



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

Distr.
GENERAL

TD/B/49/8
25 de julio de 2002

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
49º período de sesiones
Ginebra, 7 a 18 de octubre de 2002
Tema 5 del programa provisional

EL DESARROLLO ECONÓMICO EN ÁFRICA
DEL AJUSTE ESTRUCTURAL A LA REDUCCIÓN DE
LA POBREZA ¿CUÁL ES LA NOVEDAD?

PANORAMA GENERAL

Resumen

En informes anteriores de la secretaría de la UNCTAD sobre el desarrollo económico en África se han examinado con algún detalle las medidas que es preciso adoptar en el sistema comercial y en la cooperación internacional para la financiación del desarrollo a fin de crear las condiciones externas necesarias para un crecimiento rápido y sostenido del África subsahariana. El informe de este año (UNCTAD/GDS/AFRICA/2), del que el presente documento ofrece un panorama general, se centra en el contenido de los programas de reducción de la pobreza. El informe evalúa brevemente en qué medida se consiguen una mayor participación y un mayor interés directo de los países en los programas y se satisfacen las aspiraciones de los sectores pobres de la población, y después pasa reseña a los enfoques adoptados ahora en diversos aspectos de la política económica y la reforma institucional. En la última sección se resumen las principales conclusiones del informe y se considera hasta qué punto el nuevo enfoque constituye una mejora con respecto a las anteriores políticas de ajuste estructural y promete mejores resultados.

PANORAMA GENERAL

1. En los últimos años la comunidad internacional ha mostrado una preocupación cada vez mayor por la situación de la pobreza en el mundo en desarrollo. En la Cumbre Social de Copenhague, la cuestión era la más prioritaria del programa y más recientemente en la Cumbre del Milenio se fijó el objetivo de reducir la pobreza a la mitad para el año 2015. Si bien las Naciones Unidas, incluida la UNCTAD, habían señalado durante muchos años a la atención de la comunidad internacional la necesidad de hacer frente a la difícil situación de las poblaciones más pobres y los países menos desarrollados, la activa función de promoción desempeñada por la sociedad civil ha contribuido de manera importante a poner más de relieve la cuestión de la pobreza y sus relaciones con el proceso de globalización. Desde 1999 la reducción de la pobreza se ha convertido en el objetivo primordial de los programas y operaciones de las instituciones financieras internacionales en los países de bajos ingresos. Eso supone un cambio de rumbo ya que antes la prioridad se daba a la corrección de los desequilibrios macroeconómicos y las distorsiones del mercado mediante programas de estabilización y ajuste estructural. Los documentos de estrategia de reducción de la pobreza son los textos principales en que se definen las estrategias que deben seguirse y están preparados por las autoridades nacionales de los países en desarrollo con una amplia participación de organizaciones de la sociedad civil, empresas interesadas y representantes de los pobres. El Servicio Reforzado de Ajuste Estructural del FMI ha sido sustituido por un Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza, y los documentos de estrategia de reducción de la pobreza son ahora parte integrante de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados y condición previa para tener acceso al crédito de apoyo a la lucha contra la pobreza introducido por el Banco Mundial en 2001. El resultado ha sido que las donaciones bilaterales, los préstamos en condiciones de favor y el alivio de la deuda han quedado inexorablemente vinculados a las políticas y estrategias de reducción de la pobreza.

2. Esta nueva orientación tiene sin duda su origen en el descontento con los progresos realizados en la solución de los profundos problemas que deben afrontar los países en desarrollo pese a que hace ya casi dos decenios que se están efectuando reformas de las políticas económicas. El Banco Mundial estima que en 1998 una cuarta parte de la población de los países en desarrollo, es decir 1.200 millones de personas, vivían por debajo del umbral de la pobreza, es decir, con menos de 1 dólar de los EE.UU. al día en paridad de poder adquisitivo de 1993. Excluida China, esa cifra aumentó de 880 millones en 1987 a 986 millones en 1998. Las cifras correspondientes al África subsahariana son 217 millones y 291 millones, respectivamente, lo que supone una media de alrededor del 46% de la población total durante el período mencionado¹. Un estudio más reciente de la secretaría de la UNCTAD, que utiliza la definición del Banco Mundial pero una metodología distinta (reuniendo datos de encuestas por hogares y de cuentas nacionales), estima que la proporción de la población que vive con menos

