las economías más boyantes de África, como Marruecos, Mauricio y Túnez.

La implantación de una clase empresarial moderna es muy tenue en la mayoría de los países de África. Esa situación puede imputarse en cierta medida a la desconfianza que sentían los gobiernos hacia las grandes empresas modernas de sus países, cuyos propietarios o gerentes eran personas pertenecientes a minorías étnicas o a nacionales de la antigua potencia colonial. Esa reacción, sin embargo, fue común a otras muchas experiencias postcoloniales. Es más probable, pues, que el estancamiento de buena parte del ASS derive principalmente de la renuencia del Estado a ir cediendo gradualmente su poder económico inicial a una incipiente clase empresarial autónoma que podría asumir un papel dirigente en un proceso de acumulación dinámico.

La aceleración del proceso de acumulación de capital depende, entre otros factores, de la disponibilidad de recursos tanto para el sector público como para el privado, así como de incentivos a la inversión privada. Como se señaló en el capítulo I, la pronta adopción de medidas de alivio sustancial de la deuda para diversos países del ASS podría impulsar considerablemente la inversión pública aumentando al mismo tiempo la disponibilidad de divisas para la importación de bienes de capital. En cuanto a la movilización de los recursos internos, la experiencia indica que resulta mucho más fácil incrementar el ahorro a partir de un nivel creciente de ingresos que desde una situación de estancamiento. Por consiguiente, si pudieran incrementarse la producción y el ingreso mediante una utilización mayor y más adecuada de los recursos existentes, se sentarían las bases para el crecimiento del ahorro y de la inversión. Las posibilidades de lograrlo parecen mucho mayores en los países que han registrado recientemente aumentos importantes de la producción y del ingreso.

La mejora de las condiciones económicas debe ir acompañada de políticas tendentes a alentar el ahorro y la inversión. Aunque las políticas basadas en los tipos de interés tienen efectos inciertos, y a veces incluso perversos, sobre el ahorro, las políticas fiscales, comerciales y crediticias pueden contribuir en medida fundamental a establecer condiciones que propicien el ahorro frente al consumo. En los países con un sector empresarial desarrollado, pueden utilizarse diversos instrumentos fiscales para alentar la retención y reinversión de los beneficios, como exenciones fiscales y deducciones especiales por depreciación aplicadas indiscriminadamente a industrias concretas. Medidas tales como el control de las importaciones de productos suntuarios, las restricciones de acceso a créditos de consumo y exhortaciones públicas a la austeridad dirigidas al sector más rico de la población también pueden aportar incentivos para el incremento de la tasa de ahorro<sup>2</sup>.

Sin embargo, la principal tarea que han de abordar muchos países es la de crear un clima propicio a la inversión con el fin de elevar los niveles de productividad e iniciar los cambios estructurales necesarios. Existe un consenso en que para promover un crecimiento de la inversión privada se necesitan estabilidad política, una estructura jurídica adecuada y mecanismos que garanticen el cumplimiento efectivo de los contratos. También es deseable una situación de estabilidad macroeconómica, aunque varían considerablemente las apreciaciones de los

---

<sup>1</sup> Véase un examen más detallado en *TDR 1997*, segunda parte, capítulo V.

<sup>2</sup> Véase un examen más detallado de esas medidas en *TDR 1997*, segunda parte, capítulo VI.

niveles de inflación y el tamaño de los déficit presupuestarios y en cuenta corriente que se consideran compatibles con tasas de inversión elevadas<sup>3</sup>. También existe un acuerdo en que deben evitarse bruscos cambios de política, con el fin de que los inversores puedan tomar decisiones a largo plazo.

Sin embargo, también es importante velar por que los mercados no generen impulsos que socaven los incentivos y las oportunidades de inversión. A ese respecto, algunas reformas recientes encaminadas a corregir distorsiones de los precios y a mejorar la eficiencia en la asignación de recursos en el ASS pueden tener consecuencias perjudiciales para la inversión pública y privada. Es el caso, en particular, de las medidas de liberalización financiera, pero también de algunas medidas de liberalización del comercio (véase la subsección 3 *infra*).

a) *Prevención de la inestabilidad financiera*

Las condiciones que dieron lugar a una rápida liberalización financiera en muchos países de África, así como en países en desarrollo de otras regiones, son bien conocidas<sup>4</sup>. Por lo general, esas medidas se adoptaron como reacción a la excesiva y a menudo desacertada intervención pública en el sector financiero, incluidos la propiedad pública de bancos y los controles sobre los tipos de interés y la asignación de crédito, que a menudo condujeron a tipos de interés reales negativos sobre los depósitos y los créditos y a la concesión de trato preferencial a entidades públicas. En un principio se intentó mejorar la intervención del sector público, elevando los topes de los tipos de interés por encima de la inflación, eliminando gradualmente la asignación dirigida de créditos y reduciendo la financiación mediante déficit del sector público desde el sistema bancario, pero pronto se renunció a esas medidas para adoptar una orientación basada en la determinación por el mercado de los tipos de interés y la privatización y desreglamentación del sistema bancario. Al mismo tiempo, la financiación del déficit del sector público se ha desplazado hacia los mercados privados, mediante la emisión de bonos y obligaciones. Con ello se pretendía lograr no sólo una mayor estabilidad de los precios, sino también una disciplina fiscal más estricta, así como una reorientación hacia el control indirecto de la política monetaria, otorgando un mayor papel a las fuerzas del mercado.

Existe un acuerdo general en que para que la liberalización financiera proceda ordenadamente y tenga éxito deben darse diversas condiciones. En primer lugar, se necesita un nivel relativamente elevado de estabilidad de los precios para evitar incrementos demasiado pronunciados de los tipos de interés. En segundo lugar, debe controlarse el presupuesto del Estado para evitar que el endeudamiento del sector público genere una espiral de altos tipos de interés, déficit y deuda, que podría hacer necesarias grandes reducciones del gasto primario para evitar una explosión de la deuda. En tercer lugar, debe contarse con instituciones financieras sólidas y relativamente desarrolladas que den profundidad a los mercados y garanticen una saludable competencia. En cuarto lugar, es importante velar por que el sector de las empresas no sea excesivamente vulnerable a los incrementos de los tipos de interés. Por último, deben aplicarse reglamentaciones cautelares eficaces y una estricta supervisión bancaria con el fin de reducir las posibilidades de inestabilidad financiera.

Muchas de esas condiciones no se habían cumplido en el ASS cuando se emprendió la liberalización financiera, por lo que no es de extrañar que los resultados de esas reformas hayan sido bastante decepcionantes<sup>5</sup>. Ante todo, como el ajuste fiscal fue más lento de lo previsto, la financiación mediante emisión de bonos ha conducido

---

<sup>3</sup> Véase una útil reseña de lo que se sabe sobre esos límites en J. Stiglitz, "More instruments and broader goals: Moving toward the post-Washington Consensus", Conferencia anual WIDER de 1998, Helsinki, enero de 1998.

<sup>4</sup> Esas cuestiones se examinan más detalladamente en *TDR 1991*, segunda parte, capítulo III.

<sup>5</sup> Véase un análisis de esas cuestiones en M. Nissanke, "Financing enterprise development and export diversification in sub-Saharan Africa" (Ginebra: UNCTAD, 1998), documento mimeografiado; y N. Lipumba, "Liberalisation of foreign exchange and financial markets: What have we learned?" (Helsinki: WIDER, 1998), documento mimeografiado. Véase información sobre la liberalización del mercado financiero en Uganda en L.A. Kasekende y M. Atingi-Ego, "Impact of liberalisation on key markets in sub-Saharan Africa: The case of Uganda" (Kampala: Banco de Uganda, 1998), documento mimeografiado.

a tipos de interés muy elevados y variables, puesto que el mercado de la deuda pública se ha limitado a unos pocos bancos. Se ha registrado, en consecuencia, una rápida acumulación de la deuda interna y un aumento de la inestabilidad fiscal. Otros factores que han contribuido a elevar los tipos de interés han sido los altos costos de intermediación y la gran cuantía de los préstamos incobrables de los bancos recientemente privatizados o desreglamentados. Por último, aunque se han establecido numerosos bancos comerciales nacionales, su bajo nivel de capitalización, unido a la insuficiencia de las reglamentaciones cautelares y a prácticas incorrectas en materia de concesión de préstamos, ha causado crisis bancarias en varios países. En Kenya, por ejemplo, sólo en 1993 se declararon en quiebra 14 bancos comerciales e instituciones financieras no bancarias, mientras que sólo tres lo hicieron en el período 1984-1988<sup>6</sup>.

La combinación de altos tipos de interés y agudización de la inestabilidad financiera ha supuesto una carga considerable para el sector privado, aun cuando los tipos fueran técnicamente eficientes y competitivos. La mengua de los beneficios como consecuencia de la carga de la deuda, unida al aumento de los costos de la financiación, ha desalentado la inversión privada. La inversión pública también se ha visto afectada por el aumento de los pagos de intereses sobre la deuda interna, pues suele ser más fácil desplazar la carga de la deuda hacia los gastos de capital que hacia los gastos corrientes.

