

UNCTAD/TDR/1998 (Vol.III)
7 de agosto de 1998

ESPAÑOL
Original: INGLES

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)	Primera parte Capítulo I Capítulo II Anexo del capítulo II	La inestabilidad internacional y la economía mundial 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)	Segunda parte Introducción Capítulo I Capítulo II	El desarrollo de Africa en una perspectiva comparativa 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

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 petróleo¹. 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).

¹ 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 época².

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 importaciones³.

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 Europa⁴.

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

² 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.

³ 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).

⁴ 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 subsahariana¹. 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.

¹ 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 primario⁵.

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.

⁵ 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 1980⁶. 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

⁶ 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 mercado⁷.

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 precios⁸.

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.

⁷ 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.

⁸ 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 AOD⁹. En el África subsahariana

⁹ 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 AOD¹⁰.

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

¹⁰ 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 promovidas¹¹.

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 importantes¹². 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 día¹³.

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.

¹¹ Véase *TDR 1993*, segunda parte, capítulo II, pág. 109 y 110.

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

¹³ 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^a</i>		<i>Economías eficaces recientes^b</i>	
Burundi	Mauritania	Angola	Lesotho
Gambia	Namibia	Benin	Mauricio ^c
Ghana	Nigeria	Botswana ^c	Nigeria
Guinea	Uganda	Côte d'Ivoire	Sudáfrica
Kenya	Rep. Unida de Tanzania	Guinea Ecuatorial	Togo
Lesotho	Zambia	Etiopía	Uganda
Madagascar	Zimbabwe	Guina-Bissau	
Malawi			

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

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

^c 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 crecimiento¹⁴. 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%)¹⁵.

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 públicas¹⁶. 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 pública¹⁷. Además, la proporción elevada que corresponde al sector público en el África subsahariana no se debe a una inversión pública excesiva.

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

¹⁵ 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).

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

¹⁷ 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”¹⁸. 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

¹⁸ 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 pasado¹⁹.

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

¹⁹ 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 África²⁰. 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 sobreendeudamiento²¹.

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 norma²². Este enfoque empezó a modificarse con el reconocimiento de la necesidad de unas condiciones auténticamente favorables en los reescalamientos 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

²⁰ 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.

²¹ *Ibid.*, pág. 150.

²² 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 pagar²³.

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 crecimiento²⁴.

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%²⁵. 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

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ Véase *TDR 1997*, recuadro 2.

comerciales), la huida de capitales, la evasión fiscal y la reducción del esfuerzo de trabajo”²⁶. 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 económico²⁷.

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.

²⁶ 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.

²⁷ 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 decenio¹. 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 productividad². 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

¹ 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).

² 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 desarrollo³.

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 política⁴.

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

³ 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).

⁴ 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 ^a	83,7	75,4	41,5	38,2
África oriental y meridional ^b	80,9	78,5	39,1	35,4
<i>Países de ingresos medios de:</i>				
África occidental ^c	79,1	67,9	32,2	25,2
África oriental y meridional ^d	59,5	33,4	27,5	7,8
Sudáfrica	31,0	13,5	7,9	4,7
África del Norte ^e	49,6	35,4	19,3	14,7
Exportadores de petróleo ^f	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.

^a Benin, Burkina Faso, Chad, Gambia, Ghana, Malí, Mauritania, Níger, República Centroafricana, Sierra Leona y Togo.

^b Burundi, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, República Democrática del Congo, Rwanda, Somalia, Sudán, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

^c Côte d'Ivoire y Senegal.

^d Botswana, Mauricio y Swazilandia.

^e Argelia, Egipto, Marruecos y Túnez.

^f 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”⁵, 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 agricultura⁶. 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 producción⁷.

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 1969-1971⁸. 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

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

⁶ 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).

⁷ 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.

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

obra⁹. 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 agrícolas¹⁰. 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 agrícolas¹¹.

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 Estado¹².

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”¹³. 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

⁹ 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).

¹⁰ 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).

¹¹ Block y Timmer, *op. cit.*

¹² 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%.

¹³ 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 mundiales¹⁴. 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 excluidos¹⁵.

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 rurales¹⁶. 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.

¹⁴ 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).

¹⁵ 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).

¹⁶ 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 tierra¹⁷. 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 tiempo¹⁸. 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 exportación¹⁹.

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

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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 pastos²⁰.

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 África²¹. 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 Asia²². 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.

²⁰ 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.

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

²² 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 ^a	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.

^a 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 pobres²³. 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

²³ 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 vida²⁴. 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 comunales²⁵.

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^a</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
Asie	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.

^a Relación del valor añadido no agrícola por trabajador con el de la agricultura.

²⁴ 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).

²⁵ 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 colonial²⁶. 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 exportaciones²⁷. Es más, pese a los

²⁶ 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).

²⁷ 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”²⁸. 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 productivos²⁹.

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%³⁰. 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 comerciable³¹.

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

²⁹ 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).

