

Ajuste y crecimiento en África al sur del Sahara

Un programa inconcluso

Tras una prolongada crisis, los países de África al sur del Sahara han ampliado sus programas de reforma y han alcanzado tasas de crecimiento económico más satisfactorias. No obstante, sus logros son frágiles; para alcanzar un progreso sostenido tendrán que reforzar sus actuales programas de reforma y resolver los graves conflictos que amenazan a la región.


Evangelos A. Calamitsis

AL CABO de un largo y difícil camino recorrido desde la independencia, los países de África al sur del Sahara parecen haber llegado nuevamente a una situación promisoriosa. La independencia había sido acompañada de grandes expectativas de rápido progreso económico y social que había de lograrse a medida que las nuevas naciones-Estado fueran consolidándose. Estas expectativas en general se realizaron en los años sesenta, período en que aumentó la producción y se elevó considerablemente el ingreso real per cápita. Sin embargo, en la mayor parte de las economías de la región, este período de crecimiento inicial fue seguido por una situación de estancamiento en los años setenta, y un deterioro en los años ochenta. Aunque algunos países emprendieron programas de ajuste y reforma de gran envergadura y obtuvieron considerable éxito, los resultados económicos agregados de la región siguieron siendo desalentadoramente insatisfactorios; el ingreso real per cápita disminuyó y la pobreza aumentó en todo el continente. Actualmente, en vísperas del nuevo milenio, los nuevos indicios de progreso económico y la determinación más generalizada de llevar a cabo reformas son buenos augurios para el futuro. Pero los países de África al sur del Sahara deben mantener y reforzar sus pro-

gramas de reforma y, al mismo tiempo, adoptar con urgencia medidas que permitan resolver los graves conflictos que amenazan al continente. De lo contrario, las perspectivas económicas de África volverán a ensombrecerse y se perderá una gran oportunidad de lograr un progreso duradero.

Crisis de los años setenta y ochenta

Como se ha planteado en numerosos estudios, las perturbaciones externas se conjugaron con factores internos para producir los insatisfactorios resultados económicos en África al sur del Sahara en las dos últimas décadas. De hecho, muchos países, especialmente los más pobres, fueron gravemente afectados por las continuas alzas de las importaciones, la baja de los precios de las exportaciones y graves sequías. No obstante, en la mayoría de los casos el deterioro obedeció en gran medida a la aplicación de una política económica desacertada, que dio lugar a distorsiones de precios (notablemente la sobrevaloración de la moneda), decisiones erróneas en materia de inversión, crecientes déficit presupuestarios, proliferación de empresas públicas que funcionaban a pérdida, crecientes presiones inflacionarias y una disminución de la competitividad internacional. A esto se agregó un grave deterioro de la gestión pública, reflejado sobre todo en el debilita-



miento del marco jurídico y del sistema judicial, así como la corrupción en la administración de los recursos públicos, en especial los vinculados con la comercialización de cultivos y minerales clave. Esos problemas se vieron agravados por el acelerado crecimiento demográfico, desinterés por el desarrollo de los recursos humanos, continuo deterioro de la infraestructura y brotes de conflictos étnicos e inestabilidad política. Con el fin de reforzar la base de recursos internos, cada vez más reducida, muchos Estados contrajeron cuantiosas deudas en el exterior para financiar el consumo y la inversión, pero, dada la baja y decreciente tasa de rentabilidad del gasto público, la carga de la deuda externa de estos países se hizo a menudo insostenible, y se acumularon los atrasos en los pagos.

Cambio de rumbo en los años noventa

Confrontados con una crisis cada vez más profunda, en los años ochenta y principios de los noventa, más y más países comenzaron a aplicar programas generales de ajuste y reforma, en muchos casos con respaldo del FMI y del Banco Mundial. Pese a algunos tropiezos iniciales, los programas fueron consolidándose en la mayoría de los países, a medida que éstos hacían frente a los problemas macroeconómicos y las limitaciones estructurales del crecimiento económico. Como resultado de ello, a comienzos de 1995 hubo un cambio fundamental en la situación económica global de la región.