Aunque no cabe duda de que la reforma del sector financiero en el ASS presenta grandes dificultades, no hay razón en principio para suponer que las instituciones que se desarrollaron en el Asia oriental para movilizar el ahorro interno o las medidas de austeridad financiera adoptadas allí son incompatibles con las condiciones existentes en muchos países africanos<sup>7</sup>. Dada la dificultad de garantizar la profundidad y solidez de los mercados e instituciones financieros, podría resultar más conveniente optar por un sistema de tipos de interés administrados, haciendo al mismo tiempo todo lo posible por evitar el tipo de problemas que surgieron en el pasado. Resultaría así más fácil prevenir la acumulación de deuda interna y la inestabilidad fiscal. En un régimen de prudente austeridad financiera, los responsables de la política económica no sólo pueden influir más activamente en la acumulación de capital, sino que también asumen una participación en el riesgo en una etapa crucial del desarrollo económico<sup>8</sup>. Aunque el control gubernamental estricto de la asignación de crédito no es una característica necesaria ni deseable de las políticas de austeridad financiera, es necesario contar con mecanismos institucionales, como bancos de desarrollo, para canalizar los créditos a los pequeños agricultores y a las empresas industriales pequeñas y medianas<sup>9</sup>.

La liberalización del comercio exterior y de los mercados de divisas ha seguido un curso similar al de la liberalización interna. En un primer período, los tipos de cambio siguieron reglamentados y la devaluación de la moneda fue el instrumento más frecuentemente e intensamente utilizado en los programas de ajuste del ASS. Más adelante, sin embargo, muchos países optaron por un sistema de tipos de cambio determinados por el mercado y convertibilidad en cuenta corriente. Han desaparecido, pues, las restricciones generalizadas de acceso a divisas para

---

<sup>6</sup> Véase N.S. Ndung'u y R.W. Ngugi, "Impact of liberalisation on key markets in sub-Saharan Africa: The Kenyan case" (Universidad de Nairobi, 1998), documento mimeografiado.

<sup>7</sup> Véase J. Stiglitz y M. Uy, "Financial markets, public policy, and the East Asian miracle", *World Bank Research Observer*, vol. 11, agosto de 1996.

<sup>8</sup> Véanse T. Hellman y otros, "Financial restraint: Toward a new paradigm", en M. Aoki y otros (eds.), *The Role of Government in East Asian Economic Development* (Oxford: Clarendon Press, 1997); y M. Nissanke y E. Aryeetey, "Comparative institutional analysis: Sub-Saharan Africa and East Asia", documento preparado para la conferencia sobre comparación de experiencias de desarrollo de África y del Asia oriental, del African Economic Research Consortium (AERC), Johannesburgo, noviembre de 1997 (documento mimeografiado).

<sup>9</sup> Véase N. Lipumba, "Structural adjustment policies and economic performance of African countries", en UNCTAD, *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. V (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.95.II.D.3), Nueva York y Ginebra, 1995.

las transacciones en cuenta corriente, que fueron la norma en la gran mayoría de los países del ASS a comienzos del decenio de 1980: en septiembre de 1997 más de 30 países habían aceptado oficialmente las obligaciones estipuladas en el artículo VIII del Convenio Constitutivo del FMI, y en 1996 se habían unificado los mercados cambiarios y se había eliminado en todos los países del ASS, excepto Burundi, Etiopía, Liberia y Nigeria, el margen diferencial, antes por lo general considerable, del mercado negro de divisas<sup>10</sup>.

El tamaño reducido de los mercados de divisas ha dado lugar a un exceso de volatilidad. La inestabilidad de los tipos de cambio se ha visto agudizada ulteriormente por medidas que han conducido a la liberalización de facto de la cuenta corriente. En el marco de sus reformas cambiarias, muchos países han introducido regímenes de importación en los que no se fiscalizan las fuentes de financiación de las importaciones, y han establecido oficinas de cambio. El sistema de las oficinas de cambio se concibió originariamente para todas las transacciones de la cuenta corriente, manteniendo algún control sobre los movimientos de capital; se suponía que la fuente de fondos para el funcionamiento del sistema serían las exportaciones no registradas y las remesas de los trabajadores. Sin embargo, la deficiente supervisión de las transacciones de las oficinas ha permitido que el sistema se utilizara también para una amplia gama de transacciones de capital, lo que ha representado en la práctica la liberalización de la cuenta corriente. Los procedimientos de registro actualmente en vigor no permiten distinguir claramente en el funcionamiento del sistema de las oficinas de cambio entre transacciones en cuenta corriente y transacciones de capital, pero se ha calculado que, si se tienen en cuenta las transacciones no registradas del sistema de oficinas de cambio, el orden de magnitud de las corrientes de capital hacia los países del ASS en relación con el tamaño de sus economías es comparable al de otras regiones<sup>11</sup>.

Los datos disponibles sobre diversos países del ASS parecen indicar que las corrientes de capital privado han contribuido en medida importante a la inestabilidad de los tipos de cambio. Por ejemplo, durante la primera mitad del decenio de 1990 Kenya y Uganda experimentaron pronunciadas apreciaciones de sus monedas al aumentar sustancialmente las transferencias privadas y el acceso a créditos a corto plazo. En Zambia se registró una depreciación del tipo de cambio efectivo real en 1991, seguida de apreciaciones en 1992 y 1993 y de otra depreciación en 1994. Sudáfrica ha experimentado fluctuaciones similares<sup>12</sup>.

El que se pueda establecer en el ASS un vínculo entre la inversión y las exportaciones dependerá en medida importante del mantenimiento de tipos de cambio estables y competitivos. No cabe duda de que era necesario abandonar los anteriores regímenes, caracterizados por tipos rígidos y sobrevalorados, para introducir tipos de cambio más realistas y flexibles. Los datos citados en el capítulo III indican que las devaluaciones ayudaron a algunos países de África exportadores de productos agrícolas a mejorar su competitividad. Sin embargo, el movimiento de corrección parece haber llegado demasiado lejos, lo que ha generado inestabilidad. Una gestión adecuada de los tipos de cambio requiere, entre otras cosas, el tipo de reglamentación y control de las corrientes de capital que se ha examinado en el capítulo IV de la primera parte.

#### b) *Contención de la fuga de capitales*

Los datos limitados de que se dispone sobre la fuga de capitales parecen indicar que el ASS es una de las regiones más afectadas. Por ejemplo, se ha calculado que en 1992 el 70 por ciento de los activos privados (con

---

<sup>10</sup> Sobre la evolución de los mecanismos cambiarios en el ASS, véase FMI, *Exchange Rate Arrangements and Exchange Restrictions* (Washington, D.C.: FMI), varios números. Véase también Lipumba, *op. cit.*

<sup>11</sup> Véase L.A. 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*, vol. VIII (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.97.II.D.5), Nueva York y Ginebra, 1997.

<sup>12</sup> *Ibíd.*, pág. 71. Véase un examen de esas cuestiones en, por ejemplo, P.K. Asea y C.M. Reinhart, "Le prix de l'argent: How (not) to deal with capital inflows", *Journal of African Economies*, AERC Supplement, vol. 5, 1996, págs. 231 a 271.

exclusión de las tierras) se encontraban en el extranjero, y que el capital privado total de África sería alrededor del triple de lo que es actualmente si toda esa riqueza se hubiera retenido en sus respectivos países<sup>13</sup>. Activos de esa magnitud podrían hacer una aportación crucial al despegue económico de África si pudieran movilizarse para la inversión productiva.

Se ha sostenido a menudo que las principales causas de la fuga de capitales en el ASS fueron la sobrevaloración de los tipos de cambio, la inexistencia de oportunidades de inversión rentable y la inestabilidad económica y política. Sin embargo, no está demostrado que la expatriación de esos activos obedeciera a un simple cálculo económico de riesgos y rendimientos. Al parecer, muchos de ellos no eran ingresos empresariales en busca de estabilidad económica o rentabilidades elevadas en el extranjero, sino el fruto de la desviación ilícita de fondos públicos. De ahí que, en muchos casos, las consideraciones de confianza en el mercado y credibilidad de las políticas económicas desempeñen probablemente un papel secundario en las decisiones sobre dónde se invierte el dinero. La modificación de las reglamentaciones bancarias de los países desarrollados en los que suelen invertirse esos fondos resultaría probablemente una medida más eficaz para promover su repatriación.

De cualquier modo, la evaluación del riesgo y de la rentabilidad no es irrelevante. La política adecuada no consiste en suavizar las restricciones a las transacciones de la cuenta de capital, lo que resultaría inadecuado en la mayoría de los países del ASS, sino en introducir medidas que permitan comprometer a los inversores nacionales en un proceso de despegue económico garantizándoles un entorno relativamente seguro. Para evitar que la continuación de la fuga de capitales frustre la aceleración del crecimiento en el ASS se necesitan una mayor estabilidad política, derechos de propiedad efectivos, incentivos a la inversión y tipos de cambio estables<sup>14</sup>.

Sin embargo, la fuga de capitales no es exclusivamente un problema financiero. La emigración de personas altamente cualificadas ("fuga de cerebros", o "éxodo intelectual") ha contribuido a la escasez de profesionales y mano de obra cualificada en el ASS, privando a las economías de la región de un factor crucial para el crecimiento y el desarrollo. Se calcula, por ejemplo, que de 1985 a 1990 salieron de África 60.000 médicos, ingenieros y profesores universitarios, y que desde 1990 lo han hecho unos 20.000 cada año<sup>15</sup>.