¹ Véase el *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza*, Banco Mundial, 2001. El umbral exacto de la pobreza definido por el Banco Mundial es de 1,08 dólares de los EE.UU. por persona y día, y se obtiene tomando la mediana de los diez países con un umbral más bajo.

de 1 dólar al día en los países menos adelantados de África ha ido en continuo aumento desde 1965-1969, pasando de una media del 55,8% en esos años al 64,9% en 1995-1999².

3. Aunque para paliar la pobreza tienen que adoptarse políticas económicas y sociales en varios frentes, el problema fundamental es conseguir un crecimiento rápido y de base amplia. Durante los dos últimos decenios, el crecimiento de los ingresos en el África subsahariana a duras penas ha mantenido el ritmo del crecimiento demográfico. Tras lograrse un incremento moderado de la renta per cápita durante los años setenta, el crecimiento de la región se mantuvo por debajo del 2,5% anual en los años ochenta (2,1%) y en los noventa (2,4%). Pese a la recuperación que se produjo a mediados de los noventa, la renta per cápita del África subsahariana al final del milenio era un 10% inferior al nivel alcanzado 20 años antes. Además, la recuperación ha resultado efímera y las proyecciones del crecimiento a más largo plazo están muy por debajo de los niveles necesarios para alcanzar los objetivos de reducción de la pobreza³.

4. El crecimiento lento e irregular del África subsahariana ha ido acompañado de cambios regresivos en la distribución de los ingresos. Por una parte, los segmentos más pobres de la población han registrado disminuciones de su renta per cápita mayores que las del conjunto de la economía: se estima que entre 1980 y 1995 el descenso de la renta media per cápita del 20% más pobre de la población del África subsahariana ha sido el doble del registrado por el conjunto de la población⁴. Por otra parte, en algunos países tiene lugar un proceso de "igualdad a la baja" en gran parte de la distribución de los ingresos personales, ya que se han reducido los salarios reales y han desaparecido las diferencias entre las zonas rurales y las urbanas medidas según la relación entre los ingresos de los trabajadores asalariados y los ingresos de los pequeños agricultores, con lo que numerosos trabajadores de zonas urbanas han quedado situados por debajo del umbral de la pobreza. Como se examinó con algún detalle en informes anteriores de la secretaría de la UNCTAD, las políticas de ajuste, incluidas la liberalización del comercio y las finanzas, la privatización y la reducción del sector público, han desempeñado un papel importante en la pérdida de peso de la clase media, que ha sido una de las características destacadas de la evolución de la distribución de los ingresos en muchos países en desarrollo⁵.

² UNCTAD, *Los países menos adelantados. Informe de 2002*, cuadros 19 y 20. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.02.II.D.13, Nueva York y Ginebra.

³ Véase UNCTAD, *El desarrollo económico en África: resultados, perspectivas y cuestiones de política*, cuadros 1 y 2 (UNCTAD/GDS/AFRICA/1). Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra. Según datos del FMI, la tasa media anual de crecimiento del África subsahariana fue del 4,2% durante 1995-1997, pero descendió al 3% (ligeramente superior al crecimiento demográfico) durante 1998-2001 (FMI, *World Economic Outlook. Recessions and Recoveries*, Apéndice estadístico, cuadro 5, Washington D.C., abril de 2002).

⁴ UNCTAD, *El desarrollo económico en África: resultados, perspectivas y cuestiones de política*, *op. cit.*, pág. 57.

⁵ UNCTAD, *Trade and Development Report, 1997*, segunda parte, caps. III y IV. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.97.II.D.8, Nueva York y Ginebra.

