

CAMBIO ESTRUCTURAL, INTERDEPENDENCIA ECONÓMICA Y DESARROLLO EN ÁFRICA *

H. M. A. ONITIRI

EN ÁFRICA, MÁS QUE EN cualquiera otra región en desarrollo, el problema de la transformación estructural de regímenes coloniales dependientes a economías viables e independientes, capaces de participar con eficacia en una economía mundial interdependiente, ha resultado ser especialmente difícil. Lo anterior no deja de estar relacionado con el desempeño económico, precario en general, de los países africanos después de alcanzar su independencia política y es también una de las causas de que muchos de esos países hayan tenido grandes dificultades para adaptarse a la variable situación de los mercados mundiales.

En los últimos años, la tasa de crecimiento de África ha quedado muy rezagada respecto a la de otras regiones en vía de desarrollo, en tanto que las tendencias demográficas se han desplazado en dirección opuesta con una tasa de crecimiento de la población del 2.9 por ciento, comparada con 2.3 en Asia y 2.6 en América Latina. La tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) ha descendido, por lo tanto, en relación a otras regiones. En 1970-1979, la tasa fue 0.3 por

* Este artículo es un anexo a la ponencia "Cambio estructural, interdependencia económica y desarrollo mundial: implicaciones en el análisis y la política económicas", que fuera elaborado después de la Conferencia sobre "Cambio estructural, interdependencia económica y desarrollo de África", celebrada en Adis Abeba, del 26 al 30 de julio de 1983. El autor señala que, si bien este artículo se hace eco de algunos de los debates que tuvieron lugar en la Conferencia, no pretende ser un sumario omnicompreensivo de los análisis que se presentaron a la misma.

ciento comparada con 2.7 en todos los países en desarrollo durante en mismo período.¹

Otros indicadores revelan tendencias incluso peores. La más espectacular ha sido la caída del crecimiento *per cápita* en la agricultura, en 1970-1979 de 0.9 por ciento, comparado con un incremento del 0.1 en otras regiones en vía de desarrollo. Durante ese mismo período, el volumen de las exportaciones bajó 3.5 por ciento comparado con 1.5 en los demás países en desarrollo. Pese a que a los países exportadores de petróleo les fue mucho mejor que a los importadores, esto no bastó para cambiar por completo el panorama general. Estas tendencias adversas, experimentadas por una región en la que se encuentra la mayor parte de los países más pobres del mundo, han mantenido los indicadores fundamentales del desarrollo económico-ingreso *per cápita*, adultos alfabetos, expectativa de vida, inscripciones en instituciones educativas, patrones alimentarios, etc. — muy por debajo de los niveles promedio en los demás países en desarrollo.

Principales factores

Últimamente, la experiencia africana ha sido tema de abundantes análisis y debates que, en ocasiones, han implicado apreciaciones críticas sobre el funcionamiento de ideas y principios económicos básicos en situaciones de extrema pobreza y rigidez estructural. Aunque se ha llegado a un cierto grado de coincidencia respecto a los diversos factores que hay que tomar en cuenta al hacer un amplio análisis de la situación en África, hay puntos de vista muy diferentes sobre la importancia que se ha de adjudicar a factores específicos. El Banco Mundial² llama la atención sobre tres de ellos:

- a) restricciones internas basadas en factores "estructurales" que han ido surgiendo a partir de circunstancias históricas o del entorno

¹ Las cifras son del informe *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa — An Agenda for Action*, Banco Mundial, Washington, D. C., 1981.

² *Op. cit.*, p. 4

físico. Esto incluye: subdesarrollo de los recursos humanos, trastornos económicos producto de la descolonización y la consolidación postcolonial, factores geográficos y climáticos hostiles al desarrollo, y crecimiento acelerado de la población;

b) tendencias adversas en la economía internacional, en especial a partir de 1974. Estas serían: "estancamiento" en los países industrializados, precios superiores de los energéticos, crecimiento relativamente lento del comercio de productos primarios, y —en lo que respecta a países exportadores de cobre y mineral de hierro— términos poco favorables en el comercio;

c) insuficiencias en la política interior, tres de las cuales son cruciales. En primer lugar las políticas comerciales y cambiarias han sobreprotegido a la industria, mantenido rezagada a la agricultura y absorbido gran parte de la capacidad administrativa. En segundo lugar, se ha prestado muy poca atención a los constreñimientos administrativos en la movilización y manejo de los recursos para el desarrollo y al hecho de que, dada la tan difundida debilidad para planificar, tomar decisiones y dirigir, los sectores públicos con frecuencia se hayan hipertrofiado. En tercer lugar, ha habido un persistente prejuicio en contra de la agricultura en las políticas de precios, impuestos y cambiarias.³

