

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

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

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

Capítulo V. - Tareas planteadas y reforma institucional

Capítulo III

LAS POLÍTICAS, LOS PRECIOS Y LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLAS

A. Introducción

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

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

Los productores agrícolas han soportado en África una presión fiscal mucho mayor que en otras partes del mundo, tanto directamente, a través de la fijación de los precios al productor, impuestos a la exportación e impuestos sobre los insumos agrícolas, como indirectamente, a través de tipos de cambio sobrevalorados y niveles elevados de protección a la industria. La fuerte presión tributaria contribuyó a la alarmante disminución del crecimiento del sector agrícola en el África subsahariana¹.

Por consiguiente, las reformas se han orientado hacia la eliminación de distorsiones en la estructura de incentivos. Sus objetivos principales fueron inicialmente la realineación de los precios al productor con los precios mundiales, a través de las juntas de comercialización, y la corrección de los tipos de cambio sobrevalorados. A partir de finales del decenio de 1980 se observó un reconocimiento más general de la importancia de las limitaciones estructurales², pero en realidad se ha prestado más atención a la desreglamentación de los mercados agrícolas, para lo que se han desmantelado las juntas de comercialización y se ha fomentado la iniciativa privada tanto en los mercados de productos como en los de insumos. En la actualidad se considera que la práctica más adecuada en materia de políticas agrarias consiste en dejar que sea el mercado el que determine, sin subvenciones, los precios de insumos y productos, permitir que los precios en frontera se basen en tipos de cambio razonables, y conseguir una estructura tributaria económicamente neutral, que no introduzca discriminaciones entre la agricultura y otros sectores. En esa perspectiva, la responsabilidad de los gobiernos consiste en mantener el acceso a los mercados,

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

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

garantizar la difusión de información y establecer marcos jurídicos y de reglamentación adecuados, absteniéndose de intervenir a través de los precios³.

Sin embargo, tras años de intensas reformas, la respuesta de la oferta a la liberalización de los precios sigue siendo muy inferior a las expectativas, por lo que se plantean diversos interrogantes sobre el fundamento mismo de las reformas. En primer lugar, ¿es realmente cierto que los gobiernos del África subsahariana han impuesto una carga tributaria excesiva a la agricultura, especialmente en comparación con el resto del mundo en desarrollo? En segundo lugar, ¿en qué medida han eliminado las reformas de precios esa carga tributaria, dando lugar a mayores incentivos para los agricultores? Por último, ¿son los incentivos de precios el único componente, o siquiera el más importante, del crecimiento y el desarrollo agrarios⁴? Responder a esas preguntas es fundamental para llegar a una mejor comprensión de los factores que influyen en el desarrollo agrícola, como el papel de los incentivos de precios y otros incentivos, las aportaciones del sector público, y los impedimentos estructurales e institucionales a la respuesta de la oferta. Esa es la finalidad del presente capítulo.

En la sección siguiente se amplía el breve análisis del comportamiento de los precios agrícolas que se presentó en el *TDR 1997* aplicándolo a una gama mayor de precios, utilizando una muestra más amplia de países y productos, y haciendo comparaciones internacionales⁵. Se examinan después diversos factores que afectan al comportamiento de la oferta en el África subsahariana (ASS) y del papel de la inversión pública en la eliminación de los impedimentos estructurales.

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

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

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

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

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

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

B. Precios agrícolas

1. Presión tributaria sobre los productos agrícolas de exportación

Una forma de abordar la cuestión de la "tributación" de la agricultura consiste en examinar el margen entre los precios de exportación (en moneda nacional) y los precios percibidos por los agricultores por los principales productos de exportación, y comparar los márgenes de los principales exportadores africanos y no africanos de esos productos⁶. En el gráfico 15 se presentan estimaciones de la evolución de la relación entre los precios percibidos por los productores y los precios en frontera (precios unitarios de exportación) del café, el cacao, el té, el algodón y el tabaco desde 1970. Esa relación, que es un coeficiente de protección nominal no ajustado, proporciona una medida de la tasa de extracción de un excedente de los agricultores por los exportadores.

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

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

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

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

Gráfico 15

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

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

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

^a Valor unitario de las exportaciones.

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

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

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

Por consiguiente, aunque es cierto que en algunos casos los agricultores africanos han soportado una pesada carga impositiva en comparación con los de otros países exportadores importantes, no ha sido ésa la situación general⁷. De los cinco productos de exportación estudiados, sólo en el caso del cacao y del tabaco fue la relación entre precios al productor y precios en frontera antes del proceso de reforma considerablemente menor en África que en los otros exportadores importantes. En el caso del café y del algodón no se advierten diferencias importantes al respecto entre los dos grupos de países durante el período anterior a las reformas. Los resultados de investigaciones anteriores, que sustentaron la creencia de que los productores africanos estaban sujetos a tasas impositivas mayores, se basaban en una muestra de tres países, dos de los cuales eran importantes exportadores de cacao, y reflejaban también los efectos adversos de la sobrevaloración de los tipos de cambio⁸.

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

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

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

2. Relaciones de intercambio y precios reales al productor

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

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

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

Gráfico 16

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

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

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

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

agrícolas concretos y se mide por la relación entre los precios al productor y el índice interior de precios de consumo⁹.

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

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

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

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

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

Gráfico 17

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

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

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

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

Gráfico 18

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

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

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

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

3. Cambios de políticas y precios agrícolas

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

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

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

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

Gráfico 19

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

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

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

Gráfico 20

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

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

agrícolas de exportación, con la excepción del café hasta 1992, los precios reales al productor han registrado desde 1984 una evolución más favorable en los países que han seguido aplicando en los mercados de esos productos políticas intervencionistas que en los que se han dotado de políticas más liberales (gráfico 22). Esa observación concuerda con los resultados del estudio del Banco Mundial¹¹, que indican que en los países en los que se mantuvo la fijación centralizada de los precios al productor se registró un aumento del 4,8 por ciento de los precios reales al productor de los cultivos de exportación, mientras que en los países que abandonaron la fijación centralizada de los precios por un régimen indicativo o la desreglamentación total se registró una disminución del 18,8 por ciento. En el caso de los cultivos alimentarios, los agricultores de los países con alto grado de intervención en los mercados agrícolas parecen haber percibido precios considerablemente superiores al promedio, en particular en los últimos años.

Gráfico 21

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

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

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

¹¹ Cuadros A.9 y A.18.

Gráfico 22

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

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

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

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

4. Consecuencias

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

Gráfico 23

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

Fuente: Véase el gráfico 22.

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

^a Valor unitario de las exportaciones.

los agricultores dedicados a ciertos cultivos de exportación padecieron un fuerte gravamen, los márgenes entre los precios de exportación y los precios al productor no siempre fueron más elevados en África que en otros países. Tampoco es cierto que todo el sector agrícola registrara una tendencia ininterrumpida a la disminución de los precios reales de los productos agrícolas alimenticios o de exportación¹².

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

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

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

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

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

C. Comportamiento de la oferta agrícola: fuentes y limitaciones

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

... la intensidad de la reacción de la oferta a las reformas económicas depende del grado de desarrollo de la economía agrícola. El desarrollo agrícola exige una infraestructura rural adecuada (sistemas de riego, carreteras y medios de transporte, suministro de electricidad, telecomunicaciones), crédito, información sobre los mercados, abastecimiento de insumos, actividades de investigación y extensión y un sistema de enseñanza y de atención sanitaria para los agricultores. Si esos factores presentan graves deficiencias, aun con precios adecuados en un entorno propicio no se conseguirá el desarrollo de la agricultura¹⁴.

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

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

¹⁴ Meerman, *op. cit.*

el mundo¹⁵. Sin embargo, al mismo tiempo resulta cada vez más evidente que los productores africanos están sujetos a limitaciones estructurales e institucionales particularmente graves¹⁶, entre las que se cuentan las deficiencias de la infraestructura básica, la inexistencia o imperfección de los mercados de productos, tierra, mano de obra y crédito; problemas de suministro de los insumos agrícolas y productos de consumo básicos que adquieren los agricultores; la no disponibilidad de tecnologías adecuadas; la situación de la mujer; y los elevados niveles de riesgo.

1. Reacción de la oferta a corto plazo

La forma en que actúan esas limitaciones puede entenderse mejor si se aíslan los principales procesos de la oferta agrícola. A corto plazo, la oferta agregada puede responder a los incentivos de precios a través de tres procesos básicos. En primer lugar, pueden empezar a utilizarse tierras y mano de obra ociosas, lo que conduciría a un aumento del producto a través de un mecanismo que permite aprovechar el excedente¹⁷. En segundo lugar, los incentivos de precios pueden propiciar un aumento de la eficiencia como resultado de la reasignación de recursos y de modificaciones en la composición del producto. En tercer lugar, puede intensificarse la producción aplicando más insumos variables y prestando mayor atención a todos los estadios del ciclo de producción. Diferentes factores fomentan o limitan la eficacia de cada uno de esos procesos.

a) *Aprovechamiento del excedente*

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

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

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

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

estudiados en profundidad en Ghana, Madagascar, Mozambique y la República Unida de Tanzania¹⁸. Cuando, como resultado de la liberalización del comercio, el aumento de las importaciones, la reforma de las políticas cambiarias y el desmantelamiento de los controles de precios, esos bienes de consumo empezaron a ser menos escasos en las zonas rurales, volvió a utilizarse la capacidad de producción inactiva.

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

Una parte considerable de la mano de obra total utilizada en la agricultura está constituida por mujeres, y los estudios sobre la distribución del tiempo indican que la carga de trabajo dentro de la unidad familiar se reparte muy desigualmente entre hombres y mujeres. Las mujeres, que se encargan de las labores agrícolas directamente productivas además de las tareas domésticas y de la reproducción, soportan una onerosa carga de trabajo. Esa situación no se debe exclusivamente a normas culturales, sino que también está estrechamente relacionada con la carencia de infraestructuras y medios de transporte, que obliga a dedicar mucho tiempo al aprovisionamiento de agua y de leña y al acarreo de productos²¹. Además, tanto los hombres como las mujeres padecen altas tasas de morbilidad, que repercuten negativamente en la producción y en la productividad, y los datos disponibles indican asimismo que la distancia a que se encuentran las instalaciones de atención sanitaria reduce su utilización y hace que se pierdan más días de trabajo por enfermedad²². En los casos en que ha habido una sustitución de cultivos alimentarios por cultivos de exportación, la malnutrición puede limitar la respuesta de la oferta. Como se señalaba

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

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

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

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

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

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

b) *Ajuste de la composición del producto*

Tres son los principales factores que influyen en la capacidad de los agricultores para aumentar la eficiencia por medio de una reasignación de los recursos. El primero es el nivel de capitalización de las actividades agrícolas. En el África semiárida, el elemento principal para los agricultores es la disponibilidad de animales de tiro (bueyes o un burro para uncir a un arado), que no sólo permite a las unidades familiares cultivar más tierra y aumentar los rendimientos, sino que les otorga mayor flexibilidad para reorientar la producción. El análisis microeconómico del comportamiento reciente de la oferta en Burkina Faso indica que las unidades familiares dedicadas a la agricultura reaccionaron positivamente a subidas de los precios del algodón y del maíz, dos cultivos comerciales muy importantes. En cambio, el aumento de los precios de esos productos condujo a una disminución de la oferta agregada de los agricultores limitados al cultivo con azada, pues el algodón y el maíz exigen una mayor inversión de trabajo que el mijo y el sorgo²⁴.

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

El tercer factor son las relaciones entre los sexos, que pueden reducir la flexibilidad de las unidades familiares para redistribuir los recursos. Es posible que la insistencia en la rigidez de la división del trabajo entre hombres y mujeres en África resulte actualmente exagerada, pero no cabe duda de que las asimetrías en la distribución del trabajo dentro de la familia y el control de los ingresos de las parcelas y los cultivos concretos reducen considerablemente la flexibilidad. Un ejemplo representativo es la adopción de la producción de arroz en el norte del Camerún, donde los hombres controlan los ingresos procedentes de la venta del arroz. Se ha demostrado que muchas mujeres preferían trabajar en cultivos de subsistencia aunque el cultivo del arroz resultara más rentable²⁶.

c) *Intensificación de la agricultura*

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

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

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

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

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

Una tendencia importante observada en muchos países africanos durante el proceso de reformas es la reducción del uso de insumos comprados, en particular de abonos. Ante todo, los precios de los insumos han aumentado pronunciadamente al eliminarse las subvenciones²⁷; y, en segundo lugar, los sistemas de distribución de abonos se han deteriorado o han dejado de funcionar, pues los comerciantes privados no han sustituido adecuadamente a las juntas de comercialización, en particular cuando se trata de suministrar pequeñas cantidades de abonos a agricultores de zonas remotas. Una vez más, las deficiencias de la infraestructura constituyen una limitación muy importante. También se plantean problemas relacionados con los mercados de crédito. Las juntas de comercialización brindaban una respuesta institucional al problema de la inexistencia de mercados privados de crédito. Puesto que gozaban de una situación legal de monopsonio en relación con el producto comercializado, podían proporcionar insumos estacionales a crédito contra la garantía de la cosecha potencial. El eslabonamiento del suministro de insumos y la comercialización de productos permitía a un mayor número de pequeños agricultores tener acceso a insumos y a capital de explotación. Ese sistema de crédito estacional se ha desmoronado con la privatización²⁸.