5. Si bien tanto la lentitud del crecimiento como el deterioro de la distribución de la renta han contribuido a aumentar la pobreza en África, la solución no puede basarse exclusiva o primordialmente en políticas redistributivas. Y eso es así no sólo a causa de las bien conocidas dificultades políticas y sociales que entraña una redistribución sin crecimiento, sino también porque, con un nivel medio de ingresos tan bajo, sería difícil hacer mucha mella en la pobreza mediante políticas de redistribución. El crecimiento, por definición, resulta más efectivo en los países donde hay una pobreza generalizada, es decir, donde los ingresos medios son muy bajos y la mayoría de la población está por debajo del umbral de la pobreza⁶. Precisamente por este motivo las nuevas políticas orientadas a la reducción de la pobreza sólo pueden tener éxito si provocan un crecimiento rápido y sostenido y la creación de puestos de trabajo.

6. Un examen atento de los principales componentes de este enfoque indica que se basa en políticas convencionales de estabilización y ajuste estructural y añade dos nuevos elementos:

- Si bien el crecimiento económico se considera esencial para reducir la pobreza, también se reconoce que el crecimiento no se propaga automáticamente hasta los más pobres. Así pues, el enfoque actual prefiere unas políticas que faciliten el acceso de los pobres a los activos humanos, físicos y financieros a fin de aumentar su capacidad de percibir ingresos⁷. A este respecto se presta especial atención a los servicios de educación y salud a cargo del sector público.
- Si bien sigue considerándose que las políticas de estabilidad macroeconómica y reforma estructural siguen siendo la clave para lograr un crecimiento rápido y sostenido, también se reconoce que las políticas de estabilización y ajuste estructural pueden tener temporalmente repercusiones negativas para los pobres. Así pues, se propugna que tales políticas vayan acompañadas de sistemas de seguridad social y programas de gastos selectivos para paliar sus posibles consecuencias negativas en lo que respecta a la pobreza.

7. Por consiguiente, el enfoque actual hace hincapié en mejorar la asignación de recursos a corto y a largo plazo a sectores que puedan repercutir directamente en el bienestar de los pobres. Sin embargo, esa reasignación de recursos puede sostenerse tan sólo en condiciones de rápido crecimiento, de lo contrario puede dar lugar a graves desequilibrios en la medida en que los gastos efectuados para combatir directamente la pobreza hacen disminuir los escasos recursos disponibles para la inversión y ralentizan la acumulación de capital.

⁶ Para una explicación empírica de este argumento, véase Dagdeviren H., van der Hoeven R. y Weeks J., *Redistribution matters: Growth for poverty reduction*, ILO *Employment Paper*, 2001/10, Ginebra, OIT.

⁷ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza*, *op. cit.*, pág. 34. También se hace mención de los beneficios que deparan esos activos y de su inestabilidad, pero rara vez se consideran en el contexto del paradigma de las políticas que deben seguirse.

8. Si bien hay acuerdo general en que las estrategias de reducción de la pobreza no pueden tener éxito si no van acompañadas de políticas que fomenten un rápido crecimiento y mejoren la distribución de los ingresos, es precisamente el contenido y la naturaleza de esas políticas la cuestión esencial que se debate. En consecuencia, es esencial que la nueva prioridad dada a la reducción de la pobreza esté fundada en una evaluación independiente, atenta y franca de los efectos que las políticas macroeconómicas y de ajuste estructural tienen en el crecimiento, la distribución de la renta y la pobreza. Ese examen es tanto o más necesario por cuanto durante los dos últimos decenios África ha sido objeto de una aplicación muy intensa y reiterada de programas de ajuste estructural sin que se hayan logrado muchos progresos en la reducción de la pobreza ni en el desarrollo⁸.