No obstante, el peso del informe recae de manera preponderante sobre las fallas de la política interior, muy en especial respecto a los incentivos agrícolas, la promoción de exportaciones, la protección al comercio y las políticas cambiarias. Por otra parte, el informe Brandt⁴ concede un peso mayor a los factores externos desfavorables y a los constreñimientos internos básicos, resultado de circunstancias históricas y físicas. Recordemos que, en relación a estas últimas, el informe proponía:

Se ha de iniciar un programa de acción que comprenda medidas de emergencia y a largo plazo para ayudar a los cinturones de pobreza de África y Asia y, en especial, a los países menos desarrollados. Las medidas abarcarían: amplios proyectos regionales para el manejo del agua y el suelo; servicios médicos y erradicación de enfermedades tales como la ceguera fluvial, la malaria, la enfermedad del sueño y la

³ *Ibid.*, p. 4.

⁴ North South: A Programme for Survival, Comisión Independiente para temas de Desarrollo Internacional bajo la Presidencia de Willy Brandt, the MIT Press, Cambridge, Mass., 1980.

bilancias; proyectos de forestación; desarrollo de la energía solar; exploración de minerales y petróleo; apoyo a la industrialización, al transporte y a otras inversiones infraestructurales.

Este programa requeriría de una ayuda económica adicional mínima de cuatro mil millones de dólares anuales durante las dos próximas décadas, en términos de subvención o concesión especial, garantizada por largos espacios de tiempo y disponible en formas de uso flexibles. Es necesario un nuevo aparato regional que coordine el financiamiento y elabore planes en colaboración con los países prestamistas y los que reciben el crédito. Habría que proporcionar mayor asistencia técnica para ayudar a estos países en la preparación de programas y proyectos.⁵

Una de las áreas en la que las observaciones del informe Brandt son especialmente pertinentes, es en la producción agrícola. Por ejemplo, aunque muchas veces se han propuesto más incentivos a la producción agrícola, podría decirse que en muchas regiones de África, ésta no es sólo cuestión de incentivos, se necesita también mejorar las infraestructuras sociales y económicas, el control del agua, la prevención de enfermedades, las vías de acceso etc., muy deficientes en muchas áreas. En todo caso en las circunstancias actuales tendría más sentido incentivar la producción de alimentos para el consumo interno (y terminar así con el hambre y las hambrunas y reducir la importación de alimentos) que promover la exportación de materias primas.

El informe que realizó la CEA (Comisión Económica para el África) en su 25 aniversario⁶ se centraba más en lo que hay que hacer para detener las tendencias adversas que en explicar por qué éstas han llegado a su estado actual. Al presentar un cuadro dramático de las consecuencias de la inactividad (la región africana hacia el año 2008 en un contexto de tendencias históricas),⁷ el informe pretende concientizar a los países africanos de los enormes esfuerzos que deben movilizar a nivel nacional, subregional y regional, para alcanzar algunas de las metas establecidas en el Plan de Acción de Lagos (descrito co-

⁵ *Op. cit.* p. 3

⁶ *ECA and Africa's Development 1983-2008-A Preliminary Study*, Economic Commission for Africa, Addis Abeba, Abril de 1983.

⁷ *Ibid.*, Parte II, pp. 21-50.

mo el plan de desarrollo normativo),⁸ y también llamar la atención de la comunidad internacional sobre la necesidad de un apoyo más consistente a los esfuerzos de desarrollo de África en las dos próximas décadas. En este contexto, el informe plantea dos importantes preguntas:

- ¿Puede convertirse en realidad el sueño de un África sin hambre, enfermedades, desempleo y pobreza, desequilibrios sociales y culturales, dominación externa y racismo?
- ¿Puede África avenirse a la idea de la autonomía y la confianza colectiva en ella misma?⁹

El informe considera que estos objetivos se pueden lograr a largo plazo, dado el potencial de la región africana, siempre que se lleven a cabo enérgicamente una serie de reformas cruciales en las políticas internas, en los acuerdos regionales y en las relaciones exteriores.