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

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

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

negativos de la sequía. Los cambios de orientación de las políticas pueden afectar en forma particularmente aguda a las zonas más remotas de los países extensos y con baja densidad de población. Al confiarse la fijación de los precios a las fuerzas del mercado y dejarse de fijar un precio uniforme para todo el territorio se han reducido los precios que perciben por los cereales los pequeños agricultores de las zonas cerealeras más remotas de la República Unida de Tanzania y de Zambia. En Madagascar la liberalización del mercado de alimentos ha conllevado una mayor inestabilidad de los precios, así como mayores fluctuaciones estacionales y diferencias entre regiones²⁹.

En las zonas densamente pobladas, el hecho de que haya disminuido la utilización de insumos comprados suscita dudas sobre la sostenibilidad de la intensificación. Por ejemplo, los datos disponibles sobre la cuenca productora de cacahuete del Senegal indican que, como consecuencia de la abolición de las subvenciones para abonos y las crecientes dificultades de acceso a crédito para comprarlos, la utilización anual agregada de abonos ha disminuido de su nivel máximo de 80.000 toneladas a mediados de 1970 a 20-30.000 toneladas durante los decenios de 1980 y 1990. Los agricultores han compensado esa disminución con un incremento de la simiente por hectárea, solución que puede ser racional a corto plazo teniendo en cuenta los precios de los cacahuets y de los abonos, pero que tendrá consecuencias ecológicas negativas a más largo plazo³⁰.

2. Inversión y aumento de la productividad

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

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

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

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

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

muchos los países que se enfrentan al problema de cómo conseguir la tasa de inversión privada necesaria en el sector agrícola, que el Banco no ha abordado en su labor sectorial sobre la agricultura³¹.

La inversión de los pequeños agricultores se basa fundamentalmente en el excedente generado por las actividades realizadas dentro y fuera de la agricultura. La inexistencia de derechos individuales sobre la tierra significa que son pocas las unidades familiares dedicadas a la agricultura que cuentan con propiedades que puedan utilizarse como garantía para obtener préstamos de las instituciones bancarias propiamente dichas. Los comerciantes privados ofrecen créditos estacionales vinculados a la compra de las cosechas, pero esas operaciones suelen entrañar tipos de interés implícitos elevados, por lo que los agricultores procuran evitarlas, a menos que se encuentren en una situación desesperada, en la que necesiten el préstamo para la supervivencia misma de su familia³². Los pequeños agricultores podían antes recibir créditos de las juntas de comercialización o de agencias de créditos especiales dirigidos, pero esas fuentes empezaron a desaparecer con la aplicación de las reformas. Es más, los créditos especiales dirigidos, que constituían un componente importante de los préstamos en condiciones favorables, en particular del Banco Mundial, han sido sustituidos por formas de intermediación financiera liberalizada y tipos de interés de mercado. Es cierto que el sistema anterior no alcanzaba a los agricultores más pobres, a los que estaba a menudo dirigido. Sin embargo, los datos disponibles sobre la liberalización financiera parecen indicar que tampoco las reformas han conseguido incrementar el volumen de ahorro ni el acceso al crédito en las zonas rurales, salvo para los agricultores que pueden ofrecer garantías³³.

En esas circunstancias, los ingresos obtenidos fuera de la agricultura se han convertido en una fuente todavía más importante de inversión en la agricultura, ya sea directamente o como garantía prendaria. Esos ingresos no agrícolas derivados de la nómina salarial del sector público y del sector privado pueden impulsar la acumulación de capital en la agricultura, como se ha demostrado históricamente en el caso de Kenya³⁴. Sin embargo, esas oportunidades se van reduciendo a medida que aumenta el desempleo urbano. Además, el que los ingresos no agrícolas se reinviertan en la agricultura depende de un delicado equilibrio de incentivos y necesidades de capital, que dependen a su vez del entorno físico y económico determinado por factores tales como la infraestructura y las estructuras de mercado, la escala de las corrientes de ingresos no agrícolas y su mayor o menor grado de coincidencia con las necesidades de inversión en la agricultura, y la distribución y el control de los ingresos agrícolas y no

³¹ Meerman, *op. cit.*, pág. 156.

³² Véase un examen completo de los mercados financieros en los países menos adelantados, con sus consecuencias para la política económica, en UNCTAD, *The Least Developed Countries 1997 Report* (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.97.II:D.6), Nueva York y Ginebra, 1997.

³³ Véanse B.M. Desai y J.W. Mellor, "Institutional finance for agricultural development: An analytical survey of critical issues", *Food Policy Review*, N° 1, 1993; W.G. Donovan, "Agriculture and economic reform in sub-Saharan Africa", AFTES Working Paper N° 18, 1996, capítulo 8; M.K. Nissanke, "Financing, enterprise development and export diversification in sub-Saharan Africa" (Ginebra: UNCTAD, 1998), documento mimeografiado; P. Mosley, "Micro-macro linkages in financial markets: The impact of financial liberalization on access to rural credit in four African countries", documento presentado a la reunión del proyecto UNU/WIDER sobre las repercusiones de la liberalización en los mercados clave del África subsahariana, Addis Abeba, marzo de 1998.

³⁴ G. Kitching, *Class and Economic Change in Kenya* (New Haven: Yale University Press, 1980). Véase también T. Reardon, E. Crawford y V. Kelly, "Links between non-farm income and farm investment in African households: Adding the capital market perspective", *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 76, N° 5, 1994, págs. 1172 a 1176.

agrícolas dentro de las unidades familiares. Las reformas de los precios agrícolas sólo han afectado marginalmente a la persistencia de un grado elevado de dualismo intersectorial, que tiene sus raíces en la baja productividad agraria³⁵.

Una tendencia importante observada en África entre los agricultores con mayor éxito económico es la diversificación de sus activos, al utilizar sus ingresos netos por actividades agrícolas para invertir en el comercio y en propiedad inmobiliaria urbana, o en la educación de sus hijos, en vez para el aumento de la producción agrícola. Ese comportamiento es el reflejo de la rentabilidad relativa y del riesgo de la inversión en los diferentes sectores. La diversificación de las actividades entre varios sectores es consecuencia del elevado nivel de riesgo en cada uno de ellos, y la orientación de los recursos hacia sectores distintos de la agricultura se explica por el riesgo más elevado que entrañan las actividades agrícolas por depender de imponderables climáticos, de los mercados y de las políticas oficiales. Además, la desreglamentación de los mercados agrícolas parece haber aumentado los riesgos que para la actividad agrícola entrañan las fluctuaciones de los precios del mercado³⁶.

Una cuestión de importancia fundamental es la de cómo los regímenes consuetudinarios de tenencia de la tierra afectan a los incentivos para la inversión privada en la agricultura. Según una opinión, puesto que la inseguridad de la tenencia socava los incentivos a la inversión y desvía recursos que se han de dedicar a estériles litigios, la inscripción de las tierras y la emisión de títulos de dominio absoluto son necesarios para que pueda invertirse sin trabas en el sector. En cambio, otros análisis de los efectos de esas reformas del régimen de tenencia indican que "en ausencia de opciones tecnológicas rentables, la inscripción tendrá escasos efectos para la inversión y la productividad en la agricultura"³⁷ y señalan que las inversiones para la mejora de tierras tienden incluso a ser mayores bajo el régimen consuetudinario de tenencia, pues contribuyen a hacer más seguros los derechos de uso. El debate sigue abierto, pero no cabe duda de que el régimen de tenencia afecta al funcionamiento de los mercados rurales de mano de obra y de capital, y una consecuencia de la multiplicación de los derechos sobre la tierra en el período colonial es la de que el excedente agrícola y las energías empresariales se dedican a lograr el acceso a recursos de tierras y de mano de obra y el control sobre ellos en vez de a incrementar su productividad³⁸.

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

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

³⁶ Véase Barrett, *op. cit.*

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

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

Recuadro 6

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

A finales del decenio de 1980 se realizó un análisis comparativo de la producción y las exportaciones de algodón en el ASS sobre la base de datos del Camerún, Kenya, Malawi, Nigeria, la República Unida de Tanzania y el Senegal¹. En él se mostraba el papel de los precios y de otros factores en el desarrollo agrícola, partiendo de la observación de que desde principios del decenio de 1970 los países francófonos por lo general habían obtenido resultados claramente mejores que los países anglófono (con la excepción de Zimbabwe) en la producción y las exportaciones de algodón.

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

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

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

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

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

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

baja, en particular en comparación con Asia³⁹. Además, muchas de las carreteras se encuentran en mal estado por falta de mantenimiento adecuado, los servicios de transporte motorizado suelen ser caros e insuficientes y escasea el equipo de transporte no motorizado para campo traviesa, que resulta particularmente importante para transportar el producto hasta el primer punto de venta. La experiencia de la sabana de Guinea septentrional, en Nigeria, un país en que la red de carreteras rurales se incrementó en un 45 por ciento entre 1985 y 1992, demuestra que la inversión en la red viaria rural, unida al descubrimiento de variedades híbridas de maíz adaptadas a las condiciones locales y a los efectos de demostración de los proyectos de desarrollo rural, puede facilitar la expansión de la producción de alimentos⁴⁰.

No siempre es posible, por falta de datos, estudiar la evolución del gasto público en apoyo de la inversión en la agricultura en el marco de los programas de ajuste. Sin embargo, en muchos países del ASS, buena parte de la inversión pública en la agricultura contaba con financiación externa, a menudo en forma de proyectos de desarrollo rural integrado, aunque esas formas de inversión han venido disminuyendo. De los datos disponibles se desprende que la proporción del gasto público destinada a la agricultura ha permanecido en promedio por debajo del 10 por ciento del gasto total⁴¹. Ese dato ilustra mejor que la política de precios agrícolas el sesgo urbano de las políticas económicas en África.

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

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

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

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

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

embargo, las estimaciones de la rentabilidad de la inversión en investigaciones sobre el maíz suelen cifrarse en tasas anuales muy elevadas, normalmente de más del 40 por ciento⁴³.

D. Políticas de ajuste y resultados del sector agrícola

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

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

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

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

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

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

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

El repunte de la producción agrícola y de los volúmenes de exportación es imputable a una mayor utilización de los recursos existentes más que a una aceleración de la inversión y al crecimiento de la productividad. El aumento de la producción y las exportaciones a mediados del decenio de 1980 coincidió con la recuperación de las corrientes de recursos exteriores y de las importaciones. También parecen haber contribuido los ajustes de los tipos de cambio y la liberalización del comercio, al desplazar los incentivos hacia las actividades de exportación y mitigar la escasez de productos-incentivo en las zonas rurales. Además, teniendo en cuenta la disminución de los precios reales al productor y de los ingresos por habitante, es posible que se haya dado asimismo una utilización más intensiva de la mano de obra de las unidades familiares⁴⁷.

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

⁴⁵ Cleaver, *op. cit.*, pág. 23.

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

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

tales casos, los ajustes cambiarios, apoyados por medidas de promoción de las exportaciones, han logrado resultados positivos a pesar de la tendencia descendente de los precios reales al productor⁴⁸.

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

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

En segundo lugar, apenas si hay diferencias entre los grupos en cuanto a la mejora de las tasas de crecimiento de la producción agrícola total y de la producción total de alimentos. Sin embargo, ese resultado cambia si se excluye a los países con baja densidad de población (que no se cuentan entre los países con alto grado de cumplimiento). En esos países las tasas globales de crecimiento agrícola fueron más bajas en el período posterior a 1985 que en el decenio de 1970⁵⁰. Si la muestra se limita a los países con densidad de población mediana o elevada, los países con un grado bajo o muy bajo de cumplimiento registraron un mayor crecimiento agrícola.

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

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

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

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

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

Cuadro 46

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

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

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

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

^a Benin, Gambia, Ghana, Malí, Mauritania.

^b Malawi, Mauricio, República Unida de Tanzania.

^c Burkina Faso, Guinea, Côte d'Ivoire*, Níger, Togo, Guinea-Bissau*, Senegal.

^d Uganda, Madagascar*, Zambia*, Zimbabwe.

^e República Centroafricana*, Congo*, Gabón*, Nigeria, Camerún*.

^f Kenya, Burundi, República Democrática del Congo*.

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

E. Conclusiones

El análisis comparativo indica que una estrategia de desarrollo agrícola particularmente eficaz en los primeros estadios de desarrollo consiste en que el Estado extraiga un tributo de la agricultura, pero al mismo tiempo contrarreste esa salida de recursos realizando inversiones adecuadas en infraestructuras básicas para la producción agrícola, e introduciendo una serie de innovaciones necesarias para promover la productividad y la rentabilidad de las inversiones privadas. Ese modelo ha constituido la principal característica del desarrollo agrícola del Asia oriental⁵¹.