Resulta difícil determinar si es la existencia de fuerza de trabajo cualificada la que determina la inversión privada o viceversa. El hecho de que el nivel de las corrientes de inversión de los países desarrollados a los países en desarrollo sea inferior a lo que cabría prever a la luz de la teoría económica se ha explicado en ocasiones por la escasez de mano de obra debidamente cualificada en los países en desarrollo<sup>16</sup>. Sin embargo, las nuevas inversiones incrementan la demanda de trabajadores cualificados, por lo que proporcionan incentivos para que las personas inviertan más en su propia educación y permanezcan en su país. Por lo tanto, las políticas que propician la inversión privada son también un elemento fundamental para una estrategia tendente a promover la cualificación de la fuerza de trabajo y el retorno de los trabajadores cualificados emigrados al extranjero.

Otra medida eficaz que podría reducir los atractivos de la emigración y facilitar el retorno de personal cualificado a África consistiría en promover la utilización de ese personal en las actividades que realizan en la región

---

<sup>13</sup> P. Collier y J. Gunning, "Explaining African economic performance" (Universidad de Oxford: Centre for the Study of African Economies, 1997), documento mimeografiado, pág. 3.

<sup>14</sup> Véase Lipumba, *op. cit.*

<sup>15</sup> H. Körner, "The 'brain drain' from developing countries: An enduring problem", *Intereconomics*, vol. 33, N° 1, 1998, pág. 27.

<sup>16</sup> R. Lucas, "Why doesn't capital flow from rich to poor countries", *American Economic Review*, vol. 80, 1990, págs. 92 a 96.

las instituciones financieras internacionales y los organismos de asistencia. Esa medida podría tener, además, otros efectos positivos. Por ejemplo, se ha señalado, en relación con investigaciones sobre el desarrollo, que:

Los profesionales de las instituciones financieras internacionales cuestan mucho más que los profesionales de competencia similar que viven en sus respectivos países en desarrollo, que, además, cuentan con la ventaja de un mayor conocimiento de las instituciones e idiosincrasias nacionales... Por ejemplo, si el equivalente del 50 por ciento de los recursos utilizados en Washington para financiar la contratación de 1.000 economistas del Banco Mundial se utilizara en 100 países en desarrollo para contratar a 1.000 economistas de esos países (10 por país en promedio), mejorarían considerablemente el asesoramiento en materia de reforma de las políticas económicas y las investigaciones sobre el desarrollo; los países saldrían también beneficiados por efectos indirectos y externalidades que impulsarían las actividades de investigación y desarrollo nacionales. Al mismo tiempo, se reducirían sustancialmente los gastos del Banco Mundial en Washington, D.C.<sup>17</sup>.

c) *Utilización de la inversión extranjera directa*

África necesita atraer capital privado con un compromiso a largo plazo hacia la región. La inversión extranjera directa puede hacer una aportación creciente y positiva en la medida en que complemente los recursos nacionales con nuevos activos productivos y mejore las vinculaciones con los mercados extranjeros. Durante el pasado decenio muchos gobiernos del ASS han hecho esfuerzos concertados por atraer IED liberalizando sus leyes en materia de inversiones, con medidas tales como la suavización de las restricciones aplicadas a la entrada en el país y a la repatriación de beneficios y el fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual, así como ofreciendo generosos incentivos fiscales<sup>18</sup>. Sin embargo, la corriente de IED a África sigue siendo muy reducida como consecuencia del escaso crecimiento de la región, puesto que, ya se busquen mercados o ventajas en los costos, la IED es atraída por los buenos resultados económicos.

No obstante, es posible atraer IED a algunos sectores, el más importante de los cuales es probablemente el de la minería, aunque en muchos casos se necesite una mejora de la infraestructura pública. El aumento de la estabilidad legislativa y contractual ha contribuido a reducir el riesgo de los proyectos mineros con largos períodos de gestación y podría alentar a empresas transnacionales a establecer más instalaciones de transformación en sectores tales como el del petróleo<sup>19</sup>.

La disponibilidad de mano de obra no cualificada y una dotación importante de materias primas también podría resultar atractiva para agroindustrias internacionales, en particular en sectores que no planteen demasiados requisitos tecnológicos. Además, los importantes efectos de integración regresiva y progresiva que tienen esas actividades hacen particularmente atractiva la inversión en ellas. Como se ha señalado en el capítulo IV, diversos países de América Latina y del Asia sudoriental han logrado un equilibrio entre la inversión pública y la privada, así como entre productores nacionales y extranjeros, que ha permitido un rápido incremento de las exportaciones agrícolas no tradicionales. Algunos países del ASS también han tenido éxito en ese aspecto. El turismo es otro sector que podría desarrollarse rápida y eficazmente en cooperación con empresas transnacionales, en particular por medio de contratos de gestión y licencias.

En la medida en que los países estén en condiciones de empezar a exportar manufacturas será deseable establecer vínculos más estrechos con empresas internacionales. Sin embargo, con miras a la creación de capacidad

---

<sup>17</sup> P. Meller, "The role of international financial institutions: A Latin American perspective", en G. Helleiner (ed.), *The International Monetary and Financial System* (Londres: Macmillan, 1996), pág. 268.

<sup>18</sup> Véase UNCTAD, *Foreign Direct Investment in Africa* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.95.II.A.6), Nueva York y Ginebra, 1995.

<sup>19</sup> Véase M. Odle, "Foreign investment opportunities in Africa", documento preparado para la Conferencia internacional sobre la reactivación de la inversión privada en África: Asociaciones para el crecimiento y el desarrollo, Accra, Ghana, junio de 1996.

nacional y al crecimiento de la productividad a largo plazo, en esa etapa es todavía más importante atraer los tipos más adecuados de IED y escoger juiciosamente los instrumentos que han de servir para la comercialización y para la transferencia de tecnología. Aunque una filial extranjera puede aportar ventajas evidentes al lugar en el que se instale, por lo general las empresas transnacionales acuden atraídas por tasas elevadas de crecimiento, y no suelen impulsar ellas mismas el proceso de crecimiento en sus etapas iniciales, por lo que no conviene esperar demasiado de la IED en el sector manufacturero de exportación en la mayoría de los países del ASS<sup>20</sup>. Además, la estrategia, basada en la utilización de IED, asesores externos, personal técnico expatriado y operaciones "llave en mano", que aplicaron varios países africanos inmediatamente después de la independencia con objeto de saltarse las etapas iniciales del proceso de industrialización impidió el desarrollo de importantes eslabonamientos productivos interiores<sup>21</sup>. En cualquier caso, la IED es quizás todavía más prudente en el sector manufacturero, en el que la competencia internacional es más intensa, que en otros sectores. A ese respecto, el estrechamiento de vínculos regionales podría resultar particularmente útil para atraer IED a algunos países vecinos de Sudáfrica.

Los países con considerables inversiones extranjeras en la minería y la agricultura han de procurar hacerse con una parte importante de las rentas derivadas de la explotación de los recursos naturales y, al mismo tiempo, evitar los problemas como el "mal holandés", que puede ocasionar la expansión de las exportaciones de recursos naturales, así como invertir eficientemente en sectores de exportación no tradicionales los recursos financieros así generados (véase el capítulo IV). En el sector secundario adquieren mayor importancia los objetivos de establecer vínculos con proveedores locales y aprovechar los efectos derivados de la tecnología. Es esencial recordar que las empresas transnacionales persiguen sus propios objetivos limitados, que no coinciden necesariamente con los objetivos de los países huéspedes de crear capacidad nacional y una sólida base de suministro interior, e incluso pueden entrar en conflicto con ellos. Además, incluso si se logra atraer IED, conviene ser conscientes de la posibilidad de que las empresas transnacionales salgan rápidamente de los sectores más sensibles a los costos cuando los salarios interiores empiecen a aumentar o surjan ubicaciones con costos salariales más bajos<sup>22</sup>.

## 2. Políticas agrícolas

Un objetivo fundamental de la política de desarrollo agrícola es promover la inversión privada en la agricultura y el crecimiento sostenible de la productividad entre los pequeños agricultores. Ese objetivo se funda en dos premisas. En primer lugar, las estrategias centradas exclusivamente en la promoción de las agroindustrias capitalistas en muchos casos no han dado los resultados económicos o sociales deseados. En segundo lugar, el principal problema que enfrentan los pequeños agricultores es el de la capitalización insuficiente. Sin activos no pueden generar un excedente que se pueda destinar a la inversión, por lo que se ven obligados a adoptar conductas de minimización del riesgo que tienden a reducir la producción y la productividad; además, la intensificación de los cultivos suele conducir a la degradación del suelo.

Sin embargo, para subsanar el problema no basta con inyectar más dinero en el sector, sino que hay que seleccionar cuidadosamente los objetivos prioritarios. Los proyectos de desarrollo agrícola aplicados en el pasado canalizaban recursos hacia zonas con un potencial de productividad limitado, y a menudo con múltiples objetivos. Para promover el crecimiento agrícola es preferible dirigir las políticas y los recursos hacia las zonas con mayor potencial productivo y elevada densidad de población, y no hay que permitir que su eficacia se vea mermada, como

---

<sup>20</sup> Véase R. Rasiah, "The export manufacturing experience of Indonesia, Malaysia and Thailand: Lessons for Africa", Discussion Paper N° 137 (Ginebra, 1998).

<sup>21</sup> L.K. Mytelka y T. Tesfachew, "The role of policy in promoting enterprise learning during early industrialization: Lessons for African countries", documento presentado en el taller de la UNCTAD sobre el desarrollo económico y la dinámica regional en África: Enseñanzas de la experiencia del Asia oriental, Mauricio, 4 y 5 de diciembre de 1997.