Según los datos más recientes, en el período 1995–98 la tasa anual media de crecimiento del PIB real de África al sur del Sahara alcanzó un nivel superior al 4%, es decir, cuatro veces la tasa media de los cuatro años precedentes. En consecuencia, el ingreso real per cápita comenzó a aumentar perceptiblemente en muchos países. Si se excluyen las dos mayores economías de la región —Nigeria y Sudáfrica— la tasa anual media de crecimiento del PIB real de África al sur del Sahara llegó casi al 5%, y la de los países de la zona del franco CFA, tomados en conjunto, superó el 5% en el período en cuestión, lo que refleja la clara recuperación de las respectivas economías tras la devaluación del franco CFA de enero de 1994, que se hacía necesaria desde hacía tiempo y que fue respaldada por medidas financieras y reformas estructurales complementarias. Simultáneamente, se redujo pronunciadamente la tasa media de inflación de la región, que pasó de un máximo del 47% en 1994 a un nivel estimado en el 10% en 1998. En 1997 se redujeron también, en forma significativa, los desequilibrios financieros internos y externos, y la reducción habría sido aun mayor en 1998, de no haber sido por las repercusiones desfavorables de la crisis asiática sobre los precios mundiales de algunos productos básicos, especialmente el petróleo.

De este modo, por primera vez en una generación, hay signos cada vez más elocuentes de progreso económico en África al sur del Sahara. Existen indicios de que la resuelta aplicación de medidas fiscales y monetarias bien concebidas ha reducido considerablemente los desequilibrios macroeconómicos básicos. Además, mediante importantes reformas estructurales, se eliminaron los controles de precios internos, se dejó librada al mercado la determinación de las tasas de interés, se liberalizaron los sistemas cambiario y comercial, se reestructuraron o privatizaron empresas públicas, se adoptaron medidas de reforma del sector financiero y se reformó el régimen de la inversión y la legislación laboral, y de este modo se ha promovido la elimina-

ción de distorsiones y se ha logrado una mayor eficiencia económica global. Además, muchos países han reformado considerablemente sus sistemas de comercialización de productos agropecuarios, lo que ha hecho posible la obtención de precios más altos por parte de los productores rurales, reforzándose así los incentivos a la producción. Por otra parte, cada vez más países se esfuerzan por lograr un crecimiento económico de alta calidad, y sus programas de reforma tienen como principal objetivo la reducción de la pobreza orientando en forma más directa el gasto público hacia servicios sociales básicos, como los de asistencia sanitaria y educación. Al mismo tiempo, la aplicación de estas medidas económicas se ha visto acompañada por la liberalización del sistema político y una tendencia hacia modalidades participatorias de gobierno que promueven el consenso entre el Estado y la sociedad civil en torno a la política pública. El progreso logrado podría, pues, ser duradero ya que cuenta con el respaldo de un entorno de política interna más sólido, en lugar de basarse en hechos externos fortuitos.

No obstante, es mucho lo que aún debe lograrse en la región para recuperar el terreno perdido en las dos últimas décadas y para que su economía se integre plenamente en la economía mundial. En especial, las tasas de crecimiento económico aún no son suficientemente altas para que los países de la región puedan alcanzar el nivel de otros países en desarrollo, para crear las oportunidades de empleo necesarias a fin de absorber una población activa en rápido crecimiento y para reducir en forma significativa la pobreza generalizada. Por lo tanto, es necesario elevar las tasas de crecimiento medias del PIB real a un nivel anual comprendido entre el 7% y el 8%; aunque sean tasas relativamente altas, es factible alcanzarlas, como lo demuestran los resultados logrados recientemente por Côte d'Ivoire, Etiopía, Mozambique y Uganda. Sería necesario incrementar la inversión, que tendría que pasar del nivel actual, comprendido entre el 17% y el 18% del PIB, a más del 25% del PIB (cifra similar a la lograda en períodos de crecimiento económico sostenido en Asia y América Latina), así como lograr una mayor productividad. Simultáneamente, puesto que la asistencia oficial para el desarrollo está disminuyendo de manera evidente, los países africanos tendrán que lograr tasas de ahorro interno bastante mayores y atraer corrientes de capital privado —especialmente inversión extranjera directa— para acelerar el crecimiento y el desarrollo de su economía.