Reformas cruciales

La capacidad para iniciar estas importantes reformas —las cuales pueden implicar ir en contra de fuertes intereses creados, tanto nacionales como extranjeros— constituye un elemento decisivo para el logro del tipo de transformación estructural y de reformas institucionales indispensables para un desarrollo económico y social rápido, mediante la confianza de la colectividad en sí misma. El “plan normativo” que propone el informe de la CEA propugna, por ejemplo, cambios radicales en “los modelos de consumo e inversión africanos”, haciendo hincapié en la necesidad de “un nuevo estilo de vida para el pueblo africano” que evitará las “tremendas implicaciones de consumir lo que África no produce mientras desdeña sus propios productos”.¹⁰ Aunque esto podría parecer una política de extrema autarquía, vale la pena examinarla

⁸ *Ibid.*, Parte III, pp. 55-89.

⁹ *Ibid.*, p. 94, párrafo 245.

¹⁰ *Ibid.*, p. 95, párrafo 246.

como una alternativa al orden actual en el que existe muy poca selectividad en la importación de bienes de consumo, productos intermedios y equipo de capital, además de que es mínimo el intento de estandarizar ciertos equipos de acuerdo a bases nacionales —por no hablar de subregionales— para lograr un mejor mantenimiento o facilitar la obtención o manufactura nacional de partes y componentes. Si bien en el caso de los bienes de consumo, los partidarios del mercado libre insistirían en que la libre elección es buena para el desarrollo, otros podrían argumentar que la libertad para gastar valiosas divisas a importaciones indiscriminadas tiende a alentar el derroche y un estilo de vida que se adapta incesantemente a nuevos modelos y a la siempre creciente variedad de productos de consumo que provienen de los países industrializados.

Políticas introvertidas y extrovertidas

El modelo más extrovertido —que es el que propone el informe del Banco Mundial— acentúa la expansión de las exportaciones, una menor protección, mayor confianza en el mecanismo del mercado y más énfasis sobre el sector privado. El profesor Bela Balassa ha elaborado algunos aspectos de este modelo.¹¹ El argumento más importante de su estudio es que a los países que sufren conmociones externas adversas (descenso en el comercio y en los volúmenes de exportación) sería mejor aconsejarles que se adaptaran a estos golpes a través de medidas de política interior que acentuaran la promoción de las exportaciones y no la sustitución de importaciones y los préstamos del exterior. Según esta opinión, el impacto positivo y sumamente importante de la promoción de las exportaciones sobre el crecimiento “refleja los efectos favorables de la promoción de exportaciones sobre el crecimiento económico mediante una asignación de los recursos acorde con una ventaja comparativa, una mayor utilización de las capacidades, la explotación de economías de escala y un cambio tecno-

¹¹ Bela Balassa, “Policy Responses to External Shocks in Sub-Saharan African Countries”. Informe No. DRD 42. Development Research Department Economics and Research Staff, Banco Mundial, Washington, D. C.

lógico que responda a las conmociones externas. La sustitución de importaciones permite también una mayor utilización de la capacidad a corto plazo, pero tendrá efectos adversos en la eficacia de la asignación de recursos si se emprende respaldada por una alta protección. Por último, la afluencia de capital extranjero permite tasas más altas de crecimiento económico a corto plazo, pero aportará beneficios más perdurables únicamente si la tasa de ganancia sobre el capital extranjero excede a su costo, lo cual no es el caso en algunos países del África subsahariana¹². Respecto al último punto, el autor añade que “las altas tasas de incremento al producto del capital y las bajas tasas de ahorros nacionales son la razón de que, pese a la importante afluencia de capital extranjero, las tasas de crecimiento económico fueran relativamente bajas en los países con bajos ingresos del África subsahariana”. Finalmente, concluye que “comparados con países menos desarrollados en otras regiones, existe una mayor confianza en la sustitución de importaciones y menor en la promoción de exportaciones en los países importadores de petróleo del África subsahariana y, en especial, en los países con bajos ingresos de la región. La causa de estos resultados podría ser la existencia de un perjuicio considerable en el sistema de incentivos en contra de las exportaciones¹³”.

Visto en el contexto de la situación africana —en donde los bienes de consumo primarios ascienden a más del 90 por ciento de los valores de exportación en muchos países, y en la mayoría de ellos si incluimos el combustible y las materias primas apenas procesadas— es fácil representarnos el modelo con la implicación de que los países que sufren de un descenso en la demanda y una reducción en los precios en las exportaciones de sus materias primas deberían hacer frente a esta situación promoviendo todavía más exportaciones de estas mismas materias primas (café, cacao, cacahuete, petróleo, cobre, azúcar, tabaco, etc.). Si bien algunos de los países podrían incrementar la participación de estos productos en el merca-

¹² *Op. cit.*, pp. 16-17.