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

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

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

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

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

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

Capítulo IV

EL COMERCIO, LA ACUMULACIÓN Y LA INDUSTRIA

A. Introducción

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

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

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

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

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

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

B. Principales características del comercio de África

1. Nivel del comercio

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

A veces se explican los decepcionantes resultados económicos globales del continente por la resistencia de los responsables de la elaboración de políticas a la apertura de los regímenes comerciales¹, de lo que se extrae la conclusión de que los países del ASS necesitan liberalizar rápidamente su comercio como medio más seguro de corregir las distorsiones de los precios y la asignación errónea de los recursos que han entorpecido el crecimiento económico.

Sin embargo, cabe preguntarse si es cierto que las economías del ASS comercian demasiado poco, habida cuenta de sus niveles de ingreso por habitante, el tamaño de su población y sus características geográficas. Por lo general, la participación del comercio en el PIB tiende a ser elevada en los países pequeños, pues las limitaciones del mercado interior imponen estructuras de producción más especializadas que las de países mayores. Puesto que el aumento de los niveles de ingreso suele conllevar el de las importaciones de productos primarios y manufacturas, para evitar problemas de balanza de pagos se precisa un incremento equivalente de las exportaciones; de ahí que los países más prósperos tiendan a un comercio más intenso. La existencia de costos de transporte y de transacción más elevados resultantes de determinadas características geográficas, como la distancia a que se encuentran los países con los que más se comercia, la longitud de las fronteras compartidas, las deficiencias de la infraestructura o la carencia de litoral, tiende a reducir la competitividad de los productos de un país en los mercados de exportación y los costos de oportunidad de producir en el país en vez de importar. Los resultados de un análisis de regresión presentados en el cuadro 48, que tienen en cuenta esos factores, parecen indicar que la relación entre el comercio y el PIB en los países del África subsahariana y del África septentrional concuerdan con la población y el ingreso por habitante de esos países. Los países de América Latina y el Caribe comercian en promedio menos intensamente de lo que cabría esperar, mientras que las NEI del Asia oriental lo hacen más intensamente².

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

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

Cuadro 47

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

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

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

^a Hong Kong, China; República de Corea; Singapur; Provincia china de Taiwán.

Parece ser, pues, que la participación relativamente pequeña de los países del ASS en el comercio mundial deriva principalmente de la baja proporción que les corresponde también de la producción mundial. El lento crecimiento de los sectores de productos exportables explica que el ASS en su conjunto experimentara un declive de la participación de las exportaciones en el PIB durante los últimos dos decenios, en un período de rápido crecimiento del comercio mundial, a partir de una relación muy similar a la de las NEI del Asia oriental en el decenio de 1970. De esa observación se desprende que los países del ASS deben concentrar sus esfuerzos, más que en la liberalización del comercio, en la aplicación de políticas que promuevan el crecimiento. Es poco probable que un régimen comercial liberal genere por sí mismo un mayor volumen de comercio si no va acompañado de una aceleración del crecimiento económico. Los numerosos estudios econométricos sobre los factores determinantes del crecimiento económico no han confirmado que el grado de apertura pueda tener una influencia independientemente de otros factores³. Además, el examen de la experiencia reciente del Asia oriental y de episodios concretos de

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

liberalización en las economías industriales avanzadas no ha revelado ninguna relación causal directa entre la apertura al exterior y la aceleración del crecimiento⁴.

2. Composición de las exportaciones y dotación de recursos

El examen de la estructura de las exportaciones del ASS tropieza, entre otras dificultades, con dos problemas estadísticos: la escasa fiabilidad de las estadísticas comerciales de muchos países y el hecho de que en esas estadísticas se clasifiquen arbitrariamente como exportaciones de manufacturas algunos productos que, como el oro no monetario, las piedras preciosas en bruto y algunos productos químicos basados en recursos naturales, constituyen importantes partidas de exportación para algunos países del ASS⁵. En el cuadro 49 se comparan diversas estimaciones alternativas de la participación de las manufacturas en las exportaciones de los países del ASS. Aunque estas estimaciones presentan considerables diferencias, todas ellas confirman la impresión general de que las manufacturas representan en promedio una proporción pequeña de las exportaciones totales, pero la situación varía considerablemente de un país a otro. Aun utilizando la definición más amplia, las manufacturas representan menos del 15 por ciento de las exportaciones totales en cerca de dos terceras partes de los países del ASS; aplicando una definición más restrictiva, la proporción es de menos del 10 por ciento en tres cuartas partes de los países y de menos del 5 por ciento en la mitad de ellos. En cambio, según la mayoría de las estimaciones, la proporción de Mauricio es de cerca del 70 por ciento, las de Sudáfrica y Zimbabwe de alrededor del 30 por ciento, y las de Kenya, el Senegal y Sierra Leona de alrededor del 20 por ciento⁶.

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

Unidas, de próxima aparición).

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

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

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

Cuadro 48

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

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

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

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

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

Puesto que la mayor parte de las actividades manufactureras requieren un nivel mucho mayor de insumos de capital y de conocimientos por trabajador que de tierra por trabajador cabe prever que los países con un coeficiente relativamente elevado de capital y de conocimientos por trabajador se dediquen a exportar principalmente manufacturas, y los países con un bajo coeficiente de conocimientos por trabajador y un coeficiente relativamente elevado de tierra por trabajador exporten principalmente productos primarios. La estructura de las exportaciones del ASS concuerda con ese modelo⁷. De las siete agrupaciones regionales, el ASS es la que cuenta con una dotación menos abundante de conocimientos, medida por el promedio de años de escolarización (véase el gráfico 24). Su actual estructura de recursos es aproximadamente la de América Latina en el decenio de 1960, y su dotación de conocimientos por trabajador (aunque no de tierras por trabajador) recuerda a la de la segunda oleada de NEI del Asia oriental hace tres decenios. Aunque la

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

Cuadro 49

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

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

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

^a Industrial Development Corporation de Sudáfrica.

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

Gráfico 24

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

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

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

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

Gráfico 25

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

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

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

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

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

3. Diversificación en el sector primario

Dada la dotación de recursos del ASS, no resultan sorprendentes el bajo porcentaje de manufacturas y el elevado porcentaje de productos primarios en sus exportaciones. Otro aspecto importante de la estructura de las exportaciones del ASS consiste en que esas exportaciones primarias se concentran en muchos casos en un número limitado de productos tradicionales. De ahí que las economías del ASS sean más vulnerables que otras a los desastres naturales y estén más expuestas a los movimientos adversos de los precios y a la inestabilidad de los ingresos de exportación. También les perjudica más que a otros países la baja elasticidad-precio de la demanda de muchos productos agrícolas⁸.

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

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

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

Al evaluar las posibilidades de diversificación en el sector primario, puede hacerse una distinción entre productos primarios elaborados y no elaborados. Aunque también en este caso es difícil evitar que se planteen problemas de clasificación, los productos primarios elaborados pueden definirse como los que se incluyen entre las manufacturas en las estadísticas industriales y de empleo, pero entre los productos primarios en las estadísticas comerciales. Se trata de productos elaborados en fábricas, utilizando principalmente insumos de materias primas, como las conservas de alimentos, los cigarrillos, el papel y los lingotes de aluminio. Los productos primarios elaborados y no elaborados pueden dividirse ulteriormente en productos agrícolas y minerales, metales y combustibles, y los productos agrícolas, a su vez, en estáticos y dinámicos. Los productos agrícolas dinámicos son aquellos cuya demanda presenta una elasticidad-ingreso superior a la unidad y muy superior a la de los productos agrícolas tradicionales⁹.

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

Cuadro 50

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

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

Fuente: Véase el gráfico 25.

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

C. Acumulación y crecimiento de las exportaciones

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

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

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

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

Cuadro 51

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

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

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

exportaciones de azúcar se canalizaron hacia inversiones en el sector textil a través del sistema financiero interior¹⁰.

1. Expansión de las exportaciones tradicionales

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

Más importante todavía es el gran potencial minero no explotado de algunos países de África. Como resultado de intensas actividades de exploración y prospección, en los últimos años han aumentado considerablemente las estimaciones de las reservas minerales del ASS. El África meridional cuenta por sí sola con cerca del 90 por ciento de las reservas mundiales de los metales del grupo del platino, 85 por ciento de las de cromo, 75 por ciento de las de manganeso y 50 por ciento de las de oro¹¹. Dado el bajo nivel actual de las exportaciones en muchos países, la explotación adecuada de las reservas minerales podría conducir a un rápido y sustancial aumento de los ingresos de exportación. Sin embargo, a menos que se mejore considerablemente la infraestructura física, las posibilidades de incrementar las exportaciones mineras se limitarán principalmente a productos de valor elevado y a países con gran extensión de costas.

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

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

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

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

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

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

Una cuestión fundamental es la de que en qué medida los intentos de expandir las exportaciones tradicionales pueden topar con problemas de composición que conduzcan a disminuciones de los precios y aun de los ingresos de exportación. La experiencia indica que esa posibilidad no puede descartarse, especialmente en lo que se refiere a los principales productos agrícolas que exporta la región¹². No obstante, el rápido crecimiento de los países de Asia pobres en recursos, como China y la India, puede alterar la demanda de todo tipo de productos primarios, incluidos los productos básicos agrícolas tradicionales y los productos de la minería. La expansión de las exportaciones de productos tradicionales requerirá, sin embargo, una cuidadosa evaluación de los costos y beneficios potenciales, en particular si se precisan inversiones importantes. Además, habrá que tener presentes los problemas que plantea el paso de cultivos alimentarios a cultivos de exportación, examinados en el capítulo II.

2. Exportaciones no tradicionales

Son bien conocidas las ventajas de promover la elaboración y la diversificación hacia exportaciones no tradicionales. Esa estrategia permite hacer más estables los ingresos de exportación y reducir el riesgo de las inversiones¹³. Además, lo que es quizás más importante, puede facilitar el desarrollo de actividades más adecuadas para profundizar la base tecnológica y la dotación de conocimientos del país y la entrada en mercados con una elasticidad-ingreso de la demanda comparativamente elevada.

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

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

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

La elaboración, por su parte, no siempre añade valor a los productos primarios. Cuando la tecnología es anticuada e ineficiente, puede resultar más racional exportar el producto primario sin elaborarlo; ése parece ser el caso, por ejemplo, de las exportaciones de nueces de acajú de algunos países del África meridional. Un proceso de elaboración ineficiente puede colocar a las industrias nacionales que fabrican productos de consumo acabados en situación de desventaja en los mercados internacionales si se ven obligadas a comprar materiales elaborados por empresas nacionales con costos elevados. Así parece ocurrir en el caso de algunas industrias de bienes de consumo duraderos en Sudáfrica, donde las chapas metálicas suministradas por los productores nacionales cuestan mucho más que las que se pueden obtener en los mercados mundiales¹⁴.

Por consiguiente, no todas las economías con estructuras de producción y de exportación diversificadas logran una tasa elevada de acumulación y de crecimiento de los ingresos. En realidad, según un estudio realizado sobre el período 1970-1985, en nueve de los once países que emprendieron la diversificación hacia nuevos productos, los ingresos reales de exportación disminuyeron o se estancaron. De los ocho países que registraron un crecimiento de los ingresos reales de exportación durante ese período, sólo dos lo hicieron con exportaciones diversificadas¹⁵.

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

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

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

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

correspondían a industrias de transformación de recursos naturales y productos primarios con baja densidad de mano de obra cualificada, capital y tecnología, y en Indonesia la proporción era de más del 85 por ciento¹⁶.

Aun productos tradicionales como la madera pueden brindar considerables posibilidades de diversificación hacia productos más elaborados y manufacturas sencillas. En Indonesia las exportaciones de madera contrachapada crecieron considerablemente durante el decenio de 1980 a raíz de la diversificación hacia productos de madera y de papel en el decenio anterior. También Malasia ha incrementado considerablemente sus exportaciones de productos de la transformación de la madera, en particular madera contrachapada y muebles¹⁷. Esas actividades de elaboración presentan especial interés para países tales como el Camerún, el Gabón y Ghana, que ya han promovido con éxito las exportaciones de madera.

En esas primeras etapas de la diversificación puede resultar ventajoso atraer IED, teniendo en cuenta las facilidades de acceso de las filiales de empresas transnacionales al capital, la tecnología y las redes de comercialización de sus empresas matrices. Sin embargo, las experiencias de diversificación que han tenido éxito en esos sectores agrícolas dinámicos indican que el apoyo del sector público y las inversiones internas son ingredientes no menos importantes. Por ejemplo, la gran expansión de las exportaciones de Chile de productos agrícolas dinámicos y no tradicionales, como la fruta, los productos forestales y el vino, desde mediados del decenio de 1980 se ha cimentado en una fuerte recuperación de la inversión privada interior, que, sin embargo, difícilmente se habría materializado de no haber habido anteriormente inversiones públicas en educación e investigaciones agrícolas y forestales y desarrollo de la infraestructura. La IED ha sido una fuente importante de nuevos canales de comercialización y de tecnología, que los productores nacionales han adaptado a sus propias necesidades¹⁸.

Los excelentes resultados obtenidos por los exportadores de productos agrarios del Asia sudoriental derivan de una experiencia similar¹⁹. El gran éxito de Malasia en el desarrollo de exportaciones agrícolas dinámicas como las de aceite de palma, así como de productos elaborados en los sectores del cacao y del caucho, se ha basado en el surgimiento de unidades de producción relativamente grandes y en un fuerte apoyo oficial, en particular a la investigación sobre productos concretos (véase el recuadro 7).