<sup>22</sup> Véase un análisis del papel de la IED en el Asia oriental y las enseñanzas correspondientes en *TDR 1996*.



ha ocurrido en el pasado, por el trato desfavorable que reciben las mujeres en lo que a la prestación de servicios agrícolas se refiere.

Del análisis contenido en los capítulos anteriores se desprende que conviene evitar una excesiva dependencia de los cultivos de exportación o de los cultivos alimentarios. El equilibrio adecuado ha sido hasta ahora difícil de encontrar, en parte porque las políticas se han visto lastradas por los objetivos de reducción de la pobreza y de autosuficiencia. No cabe duda de que es necesario aumentar las exportaciones agrícolas en la mayoría de los países del ASS, en particular en los que carecen de recursos minerales y de oportunidades inmediatas de exportar manufacturas. No obstante, hay que tener presente que el aumento de la productividad de los cultivos alimentarios y la baja de los precios de los alimentos pueden contribuir en medida importante al aumento de las exportaciones al reducir los costos salariales, lo que tiene particular importancia en los casos en que buena parte del consumo interior de alimentos corresponde a productos no exportables fuera de la región.

La rentabilidad de la producción y las inversiones agrícolas depende de diversos factores, entre los que se cuentan los precios de los insumos y productos, la productividad y los costos de transacción. La mera existencia de precios al productor favorables no siempre determina aumentos de la producción y de las inversiones si son desfavorables otros factores que influyen en los costos. El libre juego de las fuerzas del mercado no siempre genera incentivos adecuados para los agricultores. Además, incluso cuando se crean esos incentivos, no siempre provocan la reacción deseada de la oferta, pues en muchos casos la capacidad de invertir y de producir está sujeta a limitaciones jurídicas, financieras y técnicas.

La experiencia de otros países, en particular de las NEI más prósperas del Asia oriental y sudoriental, indica que es posible lograr tasas elevadas de crecimiento agrícola incluso cuando los agricultores están sujetos a niveles de tributación elevados, pero sólo si la configuración general de los factores que determinan la rentabilidad estimula las inversiones y la producción. Un factor importante es la cuantía de la inversión pública necesaria para incrementar la productividad y reducir los costos de transacción. Las modalidades de tributación de la agricultura afectan directamente a los incentivos. En otras regiones, por ejemplo, la introducción de una contribución territorial no desalentó el crecimiento de la productividad, sino que lo promovió, y podría estudiarse la oportunidad de aplicar impuestos similares en África. Sin embargo, a nivel inmediato puede resultar más importante la reforma de la administración local para garantizar que los impuestos se recauden en forma equitativa y eficiente y se utilicen para promover el desarrollo de las zonas en cuestión. En esa esfera se pueden lograr rápidos progresos<sup>23</sup>.

La baja productividad de la agricultura de África, unida al descenso y a la inestabilidad de los precios mundiales, genera un círculo vicioso. Cuando los precios mundiales disminuyen, la inversión privada en la agricultura resulta cada vez menos atractiva, y, sin inversiones, el nivel de productividad seguirá siendo bajo. Esa situación se debe en parte a que en el pasado los gobiernos por lo general no aprovecharon de la mejor manera posible las ganancias obtenidas en los períodos de auge de los precios de los productos básicos, dedicándolas a otros fines en vez de promover el crecimiento de la productividad agrícola por medio de inversiones. Pero los problemas actuales no pueden resolverse traspasando sencillamente los precios mundiales a los productores. Es esencial incrementar la inversión pública en la agricultura, y podría convenir en algunos casos otorgar a ciertos cultivos el trato de "industrias nacientes" aplicando políticas de promoción de la oferta dirigidas a sectores específicos. Esas políticas tendrían por objeto reducir los costos por medio de medidas destinadas a mejorar la capacidad tecnológica de los agricultores, lograr economías de escala y de especialización y alentar el desarrollo del mercado. A ese respecto, África cuenta con una experiencia considerable en lo que se refiere a algunos cultivos de exportación, como el té en Kenya y el algodón en el África occidental francófona, así como a determinados cultivos alimentarios, como el maíz en Zimbabwe.

---

<sup>23</sup> Véase una clara argumentación en pro de la reforma de la administración local en M. Mamdani, *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1996).

El hecho de que muchas juntas de comercialización y *caisses de stabilisation* (que datan en muchos casos de la época colonial) no hayan obtenido en el pasado resultados satisfactorios no significa que hayan perdido validez las razones que justificaron originariamente su creación, entre las que destaca la voluntad de mejorar los canales de comercialización, garantizar precios mínimos, estabilizar los precios y proporcionar otros servicios relacionados con el desarrollo agrícola. Esas instituciones han fracasado por otras causas, en particular por su funcionamiento ineficiente y las injerencias políticas. La reciente oleada de privatización y liberalización en África ha reducido el papel de esas juntas y *caisses*, pero no ha resuelto los grandes problemas de los agricultores. Esas entidades se establecieron para contrarrestar debilidades reales imputables a la inexistencia de mecanismos de comercialización para insumos y productos, la escasez de crédito y de instalaciones de almacenamiento y a la ausencia de competencia, y, a pesar de sus deficiencias, lograron cierto grado de estabilidad de precios para los agricultores, garantizaron el control de la calidad, sirvieron como centros de coordinación para las ventas a término, y negociaron financiación internacional a tipos de interés favorables. Por consiguiente, la mengua del papel de esas instituciones en algunos países de África ha conducido a la desorganización del comercio de productos básicos y ha dejado a los agricultores mucho más expuestos a la inestabilidad de los mercados mundiales de productos básicos.

Esos problemas pueden evitarse aplicando determinadas medidas, como la adaptación de las normas y reglamentos oficiales para franquear el acceso del sector privado a las técnicas modernas de comercialización, financiación y gestión del riesgo en el sector de los productos básicos<sup>24</sup>, la introducción de incentivos para que los bancos nacionales desempeñen un papel más activo en esas esferas, el fortalecimiento de las asociaciones de agricultores, la mejora de los canales por los que se difunde la información, la promoción de mercados organizados en algunos casos y la prestación a agricultores y comerciantes de servicios de gestión del riesgo. El sector privado y el funcionamiento de mercados competitivos pueden contribuir al logro de algunos de esos objetivos, pero su papel es necesariamente limitado. Las técnicas modernas de cobertura contra la inestabilidad de los precios no están al alcance de la mayoría de los agricultores y comerciantes de África, y los mercados interiores de capital presentan demasiadas imperfecciones. Además, en muchas esferas del comercio de productos básicos de África no existen mercados competitivos, y el sector privado no está probablemente en condiciones de proporcionar el resto de la infraestructura necesaria para ese comercio, o no está dispuesto a hacerlo. Por consiguiente, sigue siendo indispensable la intervención del gobierno en esferas tales como las de desarrollo del mercado (que no es un proceso automático, sino que requiere apoyo del sector público), financiación y gestión del riesgo, y facilitación de otros servicios e infraestructuras; en muchas de esas esferas pueden desempeñar un papel importante juntas de comercialización y *caisses* reformadas y despolitizadas. En la actual situación hay muchas razones que aconsejan un pluralismo institucional que permita el funcionamiento de juntas de comercialización y *caisses* junto con organizaciones privadas, entidades paraestatales y cooperativas.

La reforma agraria es otra cuestión de importancia fundamental en el ASS. Los regímenes consuetudinarios de tenencia de tierras pueden entorpecer el desarrollo de mercados rurales de mano de obra y de capital y ocupar en la pugna por el acceso a los recursos energías empresariales que podrían dedicarse a mejorar la productividad. Esos regímenes tradicionales entrañan importantes elementos de discriminación entre hombres y mujeres y entre generaciones, que debilitan los incentivos para grupos sociales de importancia fundamental. Por otra parte, la concesión de títulos de propiedad a agricultores individuales no conducirá a un aumento de la inversión privada en la agricultura a menos que se eliminen también otras limitaciones. A ese respecto tienen una importancia fundamental la difusión de tecnologías para incrementar la productividad adaptadas a las condiciones locales, y el establecimiento de instituciones y servicios especiales de crédito. El aumento de las oportunidades de empleo rural fuera de la agricultura y de los correspondientes niveles de remuneración también desempeña una función importante, puesto que los ingresos derivados de esas actividades incrementan el excedente disponible para la inversión en agricultura y pueden servir de protección contra riesgos.

### 3. Políticas comerciales

---

<sup>24</sup> Véase UNCTAD, "National institution building to facilitate access to risk management markets for small producers and traders" (TD/B/CN.1/GE.1/2), Ginebra, 1º de agosto de 1994.

No cabe duda de que en el pasado muchos países del ASS aumentaron excesivamente sus niveles de protección. La inexistencia de presiones competitivas terminó por impedir el aumento de la productividad y la mejora de la capacidad gerencial y tecnológica e imposibilitó el paso de industrias nacientes a un nivel más elevado de madurez, pues se protegía a la ineficiencia y se permitía a las personas con acceso privilegiado a licencias de importación obtener beneficios extraordinarios.

Durante el último decenio, aproximadamente, en la mayoría de los países se han eliminado las restricciones cuantitativas a la importación, que se han sustituido por aranceles, y éstos también se han reducido y simplificado considerablemente. Sin embargo, también ha habido casos de inversión de la política aplicada en esa esfera, en parte como resultado de la mengua de los ingresos presupuestarios ocasionada por la reducción de los aranceles, y en parte porque los costos económicos de esa política eran superiores a sus ventajas.