Hacia un crecimiento económico sostenido

Dada la situación de la región, ¿qué medidas se requieren para lograr un crecimiento económico más dinámico y sostenido en los próximos años? Evidentemente, cada uno de los países de África al sur del Sahara deberá elaborar la estrategia más apropiada para sus circunstancias específicas. Sin embargo, tomando como base la experiencia y los estudios, se está formando un consenso en cuanto a que los objetivos de política y reforma económica de África deben incluir los siguientes componentes:

- **Fomento del desarrollo del sector privado como motor principal del crecimiento económico.** Como surge de algunos estudios empíricos, la inversión privada es mucho más eficaz que la inversión pública para promover el crecimiento económico, pero en África al sur del Sahara el aumento de la inversión privada interna y externa se ha visto limitado por los elevados costos de transacción y la percepción de que las operaciones

realizadas en la región están expuestas a grandes incertidumbres. Por lo tanto es esencial promover un entorno propicio para la inversión privada, generando confianza en la viabilidad de una política macroeconómica apropiada, haciendo asequibles la infraestructura y la mano de obra calificada necesarias, y creando y manteniendo un marco regulatorio transparente, justo y eficiente y un sistema judicial que preserve los derechos de propiedad y haga cumplir en forma adecuada los contratos.

• **Promoción de todos los aspectos del buen gobierno.** En la mayoría de los países, habrá que redefinir el papel del sector público, procurando que el Estado deje de realizar directamente actividades productivas y comerciales y reforzando en cambio sus funciones capitales, sobre todo la prestación eficaz de servicios públicos esenciales y el suministro de la infraestructura básica. Además, los gobiernos tendrán que llevar adelante con mayor determinación el proceso de reestructuración y privatización de empresas públicas, a fin de reducir los subsidios presupuestarios, ampliar el horizonte de la actividad del sector privado y lograr una mayor eficiencia económica global. En forma más general, tendrán que administrar los recursos públicos de manera plenamente transparente y responsable, depurando los procedimientos de adquisición y revisando y publicando regularmente los informes de auditoría, las cuentas presupuestarias y otras cuentas. Esto revestirá decisiva importancia para que las operaciones del sector público se realicen en forma irrevocable y para evitar todo tipo de corrupción y camarillas.

• **Consolidación de la estabilidad macroeconómica mediante políticas monetarias y fiscales bien concebidas, incluidos tipos de cambio y tasas de interés realistas.** En particular, será esencial sanear las finanzas públicas, lo cual exigirá, entre otras cosas, reforzar la administración tributaria y aduanera y reducir los desembolsos no prioritarios, a fin de generar mayores recursos para financiar el gasto social y de desarrollo. De este modo, podrían reducirse aún más los déficit presupuestarios y el endeudamiento bancario del sector público, lo que daría mayor margen para el financiamiento bancario del sector privado y, por lo tanto, facilitaría la gestión monetaria y la reducción de la inflación.

• **Aceleración de la liberalización del comercio exterior a fin de incrementar la competitividad de los productores internos y hacer más rápida la integración de África al sur del Sahara en la economía mundial.** Aunque el proceso de liberalización del comercio exterior ha avanzado en toda la región, los regímenes de comercio exterior siguen siendo considerablemente más complicados y restrictivos que en otras partes del mundo. Los aranceles aduaneros sobre la importación siguen siendo demasiado altos y dispersos, en parte porque el sector público depende en gran medida de esta fuente de ingreso presupuestario, pero también debido a la frecuencia de las exenciones legales y exenciones ad hoc. La eliminación de estas exenciones —preferiblemente en el contexto de programas de reforma tributaria a mediano plazo— haría posible una reducción más rápida de los aranceles. El objetivo tendría que ser lograr, en un período de tres a cinco años, una estructura arancelaria mucho más sencilla y transparente, que contenga apenas unas pocas tasas comprendidas dentro de una gama del 0% al 20%, y un arancel medio de alrededor del 10%.