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

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

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

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

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

Recuadro 7

LA INDUSTRIA DEL ACEITE DE PALMA EN MALASIA

El surgimiento y el rápido crecimiento de una industria de producción y elaboración de aceite de palma orientada a la exportación ha sido un factor que ha contribuido en medida importante al desarrollo económico de Malasia¹. En menos de 20 años, la industria del refinado de aceite de palma, que tenía una capacidad de menos de 40.000 toneladas de aceite crudo a principios del decenio de 1970, creció hasta convertirse en una gran industria de exportación que en la actualidad elabora el 99 por ciento del aceite de palma crudo y del aceite de palmiste crudo, de 8 a 9 millones de toneladas anuales. Se calcula que esa cifra representa alrededor del 60 por ciento de la producción mundial de aceite de palma refinado (y el 70 por ciento de su producción mundial) y alrededor del 10 por ciento de la producción mundial de aceites y grasas (y el 25 por ciento de su comercio mundial).

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

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

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

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

EXPORTACIONES DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS DINÁMICOS ^a DE ALGUNOS
PAÍSES Y REGIONES, 1980-1995
(Millones de dólares)

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

Fuente: Base de datos de la UNCTAD.

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

La introducción de variedades de alto rendimiento y otros resultados comercialmente aplicables de las investigaciones agrícolas constituirá probablemente un elemento importante de la estrategia del ASS para aumentar la productividad en la agricultura y reorientar ulteriormente la actividad exportadora hacia productos agrícolas dinámicos. Sin embargo, como se señaló en el capítulo anterior, los gastos en investigación dejaron de aumentar en el ASS a finales del decenio de 1970, y han sido considerablemente inferiores a los de otras regiones. Aunque se ha incrementado la ayuda de donantes para investigaciones agrícolas, compensando en parte la disminución de los fondos oficiales, es poco probable que los donantes mantengan indefinidamente tan elevados niveles de financiación²⁰. Para fortalecer la investigación agrícola en África es preciso tener en cuenta el alto grado de especificidad geográfica de la tecnología agrícola, que ha dificultado la transferencia de tecnología de los países desarrollados al ASS. Resulta alentador observar, sin embargo, que muchos países del ASS han intensificado recientemente su cooperación en materia de investigaciones agrícolas y se han ejecutado diversos proyectos regionales²¹.

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

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

D. Industria y competitividad

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

1. Estructura y resultados de la industria

Los datos disponibles indican que la participación de las manufacturas en el PIB de África (excluida Sudáfrica) es baja aun en comparación con otras regiones en desarrollo. En 1995 era de sólo un 11,5 por ciento, frente al 21 por ciento de América Latina y al 24 por ciento del Asia meridional y oriental. En ese mismo año, la proporción correspondiente a África del valor añadido del sector manufacturero (VAM) de todos los países en desarrollo fue de sólo un 5,5 por ciento, lo que representa una disminución respecto del ya bajo nivel de alrededor de 6,9 por ciento registrado a mediados del decenio de 1980²². Además, en términos absolutos el VAM del ASS apenas si creció entre 1980 y 1990, y desde entonces ha disminuido, en pronunciado contraste con el de otras regiones en desarrollo.

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

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

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

²² ONUDI, *International Yearbook of Industrial Statistics 1998*, cuadro 1.3.

Gráfico 26

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

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

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

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

Esa situación deriva en parte de políticas erróneas adoptadas en las primeras etapas de la industrialización. El principal papel que se asignó al sector manufacturero en los países del ASS incluso antes de su independencia fue el de producir bienes de consumo no duraderos para el mercado interior, con miras a la sustitución de importaciones. En la mayoría de los casos, ese primer intento de modificar la estructura de la producción interna no exigió complejas intervenciones públicas para aliviar los problemas de coordinación del mercado que caracterizan a menudo las actividades industriales modernas. Además, puesto que los costos de transporte eran por lo general elevados en el ASS, esos productos podían resultar competitivos con las importaciones aun cuando los costos de producción internos fueran más elevados que los internacionales. En la mayoría de los casos, esa estrategia no logró establecer una proporción adecuada entre las actividades destinadas al mercado interno y las orientadas a la exportación, condición necesaria para mejorar la situación de la balanza de pagos y promover la industrialización. Ese desequilibrio se manifestó en la práctica inexistencia de iniciativas tendentes a promover las exportaciones de manufacturas, y, unido a los elevados costos, frustró las ambiciones que pudieran albergar los fabricantes de penetrar en los mercados de exportación y afianzarse en ellos²³.

2. La competitividad de las exportaciones de manufacturas

Como se ha señalado, existen posibilidades de aumentar las exportaciones de manufacturas en unos pocos países del ASS. Sin embargo, se plantea la cuestión de si las actuales estructuras manufactureras se prestan a un desarrollo más orientado a la exportación. Si no se aplican políticas selectivas de fomento de la exportación, la competitividad depende del comportamiento de los salarios reales, del crecimiento de la productividad y del tipo de cambio real. La comparación de los costos unitarios de la mano de obra de algunos sectores manufactureros de países de África y de algunos competidores potenciales en 1995 indica que en la mayoría de los casos los costos eran mucho más elevados en África que en países competidores tales como Bangladesh, la India e Indonesia (cuadro 54). Además, por lo general los costos unitarios de la mano de obra aumentaron en África a partir de 1980 en relación con los de los países competidores, a pesar de que en muchos casos los salarios reales se estancaron o incluso disminuyeron²⁴. Por otra parte, algunas economías africanas con salarios relativamente elevados, como Marruecos, Mauricio y Sudáfrica, se han contado entre los exportadores más dinámicos de la región en productos tales como los textiles, el vestido y el calzado. El fuerte crecimiento de la productividad en esas economías ha sido un ingrediente fundamental del auge de sus exportaciones.

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

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

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

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

Cuadro 53

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

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

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

^a Madera y productos conexos, papel y productos conexos, petróleo y productos conexos, productos de metales y minerales básicos, productos metálicos fabricados, y artículos profesionales y artículos manufacturados diversos.

Cuadro 54

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

(Relaciones con los niveles de los Estados Unidos)

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

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

^a 1983.

Muchas empresas africanas que han acometido con éxito la exportación de productos tales como textiles y prendas de vestir han podido hacerlo porque inversiones sustanciales en nuevo equipo y dispositivos de control de la calidad han permitido establecer vínculos con distribuidores extranjeros²⁵. Aun en el caso de productos con gran intensidad de mano de obra, el éxito en la comercialización está estrechamente vinculado a consideraciones de calidad y fiabilidad, por lo que la inversión en capital humano y físico es a menudo una condición necesaria para labrarse una reputación de respetabilidad comercial. Las empresas manufactureras africanas que han obtenido buenos resultados han invertido en comercialización, ya sea dentro de la propia empresa o a través de vinculaciones con servicios de comercialización, y en algunos países las instituciones públicas han desempeñado un papel especialmente importante al organizar ferias de muestras y ocuparse de la tramitación de las formalidades comerciales. Cuando se ha recurrido en medida importante a empresas extranjeras, no parece haberse producido, salvo en Mauricio, la transferencia de capacidad que ha caracterizado, en cambio, al Asia oriental.

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

Cuadro 55

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

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

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

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

La experiencia de la segunda oleada de NEI del Asia sudoriental encierra, una vez más, enseñanzas para el ASS. Como había ocurrido un decenio o más antes en el caso de sus vecinos nordorientales, un elemento decisivo para la reorientación de esas economías hacia exportaciones de manufacturas con gran intensidad de mano de obra fue la combinación de inversiones privadas y públicas apoyadas por políticas comerciales e industriales adecuadas²⁶. En Tailandia las manufacturas se convirtieron en el principal sector económico, por su participación en el PIB, a finales del decenio de 1970, y en Malasia a principios del decenio siguiente, pero en Indonesia no se alcanzó ese estadio hasta principios del decenio de 1990. En todos esos países el sector manufacturero se fue consolidando a lo largo de un período bastante dilatado de industrialización por sustitución de importaciones, que contribuyó a

²⁶ Véase *TDR 1996*, segunda parte, capítulo II, sección C.

promover la capacidad nacional de los subsectores de manufacturas ligeras y de transformación de recursos naturales. Como en el caso del ASS, las principales aportaciones al VAM procedían en esos países de los subsectores alimentario, de las bebidas y del tabaco. Sin embargo, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones terminó configurando una estructura manufacturera más diversificada que en la mayoría de los países del ASS y esos sectores constituyeron posteriormente una parte importante de la capacidad exportadora de los países del Asia sudoriental, a menudo mediante una activa participación de empresas extranjeras, en particular en los sectores del vestido y de la electrónica, que utilizan intensivamente mano de obra²⁷. En los tres países, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones condujo al surgimiento de diversos sectores con utilización intensiva de recursos naturales, que con el tiempo adquirieron capacidad de exportación, como el de las joyas, el de la elaboración de alimentos y el de los productos de madera.

E. Los mercados de las exportaciones de África

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

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

1. Los mercados de la OCDE

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

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

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

Gráfico 27

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

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

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

OCDE²⁸. Como se explicó en detalle en el *TDR 1996*, se da una posición dinámica y competitiva cuando un país aumenta su participación en el mercado de un producto dinámico, o "estrella en ascenso", es decir, de un producto cuyo comercio está creciendo más rápidamente que el promedio de todos los productos. Análogamente, por posición no dinámica pero competitiva se entiende la de un país que está aumentando su participación en el mercado de un producto no dinámico, o "estrella en declive", cuyo comercio está creciendo más lentamente que el promedio de todos los productos. Las posiciones no competitivas correspondientes se denominan de oportunidad perdida (cuando el comercio del producto está creciendo por encima del promedio) y de retroceso (cuando el comercio del producto está creciendo por debajo del promedio).

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

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

Aunque esa posición presenta aspectos positivos desde el punto de vista de la competitividad y puede propiciar el incremento de las exportaciones, una proporción creciente de esos productos no dinámicos en las exportaciones de un país no mejorará el potencial dinámico de la economía a mediano plazo. Algunos países de América Latina se encuentran en esa posición²⁹.

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

2. Oportunidades de comercio intrarregional

Durante los tres últimos decenios, los países del ASS se han esforzado en diversas ocasiones, más o menos resueltamente, por promover la integración regional. En efecto, la intensificación del comercio y las inversiones regionales constituye un medio de superar las limitaciones que enfrentan los países por su pequeño tamaño y de modificar la estructura tradicional de sus exportaciones. Además, el contexto regional resulta útil para aprender a adaptarse a las presiones de la integración internacional, y en particular a las dificultades que plantea el incremento de la competencia a nivel mundial. En el caso de sectores manufactureros tradicionalmente orientados al mercado interior y no competitivos internacionalmente, el incremento del comercio y las inversiones regionales puede ser el primer paso hacia una integración más estrecha con la economía mundial. Las empresas aprenden así a competir en los mercados extranjeros y a atender a los procedimientos aduaneros y otras reglamentaciones relacionadas con el comercio, lo que va aumentando su capacidad de exportar a mercados mundiales más exigentes. Además, algunos tipos de exportaciones, como las de maquinaria agrícola y aperos de labranza, permiten a menudo capturar un mercado regional más amplio, puesto que tienen que adecuarse a las condiciones climáticas y físicas locales. Al aprender a adaptarse a esas condiciones, las empresas pueden desarrollar asimismo capacidad de innovación que pueden utilizar posteriormente para mejorar su competitividad en otros mercados³⁰. Lo mismo cabe decir de productos con gran intensidad de mano de obra, como los textiles y el vestido, las joyas y los productos de madera, en los que diseños adecuados pueden proporcionar nichos de mercado regionales.

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

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

³⁰ Véase Wangwe, *op. cit.*

Gráfico 28

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

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

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

Los datos del cuadro 56 parecen indicar que de 1988 a 1996 en la mayoría de los países del ASS se registró una disminución de la proporción de las exportaciones a los países industrializados y una considerable intensificación del comercio intraafricano, mientras que en los países del África septentrional ocurrió lo contrario³¹. Por ejemplo, en 1996 cinco países (Côte d'Ivoire, Kenya, Malawi, el Senegal y Zimbabwe) exportaron más del 20 por ciento de sus productos a África, mientras que en 1988 sólo tres de ellos lo habían hecho. Sin embargo, ese incremento del comercio intraafricano se concentra en unos pocos países: alrededor de dos terceras partes de todas las exportaciones del ASS a otros países de la región, incluida Sudáfrica, procedían de Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Nigeria y Zimbabwe. Además, el incremento es imputable a unos pocos productos primarios. El petróleo representa por sí solo la tercera parte de ese incremento, y el algodón, los animales vivos, el maíz y el cacao otro 18 por ciento. La pequeña proporción de manufacturas que son objeto de comercio a nivel regional se limita a productos con un elevado contenido en recursos naturales, como el cemento, el aluminio, las chapas de hierro y de aleaciones férricas, y los tejidos de algodón³².