Sin embargo, aunque las políticas de sustitución de importaciones han fracasado en buena parte del ASS, una rápida liberalización general de las importaciones no es la única alternativa, ni la más deseable. Es preferible proceder gradualmente, entre otras cosas porque se sabe muy poco de la relación entre las políticas comerciales y el crecimiento de la productividad<sup>25</sup>. Además, un amplio examen de las experiencias de liberalización del comercio indica que para sustentar la liberalización de las importaciones es fundamental una fuerte expansión previa de las exportaciones, y no hay que concebir la expansión de las exportaciones y la sustitución de importaciones como estrategias mutuamente excluyentes. Proteger las industrias nacientes y aplicar políticas industriales que promuevan el aprendizaje y el desarrollo de capacidad gerencial en las empresas nacionales es tan importante hoy para el ASS como lo fue para todos los países de desarrollo tardío a lo largo de este siglo<sup>26</sup>.

Un régimen comercial tendente a promover la inversión y las exportaciones debe presentar diversas características básicas. En primer lugar, debe proporcionar a los exportadores un acceso fácil y seguro a los insumos que necesiten, a los precios mundiales. En segundo lugar, debe facilitar la inversión. En tercer lugar, debe desalentar el consumo suntuario. Por último, debe proteger a los productores nacionales de la competencia dañina. Desde ese punto de vista, las reformas de las políticas comerciales del ASS no siempre han sido satisfactorias.

El logro de esos objetivos requiere una liberalización selectiva y estructuras arancelarias diferenciadas, pero las reformas aplicadas en África, como las de otras regiones en desarrollo, se han guiado por el deseo de alcanzar una estructura arancelaria relativamente uniforme con tipos arancelarios bajos, en el convencimiento de que con ello se reducen las distorsiones y se generan ingresos presupuestarios. Sin embargo, ese enfoque ha conducido a menudo a aumentar la presión impositiva sobre los exportadores. Los esfuerzos por establecer sistemas de desgravación fiscal a la exportación no han conseguido por lo general proporcionar a los exportadores un régimen de franquicia para sus insumos importados. Otra posibilidad sería eximir a todos los insumos importantes del pago de derechos de importación aumentando al mismo tiempo los aranceles aplicables a otros insumos. Esa opción resultaría particularmente razonable en los países que carecen de industrias nacionales que produzcan insumos para otros sectores. Además, podrían utilizarse cuando fuera necesario impuestos sobre el valor añadido para desalentar la utilización de esos insumos para el consumo interior, así como para compensar las pérdidas de ingresos fiscales.

---

<sup>25</sup> Stiglitz, *op. cit.*, pág. 16.

<sup>26</sup> Véanse *TDR 1994*, tercera parte, capítulo I; G. Helleiner, *Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times* (Londres: Routledge, 1994); T. Biggs y P. Srivastava, "Structural aspects of manufacturing in sub-Saharan Africa: Findings from a seven country enterprise survey", World Bank Discussion Paper N° 348 (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1996); y S. Lall, "Trade policies for development: A policy prescription for Africa", *Development Policy Review*, vol. 11, 1993.

Ese sistema podría también aplicarse eficazmente a las importaciones de bienes de capital, puesto que la mayoría de los países carecen de industrias que los produzcan. Sin embargo, las cargas a la importación de bienes de capital siguen siendo comparativamente elevadas en muchos países de África, lo que parece ser una de las razones que explican que la respuesta de la inversión a la liberalización de las importaciones haya resultado inferior a las expectativas.

De la información disponible sobre las estructuras arancelarias de diversos países y de diversas categorías de productos en el año más reciente sobre el que se dispone de datos, se desprenden algunas observaciones de interés<sup>27</sup>. Por lo general, las importaciones de maquinaria y equipo están menos gravadas que otras manufacturas. Sin embargo, ambos grupos comprenden bienes de consumo. En lo que se refiere a la estructura de los derechos aplicados dentro del grupo de las importaciones de maquinaria y equipo, los datos disponibles indican que en los países del África septentrional (con la excepción de Túnez) y en Sudáfrica, es decir, en los países comparativamente más industrializados del continente, se aplican derechos más bajos a la maquinaria que al equipo de transporte. Esa característica destaca todavía más en comparación con la estructura arancelaria de Côte d'Ivoire y, en menor medida, de Kenya, Madagascar y Malawi (país en el que la diferencia era mucho más pronunciada a finales del decenio de 1980), relativamente favorable a las importaciones de equipo de transporte frente a las de maquinaria. Esa estructura resulta particularmente inadecuada teniendo en cuenta que supone un trato más favorable para las importaciones de productos de consumo suntuario (como automóviles de lujo) que para los bienes de producción que se necesitan en la industria<sup>28</sup>.

La descripción de los regímenes comerciales de África se ve dificultada por diversas exenciones, como las aplicadas a las adquisiciones públicas y a la utilización de asistencia de donantes. En algunos países, los regímenes de retención de divisas vigentes han permitido a los exportadores utilizar sus ingresos para importar no sólo productos intermedios libres de derechos, sino también productos de consumo. Esas exenciones, unidas al contrabando en gran escala y a la reducción de los aranceles aplicados a los bienes de consumo, han creado graves dificultades para las empresas nacionales en competencia con las importaciones. Un reciente estudio sobre Zambia ha puesto de manifiesto que los sectores más perjudicados por la liberalización del comercio han sido industrias productoras de bienes de consumo básicos, como textiles, productos de cuero y madera, y muebles, que en circunstancias normales suelen constituir el fundamento de una base industrial más orientada a la exportación<sup>29</sup>.

La liberalización gradual y diferenciada de las importaciones debe complementarse con un sistema eficiente de promoción de las exportaciones por medio de incentivos fiscales, crediticios y de otros tipos. En ese contexto hay que examinar cuidadosamente la pertinencia de la asistencia estatal en materia de información sobre mercados y estrategias de penetración de las exportaciones, los bancos comerciales, los mecanismos de seguro para los exportadores, los impuestos a la exportación y las subvenciones directas. Las zonas de elaboración para la exportación, muy utilizadas en el Asia oriental, podrían constituir un marco en el que experimentar con muchas de esas medidas<sup>30</sup>. Sin embargo, el apoyo ha de estar siempre limitado en el tiempo y vinculado al desarrollo de la

---

<sup>27</sup> Véanse UNCTAD, *Directory of Import Regimes* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.94.II.D.6), Nueva York, 1994; y UNCTAD, TRAINS [Trade Analysis and Information System], CD-Rom (Ginebra: UNCTAD, 1998).

<sup>28</sup> En ese contexto, resulta interesante observar que, según la Dirección de Inversiones de Uganda, las importaciones de automóviles representan actualmente el 16 por ciento de las importaciones totales de Uganda, mientras que la proporción correspondiente a las importaciones de maquinaria es de sólo un 8 por ciento (*Le Monde*, 3 de marzo de 1998).

<sup>29</sup> Véase H. Tokeshi, "Trade reform in Zambia", Informal Discussion Paper 1, Dependencia Macroeconómica para el África Meridional del Banco Mundial (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1997).

<sup>30</sup> Véase un análisis pertinente en P. Harrold y otros, "Practical lessons for Africa from East Asia in industrial and trade policies", World Bank Discussion Paper N° 310 (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1996).

tecnología y de los conocimientos, al crecimiento de la productividad, al surgimiento de industrias suministradoras complementarias y a consideraciones de escala, así como a objetivos explícitos de exportación. Para subsanar el problema de la escasa capacidad empresarial y tecnológica del ASS y facilitar el paso a nuevas y más dinámicas esferas de competitividad se necesitarán tecnologías más avanzadas y políticas de capacitación más complejas, en particular cuando ya se hayan explotado plenamente las ventajas que brindaban las dotaciones de recursos iniciales.

### **C. Limitaciones del nuevo régimen comercial**

Son cada vez más quienes sostienen que los países en desarrollo podrían verse en la imposibilidad de adoptar estrategias selectivas, pues la intensificación de las disciplinas del comercio multilateral y su extensión a nuevos ámbitos como resultado de la Ronda Uruguay impiden la utilización de algunos instrumentos fundamentales de política económica para fomentar la exportación y proteger a industrias nacientes. Se señala, en particular, que el régimen de la OMC ha reducido las posibilidades de recurrir a algunas de las medidas y prácticas que desempeñaron un papel destacado en la estrategia de desarrollo del Asia oriental, como la concesión de subvenciones relacionadas con el comercio, la imposición de condiciones a la IED o la laxitud en la observancia de los derechos de propiedad intelectual.

No cabe duda de que ya no es posible contar con la protección generalizada en la que se sustentaron las políticas adoptadas en el Asia oriental. Cabe también que el nuevo régimen de comercio reduzca el margen de maniobra de los países en desarrollo que deseen aplicar una estrategia de resuelta protección de la industria naciente y subvenciones a la exportación. En particular, el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio pueden conllevar limitaciones más estrictas. Sin embargo, aunque es cierto que la Ronda Uruguay ha impuesto mayores disciplinas, también ha aumentado la seguridad de acceso al mercado para las exportaciones de países en desarrollo, ventaja de la que, en cambio, no gozaron muchas de las NEI del Asia oriental<sup>31</sup>.