¹³ *Ibid.*, p. 21.

do, el conjunto de todos ellos no puede esperar una gran ganancia por lanzar aún más bienes de consumo al mercado en un momento de reducción de la demanda y descenso de los precios. Aunque las estadísticas revelen a veces que unos cuantos países han exportado más cuando el mercado estaba en baja, se debería ser muy prudente en sacar conclusiones sobre relaciones causales, ya que esto podría ser un acto de desesperación más que una respuesta racional a las conmociones exteriores.

Una interpretación más generosa del modelo extrovertido, especialmente en el contexto africano, acentuaría las limitaciones de las políticas de sustitución de importaciones en el caso de mercados internos pequeños, infraestructuras económicas y sociales inadecuadas, baja productividad laboral en relación a los niveles salariales, y una organización y dirección precarias. Estas son las características que retardan la productividad de las inversiones, aumentan las tasas de incremento del producto del capital, y disminuyen la capacidad para lograr una transformación básica de la sustitución de importaciones a la exportación de bienes manufacturados.

La tarea que enfrentan a largo plazo los países africanos es la de cómo lograr estas transformaciones cruciales que mejorarán también su capacidad para adaptarse a los cambios en las circunstancias exteriores. Para llevarla a cabo fructíferamente, necesitarán aumentar sustancialmente el nivel de las importaciones de bienes de capital. No se puede planificar una política introspectiva que cancele estas importaciones vitales. De hecho, es frecuente que se dirija a aumentar incluso más la capacidad de importar estos bienes restringiendo las importaciones que no son esenciales. En cierta medida, pues, muchas veces los países en desarrollo se ven obligados a una política introspectiva debido a la existencia de tendencias adversas a sus exportaciones en los mercados mundiales.

Objetivos a largo plazo y problemas a corto plazo

El objetivo de la comunidad internacional al intentar promover la interdependencia económica mundial es mantener

políticas y principios que contribuyen a una política de desarrollo extrovertida. El mantenimiento de la estabilidad económica en los países desarrollados, la eliminación de restricciones a la importación de bienes manufacturados y semi-manufacturados provenientes de los países en desarrollo, la ayuda para el cambio estructural y la mejora de las infraestructuras económicas y sociales en los países más pobres, y un importante programa para estabilizar los mercados de bienes de consumo primarios, son algunos de los elementos de un nuevo orden en el seno del cual la creciente interdependencia económica mundial pueda contribuir a un desarrollo equitativo entre países pobres y ricos.

Pero, aun cuando pueda haber un acuerdo general sobre los objetivos a largo plazo, no hay que subestimar los importantes obstáculos que muchos países africanos han de superar a corto plazo. Por ejemplo, muchos de ellos sufren en la actualidad de profundas crisis económicas y están preocupados, por lo tanto, con el problema a corto plazo del manejo de la crisis. Cómo se resuelven estas crisis y en qué condiciones se obtienen los préstamos del extranjero y de las agencias donantes determinarán si los países implicados pueden participar eficazmente en las estrategias a largo plazo que eventualmente podrían conducir a las metas establecidas en el Plan de Acción de Lagos y que tan claramente elaboradas están en el informe de aniversario de la CEA.

Precisamente en este contexto, el controvertido tema de la "condicionalidad" adquiere su gran importancia. Recordaremos que, cuando propone un mayor nivel de ayuda a los países africanos para contribuir a que superen la crisis actual, el informe del Banco Mundial observa:

África no siempre ha utilizado la afluencia de ayuda con eficacia; su impacto en el desarrollo ha quedado diluido por insuficiencias en el medio de la política interna. Por lo tanto, los países africanos han de estar dispuestos a asumir una enérgica acción en lo que se refiere a los problemas internos, estar más abiertos a aceptar propuestas para revisar sus políticas a la luz de la experiencia, y a aceptar la propuesta de que, sin reforma política, será difícil movilizar una ayuda mayor.¹⁴