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

¿Cuál es, pues, el potencial de aumento del comercio interior del ASS? Puede evaluarse cuantitativamente por el valor de los productos actualmente importados del resto del mundo y que por lo menos un país del ASS está exportando con éxito al resto del mundo en cantidades importantes. El comercio entre la Unión Aduanera del África Meridional (SACU), que comprende a Botswana, Lesotho, Namibia, Sudáfrica y Swazilandia, y los miembros de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) no pertenecientes a la SACU, es decir, Angola, Malawi, Mauricio, Mozambique, la República Unida de Tanzania, Zambia y Zimbabwe (denominados en lo sucesivo SADC-7), presenta mayor potencial de expansión que el comercio entre otros países del ASS³³. Ello se debe a las diferencias considerablemente mayores de PIB por habitante³⁴ y de estructuras de producción y exportación que existen entre los dos grupos de países.

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

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

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

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

Cuadro 56

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

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

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

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

Cuadro 57

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Capítulo V

TAREAS PLANTEADAS Y REFORMA INSTITUCIONAL

A. Introducción

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

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

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

B. Opciones de política económica

1. Elementos de un entorno propicio a la inversión

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

Recuadro 8

CONDICIONES INICIALES Y DESPEGUE ECONÓMICO

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

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

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

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

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

Nota: Las cifras regionales representan valores medios.

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

Hay, sin embargo, dos aspectos importantes en que la situación actual del ASS difiere de la del Asia oriental antes de su despegue económico. En primer lugar, la infraestructura física y social, y en particular el nivel de instrucción, es en general más deficiente. En segundo lugar, a juzgar por los niveles de ahorro y de inversión, el proceso de acumulación es mucho más débil. No obstante, esas condiciones pueden modificarse muy rápidamente. Por ejemplo, tanto la República de Corea como la Provincia china de Taiwán consiguieron elevar considerablemente el nivel de instrucción básica en el decenio de 1950, partiendo en muchos aspectos de un nivel inferior al de algunos países del ASS. En el decenio de 1960, partiendo una vez más de niveles muy modestos, un desplazamiento de recursos hacia niveles superiores de educación y capacitación fortaleció ulteriormente el capital humano de esos países¹. También en lo que se refiere a la infraestructura de transporte y comunicaciones el gran avance de esos países se produjo después de 1970. En cuanto al ahorro nacional bruto, en el decenio de 1950 representaba menos del 4 por ciento del PIB en la República de Corea y menos del 10 por ciento en la Provincia china de Taiwán. Aumentó rápidamente en ambos países en el decenio de 1960; a finales del decenio se había doblado holgadamente, y a principios del decenio de 1980 sobrepassaba el 30 por ciento del PIB.

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

Diversos tipos de medidas de política económica pueden desempeñar un papel fundamental creando las condiciones generales para una rápida acumulación de capital y corrigiendo deficiencias concretas del mercado que la dificultan. Sin embargo, esa intervención debería basarse en el reconocimiento de que en los sistemas basados en el mercado la acumulación de capital está estrechamente vinculada a la consolidación de los derechos de propiedad privada y al surgimiento de una clase empresarial autóctona dispuesta a dedicar sus recursos a la inversión en vez de al consumo personal¹. La experiencia de las NEI del Asia oriental es quizás el mejor ejemplo de la combinación de iniciativas públicas y privadas que se necesita para estimular un rápido crecimiento económico. Sin embargo, también puede encontrarse un panorama similar en algunos países de América Latina, como Chile, así como en las economías más boyantes de África, como Marruecos, Mauricio y Túnez.

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

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

La mejora de las condiciones económicas debe ir acompañada de políticas tendentes a alentar el ahorro y la inversión. Aunque las políticas basadas en los tipos de interés tienen efectos inciertos, y a veces incluso perversos, sobre el ahorro, las políticas fiscales, comerciales y crediticias pueden contribuir en medida fundamental a establecer condiciones que propicien el ahorro frente al consumo. En los países con un sector empresarial desarrollado, pueden utilizarse diversos instrumentos fiscales para alentar la retención y reinversión de los beneficios, como exenciones fiscales y deducciones especiales por depreciación aplicadas indiscriminadamente a industrias concretas. Medidas tales como el control de las importaciones de productos suntuarios, las restricciones de acceso a créditos de consumo y exhortaciones públicas a la austeridad dirigidas al sector más rico de la población también pueden aportar incentivos para el incremento de la tasa de ahorro².

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

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

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

niveles de inflación y el tamaño de los déficit presupuestarios y en cuenta corriente que se consideran compatibles con tasas de inversión elevadas³. También existe un acuerdo en que deben evitarse bruscos cambios de política, con el fin de que los inversores puedan tomar decisiones a largo plazo.

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

a) *Prevención de la inestabilidad financiera*

Las condiciones que dieron lugar a una rápida liberalización financiera en muchos países de África, así como en países en desarrollo de otras regiones, son bien conocidas⁴. Por lo general, esas medidas se adoptaron como reacción a la excesiva y a menudo desacertada intervención pública en el sector financiero, incluidos la propiedad pública de bancos y los controles sobre los tipos de interés y la asignación de crédito, que a menudo condujeron a tipos de interés reales negativos sobre los depósitos y los créditos y a la concesión de trato preferencial a entidades públicas. En un principio se intentó mejorar la intervención del sector público, elevando los topes de los tipos de interés por encima de la inflación, eliminando gradualmente la asignación dirigida de créditos y reduciendo la financiación mediante déficit del sector público desde el sistema bancario, pero pronto se renunció a esas medidas para adoptar una orientación basada en la determinación por el mercado de los tipos de interés y la privatización y desreglamentación del sistema bancario. Al mismo tiempo, la financiación del déficit del sector público se ha desplazado hacia los mercados privados, mediante la emisión de bonos y obligaciones. Con ello se pretendía lograr no sólo una mayor estabilidad de los precios, sino también una disciplina fiscal más estricta, así como una reorientación hacia el control indirecto de la política monetaria, otorgando un mayor papel a las fuerzas del mercado.

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

Muchas de esas condiciones no se habían cumplido en el ASS cuando se emprendió la liberalización financiera, por lo que no es de extrañar que los resultados de esas reformas hayan sido bastante decepcionantes⁵. Ante todo, como el ajuste fiscal fue más lento de lo previsto, la financiación mediante emisión de bonos ha conducido

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

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

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

a tipos de interés muy elevados y variables, puesto que el mercado de la deuda pública se ha limitado a unos pocos bancos. Se ha registrado, en consecuencia, una rápida acumulación de la deuda interna y un aumento de la inestabilidad fiscal. Otros factores que han contribuido a elevar los tipos de interés han sido los altos costos de intermediación y la gran cuantía de los préstamos incobrables de los bancos recientemente privatizados o desreglamentados. Por último, aunque se han establecido numerosos bancos comerciales nacionales, su bajo nivel de capitalización, unido a la insuficiencia de las reglamentaciones cautelares y a prácticas incorrectas en materia de concesión de préstamos, ha causado crisis bancarias en varios países. En Kenya, por ejemplo, sólo en 1993 se declararon en quiebra 14 bancos comerciales e instituciones financieras no bancarias, mientras que sólo tres lo hicieron en el período 1984-1988⁶.

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

Aunque no cabe duda de que la reforma del sector financiero en el ASS presenta grandes dificultades, no hay razón en principio para suponer que las instituciones que se desarrollaron en el Asia oriental para movilizar el ahorro interno o las medidas de austeridad financiera adoptadas allí son incompatibles con las condiciones existentes en muchos países africanos⁷. Dada la dificultad de garantizar la profundidad y solidez de los mercados e instituciones financieros, podría resultar más conveniente optar por un sistema de tipos de interés administrados, haciendo al mismo tiempo todo lo posible por evitar el tipo de problemas que surgieron en el pasado. Resultaría así más fácil prevenir la acumulación de deuda interna y la inestabilidad fiscal. En un régimen de prudente austeridad financiera, los responsables de la política económica no sólo pueden influir más activamente en la acumulación de capital, sino que también asumen una participación en el riesgo en una etapa crucial del desarrollo económico⁸. Aunque el control gubernamental estricto de la asignación de crédito no es una característica necesaria ni deseable de las políticas de austeridad financiera, es necesario contar con mecanismos institucionales, como bancos de desarrollo, para canalizar los créditos a los pequeños agricultores y a las empresas industriales pequeñas y medianas⁹.

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

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

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

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

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

las transacciones en cuenta corriente, que fueron la norma en la gran mayoría de los países del ASS a comienzos del decenio de 1980: en septiembre de 1997 más de 30 países habían aceptado oficialmente las obligaciones estipuladas en el artículo VIII del Convenio Constitutivo del FMI, y en 1996 se habían unificado los mercados cambiarios y se había eliminado en todos los países del ASS, excepto Burundi, Etiopía, Liberia y Nigeria, el margen diferencial, antes por lo general considerable, del mercado negro de divisas¹⁰.

El tamaño reducido de los mercados de divisas ha dado lugar a un exceso de volatilidad. La inestabilidad de los tipos de cambio se ha visto agudizada ulteriormente por medidas que han conducido a la liberalización de facto de la cuenta corriente. En el marco de sus reformas cambiarias, muchos países han introducido regímenes de importación en los que no se fiscalizan las fuentes de financiación de las importaciones, y han establecido oficinas de cambio. El sistema de las oficinas de cambio se concibió originariamente para todas las transacciones de la cuenta corriente, manteniendo algún control sobre los movimientos de capital; se suponía que la fuente de fondos para el funcionamiento del sistema serían las exportaciones no registradas y las remesas de los trabajadores. Sin embargo, la deficiente supervisión de las transacciones de las oficinas ha permitido que el sistema se utilizara también para una amplia gama de transacciones de capital, lo que ha representado en la práctica la liberalización de la cuenta corriente. Los procedimientos de registro actualmente en vigor no permiten distinguir claramente en el funcionamiento del sistema de las oficinas de cambio entre transacciones en cuenta corriente y transacciones de capital, pero se ha calculado que, si se tienen en cuenta las transacciones no registradas del sistema de oficinas de cambio, el orden de magnitud de las corrientes de capital hacia los países del ASS en relación con el tamaño de sus economías es comparable al de otras regiones¹¹.

Los datos disponibles sobre diversos países del ASS parecen indicar que las corrientes de capital privado han contribuido en medida importante a la inestabilidad de los tipos de cambio. Por ejemplo, durante la primera mitad del decenio de 1990 Kenya y Uganda experimentaron pronunciadas apreciaciones de sus monedas al aumentar sustancialmente las transferencias privadas y el acceso a créditos a corto plazo. En Zambia se registró una depreciación del tipo de cambio efectivo real en 1991, seguida de apreciaciones en 1992 y 1993 y de otra depreciación en 1994. Sudáfrica ha experimentado fluctuaciones similares¹².

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

b) *Contención de la fuga de capitales*

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

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

¹¹ Véase L.A. Kasekende, D. Kitabire y M. Martin, "Capital inflows and macroeconomic policy in sub-Saharan Africa", en UNCTAD, *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. VIII (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.97.II.D.5), Nueva York y Ginebra, 1997.

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

exclusión de las tierras) se encontraban en el extranjero, y que el capital privado total de África sería alrededor del triple de lo que es actualmente si toda esa riqueza se hubiera retenido en sus respectivos países¹³. Activos de esa magnitud podrían hacer una aportación crucial al despegue económico de África si pudieran movilizarse para la inversión productiva.

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

De cualquier modo, la evaluación del riesgo y de la rentabilidad no es irrelevante. La política adecuada no consiste en suavizar las restricciones a las transacciones de la cuenta de capital, lo que resultaría inadecuado en la mayoría de los países del ASS, sino en introducir medidas que permitan comprometer a los inversores nacionales en un proceso de despegue económico garantizándoles un entorno relativamente seguro. Para evitar que la continuación de la fuga de capitales frustre la aceleración del crecimiento en el ASS se necesitan una mayor estabilidad política, derechos de propiedad efectivos, incentivos a la inversión y tipos de cambio estables¹⁴.

Sin embargo, la fuga de capitales no es exclusivamente un problema financiero. La emigración de personas altamente cualificadas ("fuga de cerebros", o "éxodo intelectual") ha contribuido a la escasez de profesionales y mano de obra cualificada en el ASS, privando a las economías de la región de un factor crucial para el crecimiento y el desarrollo. Se calcula, por ejemplo, que de 1985 a 1990 salieron de África 60.000 médicos, ingenieros y profesores universitarios, y que desde 1990 lo han hecho unos 20.000 cada año¹⁵.

Resulta difícil determinar si es la existencia de fuerza de trabajo cualificada la que determina la inversión privada o viceversa. El hecho de que el nivel de las corrientes de inversión de los países desarrollados a los países en desarrollo sea inferior a lo que cabría prever a la luz de la teoría económica se ha explicado en ocasiones por la escasez de mano de obra debidamente cualificada en los países en desarrollo¹⁶. Sin embargo, las nuevas inversiones incrementan la demanda de trabajadores cualificados, por lo que proporcionan incentivos para que las personas inviertan más en su propia educación y permanezcan en su país. Por lo tanto, las políticas que propician la inversión privada son también un elemento fundamental para una estrategia tendente a promover la cualificación de la fuerza de trabajo y el retorno de los trabajadores cualificados emigrados al extranjero.