Por otra parte, en la medida en que los aranceles permanezcan sin consolidar o se consoliden a tipos máximos superiores a los efectivamente aplicados, persistirá la posibilidad de aumentarlos para proteger a industrias nacientes. El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias es quizás el que contiene las disposiciones más importantes sobre trato diferenciado y más favorable para los países pobres, algunas de las cuales no están sujetas a limitaciones en el tiempo. Por ejemplo, los países menos adelantados y otros 20 países con un PIB por habitante de menos de 1.000 dólares están exentos de la prohibición de otorgar subvenciones a la exportación mientras permanezcan en esas categorías y su participación en los mercados mundiales de los productos beneficiarios de las subvenciones a la exportación no alcance un determinado nivel de umbral. A esas exenciones está acogida la mayor parte de los países del ASS.

Por consiguiente, aunque los acuerdos multilaterales de la OMC han reducido las posibilidades de recurrir a determinadas medidas, todavía pueden aplicarse estrategias selectivas. La principal limitación parece residir en la necesidad de que tales estrategias (en particular las que entrañan negociaciones con países desarrollados o empresas transnacionales) respeten el calendario concreto estipulado en cada acuerdo. En ese contexto, es probable que adquieran creciente importancia los vínculos oficiales y extraoficiales entre el sector público y los círculos empresariales, que tan importante papel desempeñaron en el desarrollo del Asia oriental. Como se examina en la sección siguiente, conviene prestar mayor atención a las medidas tendentes a fortalecer la cooperación entre el sector

---

<sup>31</sup> El Japón enfrentó restricciones cuantitativas discriminatorias hasta muchos años después de adherirse al GATT, pues muchos países invocaron contra él la cláusula de no aplicación. Otros países del Asia oriental se encontraron con diversos obstáculos no arancelarios, como limitaciones voluntarias de las exportaciones en el sector textil y del vestido, entre otros, así como con la amenaza de que los Estados Unidos aplicaran derechos compensatorios sin "prueba de daño" (hasta la aceptación del Código de la Ronda de Tokio).

público y el mundo empresarial. Además, en las actividades de asistencia técnica debe otorgarse mayor importancia a informar a los países del ASS de todas esas posibilidades e incorporarlos a estrategias más amplias de desarrollo.

Conviene señalar, además, que muchas medidas de política económica siguen sin estar sujetas a las obligaciones de la OMC. Muchas de las políticas mencionadas que tienen efectos dinamizadores sobre la inversión pueden todavía diseñarse de manera que resulten permisibles con arreglo a las nuevas normas comerciales. Es el caso, por ejemplo, de las concesiones fiscales a las empresas, la subvención de actividades de I y D, las medidas tendentes a promover el ahorro y la inversión de las empresas, y los impuestos diferenciales (IVA e impuestos indirectos) sobre el consumo y la producción internos. Esas políticas tienen enorme importancia, pues contribuyen en medida considerable a fomentar la renovación tecnológica y la competitividad internacional.

Es posible que los principales obstáculos al aumento de los niveles de exportación y a la entrada en algunas líneas de exportación no tradicionales sean las bajas tasas de crecimiento en los países del Norte y el mantenimiento en ellos de aranceles elevados y cuantiosas subvenciones para algunos productos agrícolas y alimentarios<sup>32</sup>. Es preciso que los países de la OCDE adopten medidas para mejorar el acceso a sus mercados de los exportadores africanos de productos agrícolas tradicionales y de materias primas elaboradas, lo que también facilitaría la adquisición de los conocimientos sobre el mercado y las técnicas de comercialización que se necesitan para abordar la exportación de productos tales como los textiles.

#### **D. Vacío institucional y reforma**

Se ha señalado a menudo que las divisiones sociales, en particular las vinculadas a diferencias étnicas, son una causa importante del bajo nivel de inversiones y las bajas tasas de crecimiento del ASS, pues han propiciado en demasía conductas tendentes a la búsqueda de rentas improductivas, han dado lugar a inestabilidad política y han conducido al deterioro de los servicios públicos. No cabe duda de que diversos países del ASS padecen las consecuencias de guerras civiles o conflictos externos, ni de que en algunos de ellos todavía no existen las condiciones sociales y políticas necesarias para iniciar un crecimiento sostenido. Sin embargo, los conflictos y divisiones sociales no son un problema intrínsecamente africano, sino que están vinculados a los efectos debilitadores de la pobreza, el aumento de las desigualdades y la intensificación de la competencia faccional en situaciones de grave declive económico<sup>33</sup>. Como se analizó detenidamente en el *TDR* del año pasado, la inestabilidad política y social tiende a ser mayor allí donde a la pobreza generalizada se añaden desigualdades y estratificación social. Esa situación puede llegar a generar un círculo vicioso en el que la inestabilidad política y los disturbios sociales dan lugar a una mayor incertidumbre y a una reducción de las inversiones y del crecimiento, lo que, a su vez, conduce a un agravamiento de la pobreza y de la inestabilidad<sup>34</sup>.

Las comparaciones a nivel mundial indican que, en contra de la impresión generalizada, aunque es el ASS la región con mayor número de grupos étnicos politizados, se da en ella un menor grado de discriminación económica y política que en la mayoría de las demás regiones, gracias en parte a los esfuerzos de muchos de los Estados

---

<sup>32</sup> Según el *Informe sobre el Desarrollo Humano, 1997*, del PNUD, los países industriales gastaron en subvenciones agrícolas 182.000 millones de dólares, lo que equivale al 65 por ciento del PIB de África. Véase también UNCTAD, *International Trade Liberalization Measures and Implications for Export Diversification in Africa*, de próxima publicación, diciembre de 1998.

<sup>33</sup> Véase UNCTAD, *The Least Developed Countries, 1997 Report* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.97.II.D.6), Nueva York y Ginebra, 1997, tercera parte.

<sup>34</sup> Véase *TDR 1997*, segunda parte, capítulo V.

surgidos del proceso de independencia por crear coaliciones políticas multiétnicas<sup>35</sup>. Esos esfuerzos, sin embargo, han tenido importantes costos económicos. En muchos casos, las medidas redistributivas basadas en políticas de inclusión han reducido la eficiencia microeconómica y dilapidado los fondos disponibles para la inversión, llegando a generar en los peores casos un sistema de despojos para los ricos e influyentes. Eso no significa, sin embargo, que la multiplicidad étnica constituya necesariamente un obstáculo para el crecimiento. Por ejemplo, diversas NEI del Asia oriental se han enfrentado en su proceso de desarrollo a graves tensiones étnicas, que se consideraban un obstáculo para el crecimiento. La experiencia de Malasia demuestra que es posible contener las divisiones étnicas sin renunciar a acelerar el crecimiento.

Existe un convencimiento generalizado de que los países del ASS carecen todavía en gran medida de la infraestructura institucional básica necesaria para gestionar políticas económicas complejas. Sin embargo, hay que distinguir el saludable escepticismo sobre lo que pueden lograr los responsables de la política económica de los meros prejuicios contra la actuación del sector público en general, así como de los mitos sobre la capacidad de gestión de los africanos en particular<sup>36</sup>. No cabe duda de que el estancamiento económico del decenio de 1980, la consiguiente crisis fiscal del Estado y el auge de la corriente ideológica contraria a la actividad del sector público han debilitado seriamente a las administraciones públicas de los países del ASS, y, en particular, han erosionado la capacidad de gestión del Estado, dificultando así la aplicación de determinados tipos de políticas. Eso no significa, sin embargo, que tengan razón los que vaticinan la imposibilidad de aplicar en el ASS políticas complejas con administraciones públicas rudimentarias. No hay que olvidar las experiencias positivas surgidas de un período de profunda crisis económica y política, a menudo con un aparato burocrático precario<sup>37</sup>. Durante todo el pasado decenio, la retórica dominante ha negado que el sector público de los países del ASS tuviera la capacidad necesaria para aplicar estrategias nacionales de desarrollo complejas, y al mismo tiempo se ha presentado como alternativa una inquietante combinación de medidas tales como estrechamiento de los vínculos con la economía mundial por medio del comercio y de la liberalización financiera, estabilización de la economía, reducción de los organismos estatales y privatización de los activos públicos, profundización financiera, buena administración, democratización y creación de un "entorno propicio" para el sector privado. En muchos casos se ha recomendado que se impulsaran todas las reformas simultáneamente y con la mayor rapidez.

Para que pueda haber un despegue hacia el crecimiento, es preciso que los gobiernos apliquen políticas generales encaminadas a elevar el nivel de inversión, junto con algunas intervenciones selectivas en industrias clave de exportación o de sustitución de importaciones, que contribuyen a la acumulación de capacidad y de conocimientos. En el ASS, como anteriormente en las NEI de la segunda oleada, esas políticas tendrán que dirigirse hacia actividades de transformación de recursos naturales y algunas manufacturas sencillas con utilización intensiva de mano de obra. Parece en principio razonable pensar que, concentrándose en un número limitado de políticas durante las fases

---

<sup>35</sup> Véase T.R. Gurr, *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1993).

<sup>36</sup> Véase un análisis de los mitos sobre los Estados de África en T. Mkandawire, "Thinking the impossible? Developmental States in Africa" (Ginebra: UNCTAD, 1998), documento mimeografiado; y una reseña general de las publicaciones de ciencias sociales sobre el Estado africano en C. Gore, "Social exclusion and Africa south of the Sahara: A review of the literature", International Institute for Labour Studies Discussion Paper 62, Ginebra, 1994, capítulo 5. Un útil antídoto contra el exceso de pesimismo sobre la gestión del desarrollo en África es D.K. Leonard, *African Successes: Four Public Managers of Kenyan Rural Development* (Berkeley y Londres: University of California Press, 1991).