9. El hecho de que los programas de ajuste estructural no hayan podido superar los principales obstáculos estructurales e institucionales que impiden la acumulación de capital y los cambios estructurales necesarios para iniciar un crecimiento rápido y sostenido se debe en parte a los retrasos en la aplicación de las políticas pertinentes. Sin embargo, también ha habido problemas en el diseño de las políticas. De hecho, como se examinó con algún detalle en informes anteriores de la UNCTAD, existe poca relación entre el ajuste y la marcha de la economía: de los 15 países identificados en 1993 por el Banco Mundial como países en ajuste crónico, posteriormente sólo tres fueron clasificados por el FMI como países de crecimiento vigoroso. Además, el rápido crecimiento de algunos de estos últimos países puede explicarse en gran medida por algunas circunstancias excepcionales que no guardan relación con las políticas de ajuste estructural⁹.

10. La prioridad que el enfoque actual da a la participación y al interés directo en las políticas económicas debería contribuir a mejorar el diseño de dichas políticas y a reducir los retrasos en su aplicación. Sin embargo, hay que tener en cuenta que las instituciones financieras internacionales siguen ejerciendo una importante influencia sobre el diseño de las políticas mediante las condiciones que imponen a los países, en vez de desempeñar principalmente una función de apoyo. Los países parecen tener más autonomía para diseñar sistemas de seguridad social y programas de gastos selectivos que para formular sus propias estrategias de desarrollo. Así pues, podría entenderse que la insistencia en el interés directo y la participación tiene como objetivo movilizar un mayor apoyo popular y político a las iniciativas convencionales de ajuste y estabilización, en vez de dar a los países receptores mayor autonomía para que preparen sus políticas de estabilización y sus estrategias de desarrollo. Este factor explica el reciente llamamiento de algunos ministros de países pobres muy endeudados para que se simplifiquen radicalmente las condiciones impuestas a los países y se les deje un mayor margen para definir procedimientos alternativos de reducción de la pobreza, haciendo más hincapié en el crecimiento.

⁸ Las estimaciones efectuadas por la secretaría de la UNCTAD correspondientes a 20 países menos adelantados, incluidos 17 países africanos, de la repercusión de los programas de ajuste estructural sobre la pobreza muestran que, si se comparan los tres años anteriores y posteriores a la adopción de los programas, la incidencia general de la pobreza aumentó casi en un punto porcentual (UNCTAD, *Los Países Menos Adelantados. Informe de 2002, op. cit.* cuadro 40).

⁹ UNCTAD, *Trade and Development Report, 1998*, segunda parte, cap. I, sec. D y cuadro 34. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E. 98.II.D.6, Nueva York y Ginebra.

11. Un examen atento del contenido de las políticas macroeconómicas y de ajuste estructural que figuran en los documentos de estrategia de reducción de la pobreza no muestra ninguna discrepancia fundamental con respecto al tipo de asesoramiento impartido de acuerdo con el denominado "Consenso de Washington". Las políticas que actualmente se aconsejan siguen ofreciendo todos los elementos principales de la primera generación de reformas económicas, cuyo objetivo era "conseguir los precios justos". La segunda generación de reformas que ahora se propugna, en vez de revisar y mejorar el marco de las políticas económicas seguidas hasta la fecha, introduce nuevos elementos, haciendo hincapié en la importancia de "conseguir las instituciones adecuadas" o simplemente del "buen gobierno". Si bien casi todo el mundo está de acuerdo en la importancia de las instituciones y del buen gobierno para el desarrollo económico, social y político, en esos frentes se progresa sólo con lentitud. Por lo tanto, sería contraproducente seguir unas políticas que no tuvieran en cuenta la situación actual y las diversas fases propuestas para el desarrollo institucional. Asimismo, las buenas instituciones no siempre pueden eliminar o compensar las deficiencias de la política económica o evitar las disfunciones del mercado.

12. El enfoque actual que privilegia la reducción de la pobreza parece pues seguir basándose en el supuesto de que la liberalización y una rápida y plena integración en la economía mundial constituyen la clave para un crecimiento rápido y sostenido. Si bien se reconoce que el crecimiento quizás no beneficie automáticamente a los pobres no está claro cómo se concilian las políticas que subrayan la primacía de los mecanismos del mercado en sectores como el comercio, las finanzas y la agricultura con la mejora del acceso de los pobres a los bienes de producción. Una vez más, aunque se acepta que las medidas de estabilización y ajuste pueden tener temporalmente consecuencias negativas para los pobres, hasta el momento se ha prestado escasa atención al análisis de las repercusiones sociales. Así pues, para lograr una reducción constante de la pobreza hará falta, entre otras cosas, una atenta evaluación de los efectos de las políticas de estabilización y las reformas estructurales en el crecimiento económico y en los ingresos y el bienestar de los pobres, y habrá que reorientar dichas políticas en función de las necesidades.