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

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

¹⁴ Véase Lipumba, *op. cit.*

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

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

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

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

c) *Utilización de la inversión extranjera directa*

África necesita atraer capital privado con un compromiso a largo plazo hacia la región. La inversión extranjera directa puede hacer una aportación creciente y positiva en la medida en que complemente los recursos nacionales con nuevos activos productivos y mejore las vinculaciones con los mercados extranjeros. Durante el pasado decenio muchos gobiernos del ASS han hecho esfuerzos concertados por atraer IED liberalizando sus leyes en materia de inversiones, con medidas tales como la suavización de las restricciones aplicadas a la entrada en el país y a la repatriación de beneficios y el fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual, así como ofreciendo generosos incentivos fiscales¹⁸. Sin embargo, la corriente de IED a África sigue siendo muy reducida como consecuencia del escaso crecimiento de la región, puesto que, ya se busquen mercados o ventajas en los costos, la IED es atraída por los buenos resultados económicos.

No obstante, es posible atraer IED a algunos sectores, el más importante de los cuales es probablemente el de la minería, aunque en muchos casos se necesite una mejora de la infraestructura pública. El aumento de la estabilidad legislativa y contractual ha contribuido a reducir el riesgo de los proyectos mineros con largos períodos de gestación y podría alentar a empresas transnacionales a establecer más instalaciones de transformación en sectores tales como el del petróleo¹⁹.

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

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

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

¹⁸ 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.

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

nacional y al crecimiento de la productividad a largo plazo, en esa etapa es todavía más importante atraer los tipos más adecuados de IED y escoger juiciosamente los instrumentos que han de servir para la comercialización y para la transferencia de tecnología. Aunque una filial extranjera puede aportar ventajas evidentes al lugar en el que se instale, por lo general las empresas transnacionales acuden atraídas por tasas elevadas de crecimiento, y no suelen impulsar ellas mismas el proceso de crecimiento en sus etapas iniciales, por lo que no conviene esperar demasiado de la IED en el sector manufacturero de exportación en la mayoría de los países del ASS²⁰. Además, la estrategia, basada en la utilización de IED, asesores externos, personal técnico expatriado y operaciones "llave en mano", que aplicaron varios países africanos inmediatamente después de la independencia con objeto de saltarse las etapas iniciales del proceso de industrialización impidió el desarrollo de importantes eslabonamientos productivos interiores²¹. En cualquier caso, la IED es quizás todavía más prudente en el sector manufacturero, en el que la competencia internacional es más intensa, que en otros sectores. A ese respecto, el estrechamiento de vínculos regionales podría resultar particularmente útil para atraer IED a algunos países vecinos de Sudáfrica.

Los países con considerables inversiones extranjeras en la minería y la agricultura han de procurar hacerse con una parte importante de las rentas derivadas de la explotación de los recursos naturales y, al mismo tiempo, evitar los problemas como el "mal holandés", que puede ocasionar la expansión de las exportaciones de recursos naturales, así como invertir eficientemente en sectores de exportación no tradicionales los recursos financieros así generados (véase el capítulo IV). En el sector secundario adquieren mayor importancia los objetivos de establecer vínculos con proveedores locales y aprovechar los efectos derivados de la tecnología. Es esencial recordar que las empresas transnacionales persiguen sus propios objetivos limitados, que no coinciden necesariamente con los objetivos de los países huéspedes de crear capacidad nacional y una sólida base de suministro interior, e incluso pueden entrar en conflicto con ellos. Además, incluso si se logra atraer IED, conviene ser conscientes de la posibilidad de que las empresas transnacionales salgan rápidamente de los sectores más sensibles a los costos cuando los salarios interiores empiecen a aumentar o surjan ubicaciones con costos salariales más bajos²².

2. Políticas agrícolas

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

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

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

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

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

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

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

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

La experiencia de otros países, en particular de las NEI más prósperas del Asia oriental y sudoriental, indica que es posible lograr tasas elevadas de crecimiento agrícola incluso cuando los agricultores están sujetos a niveles de tributación elevados, pero sólo si la configuración general de los factores que determinan la rentabilidad estimula las inversiones y la producción. Un factor importante es la cuantía de la inversión pública necesaria para incrementar la productividad y reducir los costos de transacción. Las modalidades de tributación de la agricultura afectan directamente a los incentivos. En otras regiones, por ejemplo, la introducción de una contribución territorial no desalentó el crecimiento de la productividad, sino que lo promovió, y podría estudiarse la oportunidad de aplicar impuestos similares en África. Sin embargo, a nivel inmediato puede resultar más importante la reforma de la administración local para garantizar que los impuestos se recauden en forma equitativa y eficiente y se utilicen para promover el desarrollo de las zonas en cuestión. En esa esfera se pueden lograr rápidos progresos²³.

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

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

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

Esos problemas pueden evitarse aplicando determinadas medidas, como la adaptación de las normas y reglamentos oficiales para franquear el acceso del sector privado a las técnicas modernas de comercialización, financiación y gestión del riesgo en el sector de los productos básicos²⁴, la introducción de incentivos para que los bancos nacionales desempeñen un papel más activo en esas esferas, el fortalecimiento de las asociaciones de agricultores, la mejora de los canales por los que se difunde la información, la promoción de mercados organizados en algunos casos y la prestación a agricultores y comerciantes de servicios de gestión del riesgo. El sector privado y el funcionamiento de mercados competitivos pueden contribuir al logro de algunos de esos objetivos, pero su papel es necesariamente limitado. Las técnicas modernas de cobertura contra la inestabilidad de los precios no están al alcance de la mayoría de los agricultores y comerciantes de África, y los mercados interiores de capital presentan demasiadas imperfecciones. Además, en muchas esferas del comercio de productos básicos de África no existen mercados competitivos, y el sector privado no está probablemente en condiciones de proporcionar el resto de la infraestructura necesaria para ese comercio, o no está dispuesto a hacerlo. Por consiguiente, sigue siendo indispensable la intervención del gobierno en esferas tales como las de desarrollo del mercado (que no es un proceso automático, sino que requiere apoyo del sector público), financiación y gestión del riesgo, y facilitación de otros servicios e infraestructuras; en muchas de esas esferas pueden desempeñar un papel importante juntas de comercialización y *caisses* reformadas y despolitizadas. En la actual situación hay muchas razones que aconsejan un pluralismo institucional que permita el funcionamiento de juntas de comercialización y *caisses* junto con organizaciones privadas, entidades paraestatales y cooperativas.

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

3. Políticas comerciales

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

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

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

Sin embargo, aunque las políticas de sustitución de importaciones han fracasado en buena parte del ASS, una rápida liberalización general de las importaciones no es la única alternativa, ni la más deseable. Es preferible proceder gradualmente, entre otras cosas porque se sabe muy poco de la relación entre las políticas comerciales y el crecimiento de la productividad²⁵. Además, un amplio examen de las experiencias de liberalización del comercio indica que para sustentar la liberalización de las importaciones es fundamental una fuerte expansión previa de las exportaciones, y no hay que concebir la expansión de las exportaciones y la sustitución de importaciones como estrategias mutuamente excluyentes. Proteger las industrias nacientes y aplicar políticas industriales que promuevan el aprendizaje y el desarrollo de capacidad gerencial en las empresas nacionales es tan importante hoy para el ASS como lo fue para todos los países de desarrollo tardío a lo largo de este siglo²⁶.

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

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

²⁵ Stiglitz, *op. cit.*, pág. 16.

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

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

De la información disponible sobre las estructuras arancelarias de diversos países y de diversas categorías de productos en el año más reciente sobre el que se dispone de datos, se desprenden algunas observaciones de interés²⁷. Por lo general, las importaciones de maquinaria y equipo están menos gravadas que otras manufacturas. Sin embargo, ambos grupos comprenden bienes de consumo. En lo que se refiere a la estructura de los derechos aplicados dentro del grupo de las importaciones de maquinaria y equipo, los datos disponibles indican que en los países del África septentrional (con la excepción de Túnez) y en Sudáfrica, es decir, en los países comparativamente más industrializados del continente, se aplican derechos más bajos a la maquinaria que al equipo de transporte. Esa característica destaca todavía más en comparación con la estructura arancelaria de Côte d'Ivoire y, en menor medida, de Kenya, Madagascar y Malawi (país en el que la diferencia era mucho más pronunciada a finales del decenio de 1980), relativamente favorable a las importaciones de equipo de transporte frente a las de maquinaria. Esa estructura resulta particularmente inadecuada teniendo en cuenta que supone un trato más favorable para las importaciones de productos de consumo suntuario (como automóviles de lujo) que para los bienes de producción que se necesitan en la industria²⁸.

La descripción de los regímenes comerciales de África se ve dificultada por diversas exenciones, como las aplicadas a las adquisiciones públicas y a la utilización de asistencia de donantes. En algunos países, los regímenes de retención de divisas vigentes han permitido a los exportadores utilizar sus ingresos para importar no sólo productos intermedios libres de derechos, sino también productos de consumo. Esas exenciones, unidas al contrabando en gran escala y a la reducción de los aranceles aplicados a los bienes de consumo, han creado graves dificultades para las empresas nacionales en competencia con las importaciones. Un reciente estudio sobre Zambia ha puesto de manifiesto que los sectores más perjudicados por la liberalización del comercio han sido industrias productoras de bienes de consumo básicos, como textiles, productos de cuero y madera, y muebles, que en circunstancias normales suelen constituir el fundamento de una base industrial más orientada a la exportación²⁹.

La liberalización gradual y diferenciada de las importaciones debe complementarse con un sistema eficiente de promoción de las exportaciones por medio de incentivos fiscales, crediticios y de otros tipos. En ese contexto hay que examinar cuidadosamente la pertinencia de la asistencia estatal en materia de información sobre mercados y estrategias de penetración de las exportaciones, los bancos comerciales, los mecanismos de seguro para los exportadores, los impuestos a la exportación y las subvenciones directas. Las zonas de elaboración para la exportación, muy utilizadas en el Asia oriental, podrían constituir un marco en el que experimentar con muchas de esas medidas³⁰. Sin embargo, el apoyo ha de estar siempre limitado en el tiempo y vinculado al desarrollo de la

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

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

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

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

tecnología y de los conocimientos, al crecimiento de la productividad, al surgimiento de industrias suministradoras complementarias y a consideraciones de escala, así como a objetivos explícitos de exportación. Para subsanar el problema de la escasa capacidad empresarial y tecnológica del ASS y facilitar el paso a nuevas y más dinámicas esferas de competitividad se necesitarán tecnologías más avanzadas y políticas de capacitación más complejas, en particular cuando ya se hayan explotado plenamente las ventajas que brindaban las dotaciones de recursos iniciales.

C. Limitaciones del nuevo régimen comercial

Son cada vez más quienes sostienen que los países en desarrollo podrían verse en la imposibilidad de adoptar estrategias selectivas, pues la intensificación de las disciplinas del comercio multilateral y su extensión a nuevos ámbitos como resultado de la Ronda Uruguay impiden la utilización de algunos instrumentos fundamentales de política económica para fomentar la exportación y proteger a industrias nacientes. Se señala, en particular, que el régimen de la OMC ha reducido las posibilidades de recurrir a algunas de las medidas y prácticas que desempeñaron un papel destacado en la estrategia de desarrollo del Asia oriental, como la concesión de subvenciones relacionadas con el comercio, la imposición de condiciones a la IED o la laxitud en la observancia de los derechos de propiedad intelectual.

No cabe duda de que ya no es posible contar con la protección generalizada en la que se sustentaron las políticas adoptadas en el Asia oriental. Cabe también que el nuevo régimen de comercio reduzca el margen de maniobra de los países en desarrollo que deseen aplicar una estrategia de resuelta protección de la industria naciente y subvenciones a la exportación. En particular, el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio pueden conllevar limitaciones más estrictas. Sin embargo, aunque es cierto que la Ronda Uruguay ha impuesto mayores disciplinas, también ha aumentado la seguridad de acceso al mercado para las exportaciones de países en desarrollo, ventaja de la que, en cambio, no gozaron muchas de las NEI del Asia oriental³¹.

Por otra parte, en la medida en que los aranceles permanezcan sin consolidar o se consoliden a tipos máximos superiores a los efectivamente aplicados, persistirá la posibilidad de aumentarlos para proteger a industrias nacientes. El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias es quizás el que contiene las disposiciones más importantes sobre trato diferenciado y más favorable para los países pobres, algunas de las cuales no están sujetas a limitaciones en el tiempo. Por ejemplo, los países menos adelantados y otros 20 países con un PIB por habitante de menos de 1.000 dólares están exentos de la prohibición de otorgar subvenciones a la exportación mientras permanezcan en esas categorías y su participación en los mercados mundiales de los productos beneficiarios de las subvenciones a la exportación no alcance un determinado nivel de umbral. A esas exenciones está acogida la mayor parte de los países del ASS.