<sup>37</sup> Las burocracias del Asia oriental fueron acusadas a menudo por observadores externos de aferrarse a prácticas conservadoras y ser incapaces de organizar su desarrollo económico. Resulta instructivo recordar que, hasta el decenio de 1960, por ejemplo, la República de Corea enviaba a sus burócratas al Pakistán para que recibieran capacitación en materia de política económica.

iniciales de la promoción de las exportaciones en el ASS, los gobiernos podrán aprender a formular políticas sectoriales, a determinar qué incentivos resultan eficaces y con qué objetivos, y a detectar los inconvenientes que puede presentar en la práctica una política que parece adecuada sobre el papel. Sobre esas experiencias podrán sustentarse después las políticas más complejas necesarias para promover la siguiente generación de industrias.

Tras más de un decenio de reformas basadas en la premisa de que las carencias del sector público son mucho más graves que las del mercado, actualmente se reconoce cada vez más en el ASS la necesidad de cambiar de planteamientos para aprovechar la complementariedad entre la administración pública y el mercado y promover el Estado de desarrollo, término acuñado para describir el conjunto de instituciones públicas cuyo objeto es promover la actividad empresarial, los beneficios y la acumulación de capital sin comprometer un conjunto de objetivos de desarrollo más amplio que el determinado exclusivamente por los intereses empresariales. Para conseguir esos objetivos en el ASS es preciso fomentar la capacidad tanto en el sector público como en el privado y evitar la captura de los organismos estatales por grupos de intereses. Sin embargo, el Estado de desarrollo procurará también subsanar deficiencias y reparar fallos en toda una serie de instituciones del ASS.

Se trata de una tarea ingente, y un vasto programa de reformas institucionales solamente se puede concebir en el ámbito nacional, en el que, por estar garantizada la titularidad de las reformas, son mayores las posibilidades de éxito<sup>38</sup>. Sin embargo, a la luz de las sugerencias que se han examinado, se plantea actualmente ante muchos países del ASS la posibilidad de aplicar dos conjuntos de reformas estrechamente relacionados entre sí: la creación de una burocracia estatal competente e independiente, y el estrechamiento de las relaciones entre la burocracia y el incipiente sector privado.

El restablecimiento de un mecanismo eficaz de elaboración y aplicación de políticas depende en parte de la reactivación del impulso burocrático que existió en muchos países del ASS en los primeros años posteriores a la independencia pero que se desvaneció posteriormente. Según un estudio reciente:

En muchos países del África subsahariana, la administración pública se ha deteriorado pronunciadamente desde casi todos los puntos de vista desde el decenio de 1970... A partir del decenio de 1980, una serie de programas de estabilización fiscal redujeron en África el empleo en el sector público a niveles inferiores a los que cualquier otra región en desarrollo. Por consiguiente, aunque podría resultar necesaria una reducción adicional, la mayoría de los países no necesitan despedir funcionarios, sino renovar todo el sistema de administración pública<sup>39</sup>.

Esa renovación presenta diversos aspectos. Ante todo, es necesario aislar en medida considerable a la burocracia de presiones políticas. El aislamiento total no es posible ni deseable (pues haría que la burocracia no respondiera debidamente a una fuente importante de estímulos para el cambio), pero si los funcionarios se ven excesivamente expuestos a las presiones de la vida política cotidiana, les resultará más difícil concebir y modificar las políticas a la luz de su propia experiencia, y terminarán probablemente abrumados por una multitud de objetivos, muchos de ellos a corto plazo.

El segundo aspecto es el grado de continuidad del personal en la administración pública. Para desempeñar las tareas de elaboración y aplicación de políticas no bastan una estructura y normas organizativas, sino que se necesitan también los conocimientos acumulados de los funcionarios, y es necesario encontrar formas de aprovechar cuanto sea posible esos conocimientos. Se necesita una estructura de carrera que recompense la capacidad profesional en forma competitiva con el sector privado. Aunque la remuneración no sea equivalente a la del sector

---

<sup>38</sup> Véase I. Elbadawi y G. Helleiner, "African development in the context of the new world trade and financial regimes: The role of the WTO and its relationship to the World Bank and the IMF", documento preparado para el proyecto de AERC sobre África y el nuevo sistema mundial de comercio, Nairobi, abril de 1998.

<sup>39</sup> S. Schiaro-Campo, "Reforming the civil service", *Finance and Development*, vol. 33, Nº 3, 1996, pág. 10.



privado, la combinación de sueldo, satisfacción en el trabajo, emolumentos, seguridad y prestigio ha de garantizar que el personal directivo del sector público sea tan competente como el del sector privado<sup>40</sup>.

En tercer lugar, para que las políticas puedan ir mejorándose es absolutamente indispensable que el núcleo de la burocracia tenga una capacidad sustancial de aprendizaje<sup>41</sup>.

No es necesario que las reformas de la administración pública avancen en todos los frentes al mismo tiempo. Es poco probable, a la luz de su historia reciente, que el ASS pueda aplicar con éxito un programa de reformas excesivamente ambicioso. En el Asia oriental algunos elementos de la estructura burocrática seguían con sus prácticas tradicionales al tiempo que se estaban introduciendo importantes reformas en ministerios clave. Siempre resulta difícil enfrentarse a intereses creados, alterar las prácticas rutinarias y modificar las normas imperantes, pero el surgimiento de unos cuantos núcleos de gran eficiencia puede tener un considerable efecto multiplicador.

Una vez se cuenta con una burocracia estatal capaz y cohesionada, el siguiente paso es poner en contacto entre sí a burócratas y empresarios, tarea que hay que abordar por lo menos a dos niveles. En el plano más general, los gobiernos han de propagar un sentimiento de dedicación común a un proyecto colectivo de desarrollo nacional. El complemento esencial de ese amplio compromiso ideológico es un conjunto más concreto de vinculaciones que permitan a organismos públicos y empresas específicos emprender proyectos conjuntos a nivel sectorial<sup>42</sup>.

Cooperar con el sector privado no significa dar por sentado que los grupos empresariales del país se comportarán como empresarios de Schumpeter, sino que hay que combinar el compromiso y el apoyo con una actitud escéptica y presiones para ir transformando el carácter de las élites empresariales privadas. En particular, es preciso aplicar políticas de generación de renta y de disciplina con el fin de lograr una gestión más adecuada de los beneficios y las inversiones. Sin embargo, debe evitarse el peligro de que las rentas se vuelvan más permanentes, lo que a largo plazo debilitaría el espíritu empresarial y dificultaría el crecimiento de la productividad, como ha ocurrido con demasiada frecuencia en el ASS. Hay dos posibles soluciones. La primera consiste en establecer mecanismos e instituciones que garanticen que la creación de las rentas iniciales sea esencialmente una medida de reactivación y que, una vez haya madurado la rama de producción de que se trate, se retirarán el apoyo y la protección. La segunda consiste en imponer criterios de rendimiento, en particular utilizando la disciplina del mercado internacional mediante, pro ejemplo, objetivos de exportación, proceso que se ha descrito a veces como de fomento de "competiciones"<sup>43</sup>. De esa manera, las industrias nacientes promovidas por medio de rentas creadas por el Estado

---

<sup>40</sup> La experiencia del Asia oriental indica que existen diversas opciones para lograr la paridad. Véase J. Campos y H. Root, *The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1996).

<sup>41</sup> La República de Corea emprendió una reforma mucho más amplia de la administración pública, basada en un cuerpo de funcionarios de gran dedicación, mientras que en la Provincia china de Taiwán se ha tendido más a la especialización y a la contratación de personal externo en las categorías intermedias utilizando como instrumentos de selección la Universidad Nacional de Taiwán y los estudios en el extranjero. Singapur representa una tercera opción: se buscan posibles candidatos en las escuelas secundarias y se les ofrecen becas para la enseñanza superior a cambio del compromiso de ingresar en la administración pública; véase P. Evans, "Transferable lessons? Re-examining the institutional prerequisites of East Asian economic policies", *Journal of Development Studies*, vol. 34, N° 6, agosto de 1998.

<sup>42</sup> Conviene señalar que en el Asia oriental esas vinculaciones no se desarrollaron instantáneamente. Según una evaluación reciente, "la evolución de los vínculos entre el sector público y los empresarios en el Asia oriental ha sido todavía más tortuosa que la evolución de la propia burocracia"; véase Evans, *op. cit.*, pág. 74.

<sup>43</sup> Véase Banco Mundial, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* (Nueva York: Oxford University Press, 1993).

han de llegar a demostrar su eficiencia con arreglo a los criterios del mercado internacional, y el gobierno les retirará progresivamente la protección frente a las importaciones y/o las impulsará a iniciar actividades de exportación en un estadio relativamente temprano de desarrollo.