³⁰ 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.

³¹ 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 región³².

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 alimentos³³.

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

³² Véase, por ejemplo, Delgado, 1995, *op. cit.*

³³ 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
Total África	14,9	14,6	10,2	6,8	15,2
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 trabajadores³⁴.

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.

³⁴ 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 año³⁵.

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 ^a 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).

^a 1985-1992.

³⁵ 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 ^a		
	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 ^a Egipto Árabe Libia ^a Somalia ^a Ghana Namibia Togo Guinea-Bissau Nigeria Uganda
	3-4 %	Côte d'Ivoire		Zimbabwe			Túnez
	2-3 %						Botswana Mozambique Zambia ^a
	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 ^a Congo Mauritania Senegal Etiopía ^b Níger Sierra Leona

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

^a 1985-1995.

^b 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 ochenta³⁶.

Cuadro 44

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

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

Fuente: Véase el cuadro 41.

^a 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.

^b 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.

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

^d Côte d'Ivoire y Senegal.

^e Botswana, Mauricio, Namibia, Seychelles y Swazilandia.

^f Angola, Camerún, Congo, Gabón y Nigeria.

^g 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,

³⁶ 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 conjunto³⁷.

Cuadro 45

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

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

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

- ^a Incluida China y las economías en transición de Asia, con exclusión del Japón.
- ^b De la población total.
- ^c Relación de la superficie agrícola (tierras sembradas con cultivos temporales y permanentes y pastizales permanentes) con la población económicamente activa en la agricultura.
- ^d 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

³⁷ 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.

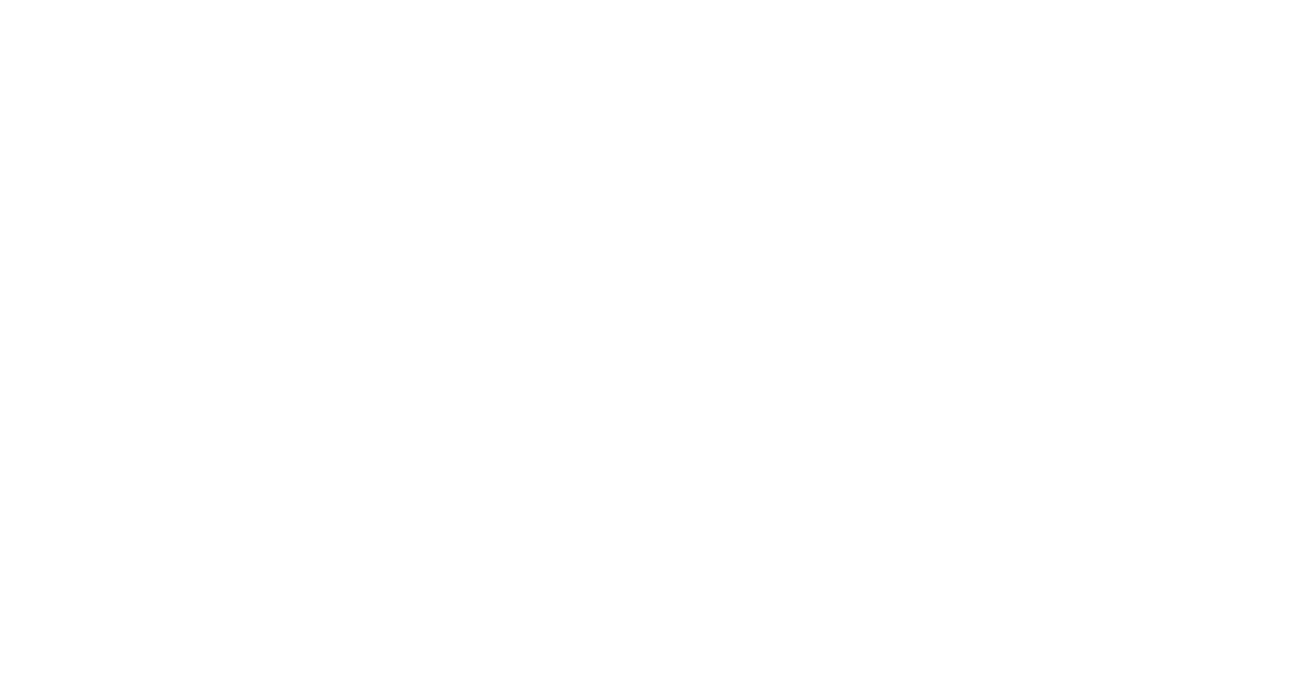
PRODUCTIVIDAD DE LA TIERRA Y LA MANO DE OBRA EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA,
POR REGIONES, 1969-1994

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 suelo³⁸.

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

³⁸ 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 occidental³⁹.

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 meridional⁴⁰. 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

³⁹ 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.

⁴⁰ 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.

rendimientos⁴¹. 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 transacción 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.

⁴¹ Saito, *op. cit.*, cuadro 2.3.