13. Las políticas nacionales, aun ocupando un lugar central, no son los únicos factores determinantes de la capacidad de generar los recursos necesarios para una rápida acumulación de capital y la erradicación de la pobreza. También influyen las limitaciones y los apoyos externos. Habida cuenta de su debilidad estructural, del pequeño tamaño de sus mercados nacionales y de la dependencia de las importaciones para la utilización y acumulación de capacidad, los países pobres generarán en mayor o menor medida los recursos necesarios según cuáles sean sus posibilidades de convertir los recursos naturales no explotados y la mano de obra sobrante en ingresos de exportación, importaciones e inversiones. Sin embargo, como está ampliamente documentado en informes anteriores de la UNCTAD, esos países siguen encontrando importantes barreras comerciales para acceder a los mercados de los países más ricos, en particular de los países industriales, en los sectores que pueden aportar la mayor contribución a este respecto, es decir, la agricultura y los productos manufacturados con gran densidad de mano de obra¹⁰. Algunas iniciativas recientes, como "Todo menos las armas" de la Unión Europea y la Ley para el crecimiento y el fomento de las oportunidades en África de los Estados Unidos, constituyen pasos importantes en la buena dirección. Con todo, el mantenimiento del

¹⁰ UNCTAD, *El desarrollo económico en África: resultados, perspectivas y cuestiones de política*, op. cit., sec. C.3 d).

proteccionismo agrícola es quizá el principal obstáculo externo para la movilización de recursos en muchos países en desarrollo de África, donde la agricultura podría hacer una considerable aportación al superávit necesario para generar recursos que permitan crear puestos de trabajo en la industria¹¹.

14. La situación es parecida en lo que respecta a la cooperación internacional para la financiación del desarrollo. Es bien sabido desde hace tiempo que los niveles de ingresos de los países pobres, sobre todo en el África subsahariana, son demasiado bajos para generar los recursos internos necesarios para lograr un rápido crecimiento, y que este déficit de recursos debe cubrirse mediante la financiación pública, puesto que es improbable que el capital privado se sienta atraído por esos países, excepto si son fuentes de minerales valiosos. Hace dos años, la secretaria de la UNCTAD estimó que sería necesario mantener una entrada neta de capitales de por lo menos 10.000 millones de dólares más al año durante aproximadamente un decenio para estimular el crecimiento en el África subsahariana. Se argumentó que una duplicación de las corrientes oficiales de capital combinada con políticas concebidas para hacer más eficaces las inversiones y estimular el ahorro podría dar lugar a un crecimiento más acelerado que, en el plazo aproximado de un decenio, reduciría tanto el déficit de recursos de la región como su dependencia de la ayuda¹². Estimaciones posteriores del Banco Mundial, la Comisión Económica para África (CPA) y otras entidades confirmaron la necesidad de duplicar la ayuda para ayudar a poner en marcha el proceso de desarrollo en países y sectores que no conseguían atraer inversiones privadas y que no podían permitirse contraer importantes empréstitos de fuentes comerciales. Se han hecho nuevas promesas con ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación del Desarrollo, celebrada en Monterrey (México), y más recientemente en el contexto del Plan de Acción del G-8 para África. Si bien contribuirán en cierta medida a subsanar el déficit de financiación externa de los países más pobres, las sumas en cuestión distan mucho de aportar la financiación adicional necesaria.