Para que dé resultados la gestión de las rentas, debe sustentarse en un proceso mucho más profundo de construcción de una sólida red de instituciones públicas y empresariales acorde con los objetivos estratégicos de desarrollo. Ello entraña el establecimiento de una serie de vínculos oficiales y extraoficiales con los empresarios para que puedan contribuir al diseño, la aplicación y la coordinación de las medidas de política económica. Esos vínculos pueden establecerse a través de organismos dedicados a sectores concretos dentro de las burocracias existentes o creando instituciones especializadas. Los consejos deliberativos son quizás el principal foro que permite a los empresarios privados encauzar las iniciativas de política económica, pero pueden cumplir funciones similares otras modalidades de organización, como grupos de trabajo dirigidos por el sector privado y amplias conferencias en que participen dirigentes empresariales, representantes del mundo académico y tecnócratas del gobierno<sup>44</sup>. Esas disposiciones no pueden imponerse artificialmente a los países del ASS, y, en cualquier caso, deben iniciarse modestamente. Sin embargo, algunos ejemplos alentadores, como los de Ghana y Mauricio, indican que los esfuerzos en esa dirección pueden constituir un medio importante de fomentar la confianza entre el Estado y el sector privado<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Véase Campos y Root. *op. cit.*

<sup>45</sup> Harrold y otros, *op. cit.*

***Publicaciones seleccionadas de la UNCTAD***

**Informe sobre el Comercio y  
el Desarrollo, 1995**

Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.96.II.D.6,  
ISBN 91-1-112399-2

*Primera parte* Tendencias generales

- I La economía mundial: Resultados y perspectivas
- II Los mercados financieros internacionales y la deuda exterior de los países en desarrollo

*Segunda parte* El replanteamiento de la política económica: Algunas lecciones de la experiencia del Asia oriental

- I Integración e industrialización en el Asia oriental
- II Exportaciones, formación de capital y crecimiento
- III Las respuestas al nuevo entorno mundial

*Anexo* Gestión macroeconómica, dirección financiera y desarrollo: Algunos aspectos seleccionados

**Informe sobre el Comercio y  
el Desarrollo, 1997**

Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.97.II.D.8,  
ISBN 92-1-112411-5

*Primera parte* Las tendencias globales

- I La economía mundial: Resultados y perspectivas
- II Los mercados financieros internacionales y la deuda exterior de los países en desarrollo

*Anexo* Asuntos planteados en las controversias comerciales relativas a la disposición del Acuerdo de la OMC sobre el trato nacional

*Segunda parte* La mundialización, la distribución y el crecimiento

- I Las cuestiones en juego
- II La mundialización y la convergencia económica
- III Las desigualdades de ingresos y el desarrollo
- Anexo: Tendencias de la distribución de los ingresos personales en algunos países en desarrollo
- IV La liberalización, la integración y la distribución
- V La distribución de los ingresos, la acumulación de capital y el crecimiento
- VI Fomento de la inversión: Algunas enseñanzas de la experiencia del Asia oriental

## Cuestiones monetarias y financieras para el decenio de 1990

### Volumen VIII (1997)

Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.97.II.D.5,  
ISBN 92-1-112409-3

- G.K. Helleiner  
*Capital Account Regimes and the Developing Countries*
- Rudi Dornbusch  
*Cross-Border Payments Taxes and Alternative Capital-Account Regimes*
- Guillermo Le Fort V. y Carlos Budnevich L.  
*Capital-Account Regulations and Macroeconomic Policy: Two Latin American Experiences*
- Louis Kasekende, Damoni Kitabire y Matthew Martin  
*Capital Inflows and Macroeconomic Policy in Sub-Saharan Africa*
- Yung Chul Park y Chi-Young Song  
*Managing Foreign Capital Flows: The Experiences of the Republic of Korea, Thailand, Malaysia and Indonesia*
- Devesh Kapur  
*The New Conditionalities of the International Financial Institutions*
- Aziz Ali Mohammed  
*Notes on MDB Conditionality on Governance*
- Matthew Martin  
*A Multilateral Debt Facility - Global and National*
- Peter Murrell  
*From Plan to Market: The World Development Report 1996 - An Assessment*

### Volumen IX (1998)

Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.98.II.D.3),  
ISBN 92-1-112424-7

- Jose Maria Fanelli  
*Financial Liberalization and Capital Account Regime: Notes on the Experience of Developing Countries*
- Tony Killick  
*Responding to the Aid Crisis*
- Jeffrey D. Sachs  
*External Debt, Structural Adjustment and Economic Growth*
- Jacques J. Polak  
*The Significance of the Euro for Developing Countries*
- Hannan Ezekiel  
*The Role of Special Drawing Rights in the International Monetary System*
- Ngaire Woods  
*Governance in International Organizations: The Case for Reform in the Bretton Woods Institutions*
- Charles Abugre y Nancy Alexander  
*Non-Governmental Organizations and the International Monetary and Financial System*
- Devesh Kapur  
*The State in a Changing World: A Critique of the World Development Report 1997*

\*\*\*\*\*

*Estas publicaciones* pueden obtenerse de librerías y distribuidores en todo el mundo. Consulte a su librero o escriba a la Sección de Publicaciones/Ventas de las Naciones Unidas, Palais des Nations, CH-1211 Genève 10, Suiza, fax: 41-22-917.0027, correo electrónico: unpubli@un.org, Internet: <http://www.un.org/publications>; o a United Nations Publications, Two UN Plaza, Room DC2-853, Dept. PERS, New York, N.Y. 10017, USA, teléfono: 1-212-963.8302 o 1-800-253.9646; fax: 1-212-963.3489, correo electrónico: publications@un.org.

## UNCTAD Discussion Papers

Nº 110, enero de 1996	H.A.C. PRASAD	Bilateral terms of trade of selected countries from the South with the North and the South
Nº 111, enero de 1996	Charles GORE	Methodological nationalism and the misunderstanding of East Asian industrialization
Nº 112, marzo de 1996	Djidiack FAYE	Aide publique au développement et dette extérieure: Quelles mesures opportunes pour le financement du secteur privé en Afrique?
Nº 113, marzo de 1996	Paul BAIROCH y Richard KOZUL-WRIGHT	Globalization myths: Some historical reflections on integration, industrialization and growth in the world economy
Nº 114, abril de 1996	Rameshwar TANDON	Japanese financial deregulation since 1984
Nº 115, abril de 1996	E.V.K. FITZGERALD	Intervention versus regulation: The role of the IMF in crisis prevention and management
Nº 116, junio de 1996	Jussi LANKOSKI	Controlling agricultural nonpoint source pollution: The case of mineral balances
Nº 117, agosto de 1996	José RIPOLL	Domestic insurance markets in developing countries: Is there any life after GATS?
Nº 118, septiembre de 1996	Sunanda SEN	Growth centres in South Asia in the era of globalization
Nº 119, septiembre de 1996	Leena ALANEN	The impact of environmental cost internalization on sectoral competitiveness: A new conceptual framework
Nº 120, octubre de 1996	Sinan AL-SHABIBI	Structural adjustment for the transition to disarmament: An assessment of the role of the market
Nº 121, octubre de 1996	J.F. OUTREVILLE	Reinsurance in developing countries: Market structure and comparative advantage
Nº 122, diciembre de 1996	Jörg MAYER	Implications of new trade and endogenous growth theories for diversification policies of commodity-dependent countries
Nº 123, diciembre de 1996	L. RUTTEN y L. SANTANA-BOADO	Collateralized commodity financing with special reference to the use of warehouse receipts
Nº 124, marzo de 1997	Jörg MAYER	Is having a rich natural-resource endowment detrimental to export diversification?

Nº 125, abril de 1997	Brigitte BOCOUM	The new mining legislation of Côte d'Ivoire: Some comparative features
Nº 126, abril de 1997	Jussi LANKOSKI	Environmental effects of agricultural trade liberalization and domestic agricultural policy reforms
Nº 127, mayo de 1997	Raju Jan SINGH	Banks, growth and geography
Nº 128, septiembre de 1997	Enrique COSIO-PASCAL	Debt sustainability and social and human development: The net transfer approach and a comment on the so-called "net" present value calculation for debt relief
Nº 129, septiembre de 1997	Andrew J. CORNFORD	Selected features of financial sectors in Asia and their implications for service trade
Nº 130, marzo de 1998	Matti VAINIO	The effect of unclear property rights on environmental degradation and increase in poverty
Nº 131, febr./marzo de 1998	Robert ROWTHORN y Richard KOZUL-WRIGHT	Globalization and economic convergence: An assessment
Nº 132, marzo de 1998	Martin BROWNBRIDGE	The causes of financial distress in local banks in Africa and implications for prudential policy
Nº 133, marzo de 1998	Rubens LOPES BRAGA	Expanding developing countries' exports in a global economy: The need to emulate the strategies used by transnational corporations for international business development
Nº 134, abril de 1998	A.V. GANESAN	Strategic options available to developing countries with regard to a Multilateral Agreement on Investment
Nº 135, mayo de 1998	Jene K. KWON	The East Asian model: An explanation of rapid economic growth in the Republic of Korea and Taiwan Province of China
Nº 136, junio de 1998	JOMO K.S. y M. ROCK	Economic diversification and primary commodity processing in the second-tier South-East Asian newly industrializing countries
Nº 137, junio de 1998	Rajah RASIAH	The export manufacturing experience of Indonesia, Malaysia and Thailand: Lessons for Africa

\*\*\*\*\*

Pueden solicitarse ejemplares de *UNCTAD Discussion Papers* y *Reprint Series* a: Editorial Assistant, Macroeconomic and Development Policies, GDS, UNCTAD, Palais des Nations, CH-1211 Genève 10, Suiza (teléfono: 41-22-907.5733; fax: 41-22-907.0274; correo electrónico: nicole.winch@unctad.org).