Por consiguiente, aunque los acuerdos multilaterales de la OMC han reducido las posibilidades de recurrir a determinadas medidas, todavía pueden aplicarse estrategias selectivas. La principal limitación parece residir en la necesidad de que tales estrategias (en particular las que entrañan negociaciones con países desarrollados o empresas transnacionales) respeten el calendario concreto estipulado en cada acuerdo. En ese contexto, es probable que adquieran creciente importancia los vínculos oficiales y extraoficiales entre el sector público y los círculos empresariales, que tan importante papel desempeñaron en el desarrollo del Asia oriental. Como se examina en la sección siguiente, conviene prestar mayor atención a las medidas tendentes a fortalecer la cooperación entre el sector

³¹ El Japón enfrentó restricciones cuantitativas discriminatorias hasta muchos años después de adherirse al GATT, pues muchos países invocaron contra él la cláusula de no aplicación. Otros países del Asia oriental se encontraron con diversos obstáculos no arancelarios, como limitaciones voluntarias de las exportaciones en el sector textil y del vestido, entre otros, así como con la amenaza de que los Estados Unidos aplicaran derechos compensatorios sin "prueba de daño" (hasta la aceptación del Código de la Ronda de Tokio).

público y el mundo empresarial. Además, en las actividades de asistencia técnica debe otorgarse mayor importancia a informar a los países del ASS de todas esas posibilidades e incorporarlos a estrategias más amplias de desarrollo.

Conviene señalar, además, que muchas medidas de política económica siguen sin estar sujetas a las obligaciones de la OMC. Muchas de las políticas mencionadas que tienen efectos dinamizadores sobre la inversión pueden todavía diseñarse de manera que resulten permisibles con arreglo a las nuevas normas comerciales. Es el caso, por ejemplo, de las concesiones fiscales a las empresas, la subvención de actividades de I y D, las medidas tendentes a promover el ahorro y la inversión de las empresas, y los impuestos diferenciales (IVA e impuestos indirectos) sobre el consumo y la producción internos. Esas políticas tienen enorme importancia, pues contribuyen en medida considerable a fomentar la renovación tecnológica y la competitividad internacional.

Es posible que los principales obstáculos al aumento de los niveles de exportación y a la entrada en algunas líneas de exportación no tradicionales sean las bajas tasas de crecimiento en los países del Norte y el mantenimiento en ellos de aranceles elevados y cuantiosas subvenciones para algunos productos agrícolas y alimentarios³². Es preciso que los países de la OCDE adopten medidas para mejorar el acceso a sus mercados de los exportadores africanos de productos agrícolas tradicionales y de materias primas elaboradas, lo que también facilitaría la adquisición de los conocimientos sobre el mercado y las técnicas de comercialización que se necesitan para abordar la exportación de productos tales como los textiles.

D. Vacío institucional y reforma

Se ha señalado a menudo que las divisiones sociales, en particular las vinculadas a diferencias étnicas, son una causa importante del bajo nivel de inversiones y las bajas tasas de crecimiento del ASS, pues han propiciado en demasía conductas tendentes a la búsqueda de rentas improductivas, han dado lugar a inestabilidad política y han conducido al deterioro de los servicios públicos. No cabe duda de que diversos países del ASS padecen las consecuencias de guerras civiles o conflictos externos, ni de que en algunos de ellos todavía no existen las condiciones sociales y políticas necesarias para iniciar un crecimiento sostenido. Sin embargo, los conflictos y divisiones sociales no son un problema intrínsecamente africano, sino que están vinculados a los efectos debilitadores de la pobreza, el aumento de las desigualdades y la intensificación de la competencia faccional en situaciones de grave declive económico³³. Como se analizó detenidamente en el *TDR* del año pasado, la inestabilidad política y social tiende a ser mayor allí donde a la pobreza generalizada se añaden desigualdades y estratificación social. Esa situación puede llegar a generar un círculo vicioso en el que la inestabilidad política y los disturbios sociales dan lugar a una mayor incertidumbre y a una reducción de las inversiones y del crecimiento, lo que, a su vez, conduce a un agravamiento de la pobreza y de la inestabilidad³⁴.

Las comparaciones a nivel mundial indican que, en contra de la impresión generalizada, aunque es el ASS la región con mayor número de grupos étnicos politizados, se da en ella un menor grado de discriminación económica y política que en la mayoría de las demás regiones, gracias en parte a los esfuerzos de muchos de los Estados

³² Según el *Informe sobre el Desarrollo Humano, 1997*, del PNUD, los países industriales gastaron en subvenciones agrícolas 182.000 millones de dólares, lo que equivale al 65 por ciento del PIB de África. Véase también UNCTAD, *International Trade Liberalization Measures and Implications for Export Diversification in Africa*, de próxima publicación, diciembre de 1998.

³³ Véase UNCTAD, *The Least Developed Countries, 1997 Report* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.97.II.D.6), Nueva York y Ginebra, 1997, tercera parte.

³⁴ Véase *TDR 1997*, segunda parte, capítulo V.

surgidos del proceso de independencia por crear coaliciones políticas multiétnicas³⁵. Esos esfuerzos, sin embargo, han tenido importantes costos económicos. En muchos casos, las medidas redistributivas basadas en políticas de inclusión han reducido la eficiencia microeconómica y dilapidado los fondos disponibles para la inversión, llegando a generar en los peores casos un sistema de despojos para los ricos e influyentes. Eso no significa, sin embargo, que la multiplicidad étnica constituya necesariamente un obstáculo para el crecimiento. Por ejemplo, diversas NEI del Asia oriental se han enfrentado en su proceso de desarrollo a graves tensiones étnicas, que se consideraban un obstáculo para el crecimiento. La experiencia de Malasia demuestra que es posible contener las divisiones étnicas sin renunciar a acelerar el crecimiento.

Existe un convencimiento generalizado de que los países del ASS carecen todavía en gran medida de la infraestructura institucional básica necesaria para gestionar políticas económicas complejas. Sin embargo, hay que distinguir el saludable escepticismo sobre lo que pueden lograr los responsables de la política económica de los meros prejuicios contra la actuación del sector público en general, así como de los mitos sobre la capacidad de gestión de los africanos en particular³⁶. No cabe duda de que el estancamiento económico del decenio de 1980, la consiguiente crisis fiscal del Estado y el auge de la corriente ideológica contraria a la actividad del sector público han debilitado seriamente a las administraciones públicas de los países del ASS, y, en particular, han erosionado la capacidad de gestión del Estado, dificultando así la aplicación de determinados tipos de políticas. Eso no significa, sin embargo, que tengan razón los que vaticinan la imposibilidad de aplicar en el ASS políticas complejas con administraciones públicas rudimentarias. No hay que olvidar las experiencias positivas surgidas de un período de profunda crisis económica y política, a menudo con un aparato burocrático precario³⁷. Durante todo el pasado decenio, la retórica dominante ha negado que el sector público de los países del ASS tuviera la capacidad necesaria para aplicar estrategias nacionales de desarrollo complejas, y al mismo tiempo se ha presentado como alternativa una inquietante combinación de medidas tales como estrechamiento de los vínculos con la economía mundial por medio del comercio y de la liberalización financiera, estabilización de la economía, reducción de los organismos estatales y privatización de los activos públicos, profundización financiera, buena administración, democratización y creación de un "entorno propicio" para el sector privado. En muchos casos se ha recomendado que se impulsaran todas las reformas simultáneamente y con la mayor rapidez.

Para que pueda haber un despegue hacia el crecimiento, es preciso que los gobiernos apliquen políticas generales encaminadas a elevar el nivel de inversión, junto con algunas intervenciones selectivas en industrias clave de exportación o de sustitución de importaciones, que contribuyen a la acumulación de capacidad y de conocimientos. En el ASS, como anteriormente en las NEI de la segunda oleada, esas políticas tendrán que dirigirse hacia actividades de transformación de recursos naturales y algunas manufacturas sencillas con utilización intensiva de mano de obra. Parece en principio razonable pensar que, concentrándose en un número limitado de políticas durante las fases

³⁵ Véase T.R. Gurr, *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1993).

³⁶ Véase un análisis de los mitos sobre los Estados de África en T. Mkandawire, "Thinking the impossible? Developmental States in Africa" (Ginebra: UNCTAD, 1998), documento mimeografiado; y una reseña general de las publicaciones de ciencias sociales sobre el Estado africano en C. Gore, "Social exclusion and Africa south of the Sahara: A review of the literature", International Institute for Labour Studies Discussion Paper 62, Ginebra, 1994, capítulo 5. Un útil antídoto contra el exceso de pesimismo sobre la gestión del desarrollo en África es D.K. Leonard, *African Successes: Four Public Managers of Kenyan Rural Development* (Berkeley y Londres: University of California Press, 1991).

³⁷ Las burocracias del Asia oriental fueron acusadas a menudo por observadores externos de aferrarse a prácticas conservadoras y ser incapaces de organizar su desarrollo económico. Resulta instructivo recordar que, hasta el decenio de 1960, por ejemplo, la República de Corea enviaba a sus burócratas al Pakistán para que recibieran capacitación en materia de política económica.

iniciales de la promoción de las exportaciones en el ASS, los gobiernos podrán aprender a formular políticas sectoriales, a determinar qué incentivos resultan eficaces y con qué objetivos, y a detectar los inconvenientes que puede presentar en la práctica una política que parece adecuada sobre el papel. Sobre esas experiencias podrán sustentarse después las políticas más complejas necesarias para promover la siguiente generación de industrias.

Tras más de un decenio de reformas basadas en la premisa de que las carencias del sector público son mucho más graves que las del mercado, actualmente se reconoce cada vez más en el ASS la necesidad de cambiar de planteamientos para aprovechar la complementariedad entre la administración pública y el mercado y promover el Estado de desarrollo, término acuñado para describir el conjunto de instituciones públicas cuyo objeto es promover la actividad empresarial, los beneficios y la acumulación de capital sin comprometer un conjunto de objetivos de desarrollo más amplio que el determinado exclusivamente por los intereses empresariales. Para conseguir esos objetivos en el ASS es preciso fomentar la capacidad tanto en el sector público como en el privado y evitar la captura de los organismos estatales por grupos de intereses. Sin embargo, el Estado de desarrollo procurará también subsanar deficiencias y reparar fallos en toda una serie de instituciones del ASS.

Se trata de una tarea ingente, y un vasto programa de reformas institucionales solamente se puede concebir en el ámbito nacional, en el que, por estar garantizada la titularidad de las reformas, son mayores las posibilidades de éxito³⁸. Sin embargo, a la luz de las sugerencias que se han examinado, se plantea actualmente ante muchos países del ASS la posibilidad de aplicar dos conjuntos de reformas estrechamente relacionados entre sí: la creación de una burocracia estatal competente e independiente, y el estrechamiento de las relaciones entre la burocracia y el incipiente sector privado.

El restablecimiento de un mecanismo eficaz de elaboración y aplicación de políticas depende en parte de la reactivación del impulso burocrático que existió en muchos países del ASS en los primeros años posteriores a la independencia pero que se desvaneció posteriormente. Según un estudio reciente:

En muchos países del África subsahariana, la administración pública se ha deteriorado pronunciadamente desde casi todos los puntos de vista desde el decenio de 1970... A partir del decenio de 1980, una serie de programas de estabilización fiscal redujeron en África el empleo en el sector público a niveles inferiores a los que cualquier otra región en desarrollo. Por consiguiente, aunque podría resultar necesaria una reducción adicional, la mayoría de los países no necesitan despedir funcionarios, sino renovar todo el sistema de administración pública³⁹.

Esa renovación presenta diversos aspectos. Ante todo, es necesario aislar en medida considerable a la burocracia de presiones políticas. El aislamiento total no es posible ni deseable (pues haría que la burocracia no respondiera debidamente a una fuente importante de estímulos para el cambio), pero si los funcionarios se ven excesivamente expuestos a las presiones de la vida política cotidiana, les resultará más difícil concebir y modificar las políticas a la luz de su propia experiencia, y terminarán probablemente abrumados por una multitud de objetivos, muchos de ellos a corto plazo.

El segundo aspecto es el grado de continuidad del personal en la administración pública. Para desempeñar las tareas de elaboración y aplicación de políticas no bastan una estructura y normas organizativas, sino que se necesitan también los conocimientos acumulados de los funcionarios, y es necesario encontrar formas de aprovechar cuanto sea posible esos conocimientos. Se necesita una estructura de carrera que recompense la capacidad profesional en forma competitiva con el sector privado. Aunque la remuneración no sea equivalente a la del sector

³⁸ Véase I. Elbadawi y G. Helleiner, "African development in the context of the new world trade and financial regimes: The role of the WTO and its relationship to the World Bank and the IMF", documento preparado para el proyecto de AERC sobre África y el nuevo sistema mundial de comercio, Nairobi, abril de 1998.

³⁹ S. Schiaro-Campo, "Reforming the civil service", *Finance and Development*, vol. 33, Nº 3, 1996, pág. 10.

privado, la combinación de sueldo, satisfacción en el trabajo, emolumentos, seguridad y prestigio ha de garantizar que el personal directivo del sector público sea tan competente como el del sector privado⁴⁰.

En tercer lugar, para que las políticas puedan ir mejorándose es absolutamente indispensable que el núcleo de la burocracia tenga una capacidad sustancial de aprendizaje⁴¹.