• **La integración económica.** En diversas zonas de la región los gobiernos están intensificando su mutua colaboración económica y coordinando su política económica en el contexto de organismos regionales. Será necesario reforzar estas tendencias para facilitar la liberalización del comercio exterior a escala regional y mundial. Una eficiente integración regional permitiría a muchos países superar los obstáculos que representa su tamaño relativamente pequeño, realizar mayores economías de escala y comerciar en mejores condiciones a nivel mundial. La integración regional brindaría, asimismo, un marco en el que los países podrían colaborar mutuamente para establecer una infraestructura común (en materia de transporte y telecomunicaciones, así como servicios bancarios y de seguros), con lo cual estarían mejor equipados para participar en el comercio mundial. Por otra parte, asumir las obligaciones propias de la calidad de miembros de organismos regionales puede ayudarlos a mantener el impulso del ajuste y la reforma en ámbitos difíciles, como la armonización de las normas sobre inversiones y los sistemas tributarios, la reducción de los aranceles aduaneros de importación, la racionalización de los sistemas de pagos, la reestructuración del sector financiero y la reforma del mercado de trabajo. En forma más amplia, los organismos regionales africanos tendrán que promover una liberalización multilateral no discriminatoria del comercio exterior que permita una mejor integración de sus países miembros en la economía mundial.

• **Profundización de la reforma del sector financiero.** Aunque muchos países de África al sur del Sahara han logrado un considerable progreso en la reforma del sector financiero, la mayoría de los bancos centrales aún carecen de la autonomía necesaria. El sector financiero está poco desarrollado y le resulta difícil movilizar el ahorro interno y atraer capital privado extranjero; las instituciones bancarias son frágiles, y la intermediación es inadecuada. Por lo tanto, en adelante deberán adoptarse medidas para conferir autonomía a los bancos centrales y, al mismo tiempo, responsabilizarlos plenamente; crear mercados financieros más activos y amplios; establecer o reforzar las instituciones encargadas de la regulación y supervisión prudencial de los bancos; completar la rehabilitación de los bancos comerciales en dificultades y mejorar el proceso de recuperación de préstamos; abrir los sectores bancarios a una sana competencia y a las prácticas internacionales óptimas en materia de administración bancaria, especialmente a través de la privatización, y reforzar el marco jurídico de la actividad bancaria. Además, deberán crearse instituciones e instrumentos financieros especializados para la movilización del ahorro a largo plazo, así como eficientes mecanismos de crédito al sector rural.

• **Desarrollo social y de recursos humanos.** Este objetivo será esencial para el mantenimiento de una tasa de crecimiento económico más alta y la reducción de la pobreza; para alcanzarlo será preciso mejorar, cuantitativa y cualitativamente, los servicios de asistencia sanitaria básica, educación y otros de gran importancia, a fin de lograr indicadores sociales considerablemente más satisfactorios a largo plazo. Al mismo tiempo, deberán establecerse redes de protección social bien orientadas, basadas en evaluaciones sociales específicas (o reforzarse las existentes), a fin de mitigar los efectos desfavorables que puede

suscitar el ajuste en los sectores sociales más pobres y vulnerables.

• *La creación de capacidad administrativa y de gestión, como etapa esencial para la ejecución eficaz de las reformas necesarias.* En la mayoría de los países africanos la elaboración y aplicación de la política económica sigue tropezando con los obstáculos de una escasa capacidad de gestión y estructuras institucionales y administrativas débiles. En muchos casos, el número de funcionarios públicos es excesivo y sus remuneraciones son demasiado bajas, lo cual desalienta su eficiencia y rápida reacción ante nuevas circunstancias. Un componente clave de los programas de creación de capacidad debe ser, por lo tanto, reducir el número de funcionarios públicos, capacitarlos mejor y brindarles mayores alicientes. Estas medidas, junto con una mayor descentralización y delegación de tareas, ayudarían a los gobiernos a prestar los servicios esenciales con eficacia en función de los costos. También debería crearse capacidad en el sector privado a través de instituciones apropiadas; en este contexto deberán adoptarse medidas que confieran un papel más destacado a las organizaciones no gubernamentales y hagan posible una plena participación de la mujer en el proceso de crecimiento económico.