¹⁴ Informe del Banco Mundial, *op. cit.*, p. 8

En la medida en que los apremiados países africanos se encuentran bajo una gran presión para aceptar condiciones que alteran sus prioridades internas y las apreciaciones del desarrollo que han suscrito en el contexto del Plan de Acción de Lagos, puede que comprendan estabilidad a corto plazo al precio de estrategias de desarrollo a largo plazo; aunque es posible que haya muchas zonas en las que los requisitos de la política a corto plazo, independientemente de las ideologías que inspiren estas estrategias. Por ejemplo, medidas que mejoren la productividad interna, promuevan una organización y dirección mejores, establezcan una política sensata de ingresos internos que enfatice las necesidades básicas y desaliente el derroche, serán adecuadas para todos los países sean cuales fueren sus convicciones ideológicas. Pero hay otras áreas —por ejemplo, el sector privado *versus* el público, la promoción de la exportación *versus* la sustitución de la importación, los mecanismos de mercado *versus* los controles y regulaciones— en las que el razonamiento ha despertado susceptibilidades políticas e ideológicas. En realidad, la mayoría de las controversias que se han originado a partir de recientes discusiones sobre la situación en África giran en torno a estos puntos sensibles. Examinemos, por ejemplo, el tema de la protección a la industria nacional. Un punto de vista es que ésta ha llegado demasiado lejos en los países africanos, que los altos topes arancelarios han fomentado en buena parte la ineficacia y que, por lo tanto, una protección más reducida promovería una mayor productividad. No obstante, otro punto de vista es el que hay muchas áreas en las que un país pobre tiene pocas opciones, como no sea la de protegerse inicialmente del estallido de la competencia extranjera; y respecto a este punto, se señala con frecuencia que, incluso aquellos países que han logrado abrirse camino en el mercado mundial de manufacturas, han de pasar por largos períodos de “infancia” protegidos por altos topes arancelarios. Tal vez la pregunta legítima sea cuánto tiempo se supone que va a durar esta “infancia”; la pregunta llega a ser incluso más pertinente si los costos de los productos industriales nacionales siguen subiendo y no bajan en relación a los costos extranjeros durante el período de infancia y si el mercado interno es tan pequeño que muchas

de las industrias protegidas operan muy por debajo de su capacidad o a escalas improductivas.

Otra área controvertida de política tiene que ver con el ajuste de la tasa de cambio. La sobrevaluación de la tasa de cambio se ha señalado con frecuencia como una de las causas subyacentes de los problemas comerciales y de balanza de pagos que enfrentan los países en desarrollo, y la devaluación de la moneda forma parte invariablemente del conjunto de políticas que se les imponen como condición para recibir préstamos del extranjero y tratar de solucionar así la crisis de su balanza de pagos. No cabe duda de que en muchos casos las tasas de cambio han quedado totalmente fuera de la realidad económica y necesitan un ajuste. No obstante, hay casos menos graves en los que el verdadero foco de atención han de ser estas políticas internas —en especial las de ingresos y presupuestales— sin las que los ajustes a la tasa de cambio no pueden ser efectivos. En el contexto africano, mucho depende también de la rapidez con la que se puedan eliminar las causas de los altos costos —infraestructura pobre, baja productividad del trabajo, etc.— y de la eficacia con que se logre extender el mercado de las industrias nacionales mediante la integración regional.

Conclusiones

Una conclusión que puede derivarse de este análisis es que las importantes transformaciones que todavía tienen que experimentar muchos países africanos requerirán una movilización mucho mayor de sus esfuerzos internos y un programa de ayuda internacional mucho más ambicioso y mejor diseñado de lo que ha sido hasta ahora. También serán cruciales para el éxito de estos empeños políticas internacionales que mantengan un crecimiento económico mundial firme, liberalicen las importaciones provenientes de los países en desarrollo y estabilicen los mercados de bienes de consumo primarios mundiales. La experiencia africana es un claro ejemplo de que la interdependencia económica mundial, si se quiere que conduzca a un desarrollo mundial equitativo, no se puede abandonar al libre juego de las fuerzas del mercado. Tanto las

políticas internacionales como las relaciones exteriores necesitarán de una dirección más amplia y de una buena dosis de intervención gubernamental. Lejos de proporcionar una excusa para un manejo ineficaz y deficiente, esta intervención debería orientarse a proporcionar los cimientos estructurales que mejoren la eficacia de los mecanismos de mercado y del sistema de precios. En definitiva, los países africanos derivarán el máximo de beneficios de su participación en la creciente interdependencia económica mejorando su capacidad de adaptarse a las variables situaciones de los mercados mundiales.

Traducción del inglés:
ISABEL VERICAT