No es necesario que las reformas de la administración pública avancen en todos los frentes al mismo tiempo. Es poco probable, a la luz de su historia reciente, que el ASS pueda aplicar con éxito un programa de reformas excesivamente ambicioso. En el Asia oriental algunos elementos de la estructura burocrática seguían con sus prácticas tradicionales al tiempo que se estaban introduciendo importantes reformas en ministerios clave. Siempre resulta difícil enfrentarse a intereses creados, alterar las prácticas rutinarias y modificar las normas imperantes, pero el surgimiento de unos cuantos núcleos de gran eficiencia puede tener un considerable efecto multiplicador.

Una vez se cuenta con una burocracia estatal capaz y cohesionada, el siguiente paso es poner en contacto entre sí a burócratas y empresarios, tarea que hay que abordar por lo menos a dos niveles. En el plano más general, los gobiernos han de propagar un sentimiento de dedicación común a un proyecto colectivo de desarrollo nacional. El complemento esencial de ese amplio compromiso ideológico es un conjunto más concreto de vinculaciones que permitan a organismos públicos y empresas específicos emprender proyectos conjuntos a nivel sectorial⁴².

Cooperar con el sector privado no significa dar por sentado que los grupos empresariales del país se comportarán como empresarios de Schumpeter, sino que hay que combinar el compromiso y el apoyo con una actitud escéptica y presiones para ir transformando el carácter de las élites empresariales privadas. En particular, es preciso aplicar políticas de generación de renta y de disciplina con el fin de lograr una gestión más adecuada de los beneficios y las inversiones. Sin embargo, debe evitarse el peligro de que las rentas se vuelvan más permanentes, lo que a largo plazo debilitaría el espíritu empresarial y dificultaría el crecimiento de la productividad, como ha ocurrido con demasiada frecuencia en el ASS. Hay dos posibles soluciones. La primera consiste en establecer mecanismos e instituciones que garanticen que la creación de las rentas iniciales sea esencialmente una medida de reactivación y que, una vez haya madurado la rama de producción de que se trate, se retirarán el apoyo y la protección. La segunda consiste en imponer criterios de rendimiento, en particular utilizando la disciplina del mercado internacional mediante, pro ejemplo, objetivos de exportación, proceso que se ha descrito a veces como de fomento de "competiciones"⁴³. De esa manera, las industrias nacientes promovidas por medio de rentas creadas por el Estado

⁴⁰ La experiencia del Asia oriental indica que existen diversas opciones para lograr la paridad. Véase J. Campos y H. Root, *The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1996).

⁴¹ La República de Corea emprendió una reforma mucho más amplia de la administración pública, basada en un cuerpo de funcionarios de gran dedicación, mientras que en la Provincia china de Taiwán se ha tendido más a la especialización y a la contratación de personal externo en las categorías intermedias utilizando como instrumentos de selección la Universidad Nacional de Taiwán y los estudios en el extranjero. Singapur representa una tercera opción: se buscan posibles candidatos en las escuelas secundarias y se les ofrecen becas para la enseñanza superior a cambio del compromiso de ingresar en la administración pública; véase P. Evans, "Transferable lessons? Re-examining the institutional prerequisites of East Asian economic policies", *Journal of Development Studies*, vol. 34, N° 6, agosto de 1998.

⁴² Conviene señalar que en el Asia oriental esas vinculaciones no se desarrollaron instantáneamente. Según una evaluación reciente, "la evolución de los vínculos entre el sector público y los empresarios en el Asia oriental ha sido todavía más tortuosa que la evolución de la propia burocracia"; véase Evans, *op. cit.*, pág. 74.

⁴³ Véase Banco Mundial, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* (Nueva York: Oxford University Press, 1993).

han de llegar a demostrar su eficiencia con arreglo a los criterios del mercado internacional, y el gobierno les retirará progresivamente la protección frente a las importaciones y/o las impulsará a iniciar actividades de exportación en un estadio relativamente temprano de desarrollo.

Para que dé resultados la gestión de las rentas, debe sustentarse en un proceso mucho más profundo de construcción de una sólida red de instituciones públicas y empresariales acorde con los objetivos estratégicos de desarrollo. Ello entraña el establecimiento de una serie de vínculos oficiales y extraoficiales con los empresarios para que puedan contribuir al diseño, la aplicación y la coordinación de las medidas de política económica. Esos vínculos pueden establecerse a través de organismos dedicados a sectores concretos dentro de las burocracias existentes o creando instituciones especializadas. Los consejos deliberativos son quizás el principal foro que permite a los empresarios privados encauzar las iniciativas de política económica, pero pueden cumplir funciones similares otras modalidades de organización, como grupos de trabajo dirigidos por el sector privado y amplias conferencias en que participen dirigentes empresariales, representantes del mundo académico y tecnócratas del gobierno⁴⁴. Esas disposiciones no pueden imponerse artificialmente a los países del ASS, y, en cualquier caso, deben iniciarse modestamente. Sin embargo, algunos ejemplos alentadores, como los de Ghana y Mauricio, indican que los esfuerzos en esa dirección pueden constituir un medio importante de fomentar la confianza entre el Estado y el sector privado⁴⁵.

⁴⁴ Véase Campos y Root. *op. cit.*

⁴⁵ Harrold y otros, *op. cit.*

Publicaciones seleccionadas de la UNCTAD

**Informe sobre el Comercio y
el Desarrollo, 1995**

Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.96.II.D.6,
ISBN 91-1-112399-2

- Primera parte* Tendencias generales
- I La economía mundial: Resultados y perspectivas
 - II Los mercados financieros internacionales y la deuda exterior de los países en desarrollo
- Segunda parte* El replanteamiento de la política económica: Algunas lecciones de la experiencia del Asia oriental
- I Integración e industrialización en el Asia oriental
 - II Exportaciones, formación de capital y crecimiento
 - III Las respuestas al nuevo entorno mundial
- Anexo* Gestión macroeconómica, dirección financiera y desarrollo: Algunos aspectos seleccionados

**Informe sobre el Comercio y
el Desarrollo, 1997**

Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.97.II.D.8,
ISBN 92-1-112411-5

- Primera parte* Las tendencias globales
- I La economía mundial: Resultados y perspectivas
 - II Los mercados financieros internacionales y la deuda exterior de los países en desarrollo
- Anexo* Asuntos planteados en las controversias comerciales relativas a la disposición del Acuerdo de la OMC sobre el trato nacional
- Segunda parte* La mundialización, la distribución y el crecimiento
- I Las cuestiones en juego
 - II La mundialización y la convergencia económica
 - III Las desigualdades de ingresos y el desarrollo
 - Anexo: Tendencias de la distribución de los ingresos personales en algunos países en desarrollo
 - IV La liberalización, la integración y la distribución
 - V La distribución de los ingresos, la acumulación de capital y el crecimiento
 - VI Fomento de la inversión: Algunas enseñanzas de la experiencia del Asia oriental

Cuestiones monetarias y financieras para el decenio de 1990

Volumen VIII (1997)

Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.97.II.D.5,
ISBN 92-1-112409-3

- G.K. Helleiner
Capital Account Regimes and the Developing Countries
- Rudi Dornbusch
Cross-Border Payments Taxes and Alternative Capital-Account Regimes
- Guillermo Le Fort V. y Carlos Budnevich L.
Capital-Account Regulations and Macroeconomic Policy: Two Latin American Experiences
- Louis Kasekende, Damoni Kitabire y Matthew Martin
Capital Inflows and Macroeconomic Policy in Sub-Saharan Africa
- Yung Chul Park y Chi-Young Song
Managing Foreign Capital Flows: The Experiences of the Republic of Korea, Thailand, Malaysia and Indonesia
- Devesh Kapur
The New Conditionalities of the International Financial Institutions
- Aziz Ali Mohammed
Notes on MDB Conditionality on Governance
- Matthew Martin
A Multilateral Debt Facility - Global and National
- Peter Murrell
From Plan to Market: The World Development Report 1996 - An Assessment

Volumen IX (1998)

Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.98.II.D.3),
ISBN 92-1-112424-7

- Jose Maria Fanelli
Financial Liberalization and Capital Account Regime: Notes on the Experience of Developing Countries
- Tony Killick
Responding to the Aid Crisis
- Jeffrey D. Sachs
External Debt, Structural Adjustment and Economic Growth
- Jacques J. Polak
The Significance of the Euro for Developing Countries
- Hannan Ezekiel
The Role of Special Drawing Rights in the International Monetary System
- Ngaire Woods
Governance in International Organizations: The Case for Reform in the Bretton Woods Institutions
- Charles Abugre y Nancy Alexander
Non-Governmental Organizations and the International Monetary and Financial System
- Devesh Kapur
The State in a Changing World: A Critique of the World Development Report 1997

Estas publicaciones pueden obtenerse de librerías y distribuidores en todo el mundo. Consulte a su librero o escriba a la Sección de Publicaciones/Ventas de las Naciones Unidas, Palais des Nations, CH-1211 Genève 10, Suiza, fax: 41-22-917.0027, correo electrónico: unpubli@un.org, Internet: <http://www.un.org/publications>; o a United Nations Publications, Two UN Plaza, Room DC2-853, Dept. PERS, New York, N.Y. 10017, USA, teléfono: 1-212-963.8302 o 1-800-253.9646; fax: 1-212-963.3489, correo electrónico: publications@un.org.

UNCTAD Discussion Papers

Nº 110, enero de 1996	H.A.C. PRASAD	Bilateral terms of trade of selected countries from the South with the North and the South
Nº 111, enero de 1996	Charles GORE	Methodological nationalism and the misunderstanding of East Asian industrialization
Nº 112, marzo de 1996	Djidiack FAYE	Aide publique au développement et dette extérieure: Quelles mesures opportunes pour le financement du secteur privé en Afrique?
Nº 113, marzo de 1996	Paul BAIROCH y Richard KOZUL-WRIGHT	Globalization myths: Some historical reflections on integration, industrialization and growth in the world economy
Nº 114, abril de 1996	Rameshwar TANDON	Japanese financial deregulation since 1984
Nº 115, abril de 1996	E.V.K. FITZGERALD	Intervention versus regulation: The role of the IMF in crisis prevention and management
Nº 116, junio de 1996	Jussi LANKOSKI	Controlling agricultural nonpoint source pollution: The case of mineral balances
Nº 117, agosto de 1996	José RIPOLL	Domestic insurance markets in developing countries: Is there any life after GATS?
Nº 118, septiembre de 1996	Sunanda SEN	Growth centres in South Asia in the era of globalization
Nº 119, septiembre de 1996	Leena ALANEN	The impact of environmental cost internalization on sectoral competitiveness: A new conceptual framework
Nº 120, octubre de 1996	Sinan AL-SHABIBI	Structural adjustment for the transition to disarmament: An assessment of the role of the market
Nº 121, octubre de 1996	J.F. OUTREVILLE	Reinsurance in developing countries: Market structure and comparative advantage
Nº 122, diciembre de 1996	Jörg MAYER	Implications of new trade and endogenous growth theories for diversification policies of commodity-dependent countries
Nº 123, diciembre de 1996	L. RUTTEN y L. SANTANA-BOADO	Collateralized commodity financing with special reference to the use of warehouse receipts
Nº 124, marzo de 1997	Jörg MAYER	Is having a rich natural-resource endowment detrimental to export diversification?

Nº 125, abril de 1997	Brigitte BOCOUM	The new mining legislation of Côte d'Ivoire: Some comparative features
Nº 126, abril de 1997	Jussi LANKOSKI	Environmental effects of agricultural trade liberalization and domestic agricultural policy reforms
Nº 127, mayo de 1997	Raju Jan SINGH	Banks, growth and geography
Nº 128, septiembre de 1997	Enrique COSIO-PASCAL	Debt sustainability and social and human development: The net transfer approach and a comment on the so-called "net" present value calculation for debt relief
Nº 129, septiembre de 1997	Andrew J. CORNFORD	Selected features of financial sectors in Asia and their implications for service trade
Nº 130, marzo de 1998	Matti VAINIO	The effect of unclear property rights on environmental degradation and increase in poverty
Nº 131, febr./marzo de 1998	Robert ROWTHORN y Richard KOZUL-WRIGHT	Globalization and economic convergence: An assessment
Nº 132, marzo de 1998	Martin BROWNBRIDGE	The causes of financial distress in local banks in Africa and implications for prudential policy
Nº 133, marzo de 1998	Rubens LOPES BRAGA	Expanding developing countries' exports in a global economy: The need to emulate the strategies used by transnational corporations for international business development
Nº 134, abril de 1998	A.V. GANESAN	Strategic options available to developing countries with regard to a Multilateral Agreement on Investment
Nº 135, mayo de 1998	Jene K. KWON	The East Asian model: An explanation of rapid economic growth in the Republic of Korea and Taiwan Province of China
Nº 136, junio de 1998	JOMO K.S. y M. ROCK	Economic diversification and primary commodity processing in the second-tier South-East Asian newly industrializing countries
Nº 137, junio de 1998	Rajah RASIAH	The export manufacturing experience of Indonesia, Malaysia and Thailand: Lessons for Africa

Pueden solicitarse ejemplares de *UNCTAD Discussion Papers* y *Reprint Series* a: Editorial Assistant, Macroeconomic and Development Policies, GDS, UNCTAD, Palais des Nations, CH-1211 Genève 10, Suiza (teléfono: 41-22-907.5733; fax: 41-22-907.0274; correo electrónico: nicole.winch@unctad.org).