Socios en el desarrollo

El éxito de la estrategia encaminada a lograr un crecimiento económico más acelerado y la reducción de la pobreza dependerán en gran medida de que los países de África al sur del Sahara se sientan identificados con el proceso de reforma y con la aplicación sostenida de una política económica bien concebida. No obstante, los programas de reforma necesitarán también el respaldo de los países que mantienen relaciones bilaterales con las naciones africanas y de las instituciones financieras internacionales.

Estos países, “socios” en el desarrollo de África, especialmente los principales países industriales, pueden contribuir al éxito de África aplicando medidas que promuevan el crecimiento económico y la estabilidad financiera mundiales, abriendo sus mercados a los productos con respecto a los cuales los países africanos poseen o pueden lograr una ventaja comparativa, y eliminando paulatinamente las prácticas de protección discriminatorias, brindando mayor asistencia a los países que han adoptado firmes programas de reforma, colaborando activamente en la lucha contra la corrupción, y adoptando las medidas pertinentes para que los organismos internacionales y regionales dispongan de los recursos necesarios para el cumplimiento de su misión.

Las instituciones financieras internacionales —el FMI y el Banco Mundial— también tendrán que seguir respaldando los programas de ajuste y reforma de África mediante su asesoramiento en materia de política económica y su asistencia financiera y técnica. En todos estos ámbitos deberán cumplir una función importante. Es probable que el FMI pueda llegar a



Evangelos A. Calamitsis era el Director del Departamento de África del FMI al jubilarse, a fines de noviembre de 1998.

cumplir un papel más destacado y realizar un mayor aporte a África al sur del Sahara:

- Manteniendo su respaldo a programas bien concebidos, sobre todo a través del servicio reforzado de ajuste estructural (SRAE) —el mecanismo financiero de carácter concesionario del FMI— y obteniendo los recursos que necesita el SRAE para lograr la autosuficiencia en 2005.

- Avanzando rápidamente, conjuntamente con el Banco Mundial, hacia la plena aplicación de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (Iniciativa para los PPME).

- Proporcionando asistencia de emergencia a los países en etapa de posguerra que han padecido perturbaciones políticas o sociales, o conflictos armados.

- Intensificando sus programas de asistencia técnica y capacitación para respaldar la creación de capacidad y la reforma institucional, incluido el mejoramiento de las estadísticas para que sean

compatibles con los cánones internacionales de divulgación de datos, y promover la observancia de prácticas óptimas en materia de supervisión de la actividad bancaria y transparencia fiscal.

- Aplicando un enfoque proactivo y recomendando medidas de lucha contra la corrupción en la gestión de los recursos públicos y ayudando a los países miembros a ponerlas en práctica.

- Aprovechando las enseñanzas que ofrece la reciente crisis internacional, ayudando a reforzar la arquitectura del sistema financiero internacional con el fin de reducir la probabilidad e intensidad de futuras conmociones que vayan en detrimento del crecimiento y la estabilidad financiera mundiales.

Conclusión

La región de África al sur del Sahara ha logrado en los últimos años un giro importante en sus resultados económicos globales, en gran medida gracias al mejoramiento de la política macroeconómica y la reforma estructural. No obstante, la situación sigue siendo frágil y los países de la región se ven confrontados con múltiples riesgos de nuevas crisis, especialmente graves conflictos en varias zonas. Por lo tanto, un objetivo inmediato debe ser promover la paz y la seguridad a través de la prevención de los conflictos y la pronta resolución de las disputas, de modo de crear un entorno global en que los programas económicos y financieros bien concebidos tengan las máximas probabilidades de éxito. Para lograr la aceleración del crecimiento económico y una reducción duradera de la pobreza, la mayor parte de los países tendrán que aplicar con determinación un programa de reforma centrado en el desarrollo del sector privado, una buena gestión pública, la consolidación de la estabilidad macroeconómica y la aceleración de las reformas estructurales e institucionales. Estos objetivos están seguramente al alcance de los países de África al sur del Sahara. Si se esfuerzan por alcanzarlos basándose en un amplio consenso nacional, sentarán las bases para un entorno de mayor confianza y progreso en la región durante el nuevo milenio. **F&D**