15. La eliminación del sobreendeudamiento de los países más pobres mediante el alivio de la deuda puede ser un componente importante de la cooperación financiera internacional a este respecto. En el África subsahariana la carga de la deuda oficial ha constituido en los últimos años alrededor del 3% del PIB combinado de los países de la región, lo que equivale a algo más del 40% de la financiación externa suplementaria que se necesita. En virtud de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados, únicamente puede aliviarse una parte de esta deuda y tan sólo en algunos de los países endeudados. Además, a pesar de la mayor rapidez de ejecución, los progresos logrados mediante esta iniciativa han sido lentos: a mediados del año 2002, o sea unos seis años después de lanzarse la iniciativa, de los 33 países africanos incluidos en la lista de los 42 países pobres muy endeudados, sólo 4 (Burkina Faso, Mozambique, República Unida de Tanzania y Uganda) habían alcanzado el punto de culminación. Como se examinó con algún detalle en informes anteriores preparados por las Naciones Unidas, incluida la UNCTAD, se necesita un nuevo enfoque más audaz para eliminar el sobreendeudamiento de los países más pobres del mundo. Dicho enfoque debería consistir en poner rápidamente en práctica la iniciativa existente y reconsiderar a fondo de manera

¹¹ UNCTAD, *Trade and Development Report, 1998, op. cit.*, segunda parte, cap. II.

¹² UNCTAD, *Corrientes de capital y crecimiento en África*, sec. E (UNCTAD/GDS/MDPB/7). Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.

independiente la sostenibilidad de la deuda no sólo de los actuales países pobres muy endeudados sino también de otros países que necesitan medidas especiales para superar los problemas de la deuda oficial; también debería prever una moratoria de los pagos del servicio de la deuda, pero sin el pago de intereses adicionales¹³.

16. En resumidas cuentas, los progresos de los esfuerzos internacionales por paliar la pobreza dependerán tanto de una cooperación internacional para el desarrollo orientada a resolver los problemas relacionados con el proteccionismo, la ayuda y la deuda como del mejoramiento de las políticas, las instituciones y la gobernanza de los países en desarrollo. Es en gran parte porque no se han resuelto como es debido esas cuestiones que la comunidad internacional se encuentra en el mismo punto que hace dos decenios al intentar hacer frente a los desafíos del desarrollo y la erradicación de la pobreza. Las observaciones hechas en 1979 por Raúl Prebisch, primer Secretario General de la UNCTAD, acerca de los "exiguos resultados conseguidos desde la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo", siguen siendo válidas en la actualidad:

Ahora ha surgido otra idea que enciende el entusiasmo de algunos economistas del Norte, la de erradicar la pobreza, fenómeno que al parecer acaban de descubrir. ¿Quién podría negarse a luchar contra la pobreza? ... Pero, ¿es eso posible al margen del desarrollo y de una política ilustrada de cooperación internacional?

Nos dicen que la pobreza depende sobre todo de la agricultura y que es preciso aumentar la productividad de ese sector. Muy bien. Sin embargo, el aumento de la productividad produce excedentes de mano de obra, que tienen que emplearse en la industria y en otras actividades. La expansión de la industria requiere exportaciones y éste es uno de los principales obstáculos externos que, lejos de haber sido eliminado, resulta cada vez más insalvable. El mayor obstáculo interno es la acumulación de capital (tanto capital físico como recursos humanos), para la cual se requiere un gran esfuerzo por parte de los propios países en desarrollo, además de la cooperación financiera internacional¹⁴.

¹³ UNCTAD, *El desarrollo económico en África: resultados, perspectivas y cuestiones de política*, op. cit., sec. C.2. Véase también "Evolución reciente de la situación de la deuda en los países en desarrollo" (A/55/422), Nueva York, Naciones Unidas, 26 de septiembre de 2000, y "Los problemas de la deuda externa y del servicio de la deuda de los países en desarrollo, incluidos los derivados de la inestabilidad financiera mundial" (A/56/262), Nueva York, Naciones Unidas, 2 de agosto de 2001.

¹⁴ Prebisch R., Aspects of international economic cooperation. *Trade and Development: An UNCTAD Review*, 1, págs. 1 y 2, primavera de 1979.