

Necesidad de políticas internas más firmes y apoyo internacional

Evangelos A. Calamitsis

LA GLOBALIZACIÓN o mundialización —es decir, la creciente integración económica entre los países— se ha acelerado rápidamente en los últimos 50 años, impulsada en gran medida por la notable expansión del comercio internacional y las corrientes de capital, además del extraordinario avance de las tecnologías de la información y las comunicaciones. La intensificación de este fenómeno ha producido grandes beneficios en lo que respecta al desarrollo socioeconómico mundial, como se refleja en el crecimiento sin precedente del producto mundial y el ingreso real per cápita y, en términos más generales, en las importantes mejoras del bienestar humano.

Sin embargo, estos beneficios no se han distribuido equitativamente, y la disparidad del ingreso entre países ricos y pobres, y en el propio ámbito de muchas naciones, es ahora mayor. Hoy día, con una población mundial de 6.000 millones de habitantes, unos 2.800 millones —casi la mitad— sigue viviendo con un ingreso inferior a US\$2 diarios, y 1.200 millones de personas —una quinta parte de la humanidad— sobrevive con menos de US\$1 diario. La persistencia de la pobreza extrema y otros problemas, entre ellos la inestabilidad de las corrientes internacionales de capital, han sido motivo de grave preocupación. Con todo, esto no significa que la creciente apertura de la economía mundial sea la causa de la disparidad del ingreso ni de la inestabilidad financiera. Si bien no se trata de un fenómeno sin ninguna consecuencia negativa, la globalización es un poderoso motor de la prosperidad mundial e indudablemente seguirá adelante. Lo esencial es determinar qué políticas y

reformas son las que aportarán un crecimiento económico sostenido que beneficie a todos los pueblos del mundo.

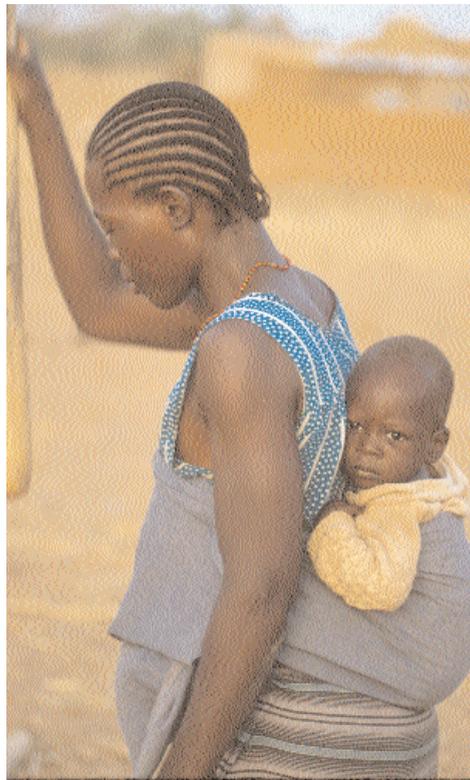
Desde principios de los años setenta, algunos países en desarrollo, principalmente de Asia oriental, han logrado en gran medida cerrar la brecha del ingreso frente a las economías avanzadas. Sin embargo, en muchos otros países, el progreso ha sido lento y, en otros, las diferencias han seguido creciendo. En África al sur del Sahara, la brecha del ingreso frente a las economías avanzadas se ha ensanchado y, en términos absolutos, en varios países el ingreso per cápita ha bajado. La proporción del comercio mundial correspondiente a esta región se ha visto erosionada, incluso en lo que respecta a la exportación de productos tradicionales, mientras que la inversión extranjera directa se ha mantenido generalmente en niveles muy bajos.

En consecuencia, África al sur del Sahara entró en el nuevo milenio muy a la zaga de otras regiones y abrumada por un gran problema de desarrollo. En promedio, el ingreso real per cápita, el ahorro y la inversión se sitúan hoy en los mismos niveles de 1970. Si bien la educación y los servicios sanitarios han mejorado en varios países africanos, las condiciones sociales se encuentran entre las peores del mundo (véase el cuadro). Aún más preocupante es que el SIDA ha adquirido proporciones alarmantes en muchos países africanos, destrozando vidas y planteando una amenaza para el crecimiento y el desarrollo futuros.

En consecuencia, África al sur del Sahara entró en el nuevo milenio muy a la zaga de otras regiones y abrumada por un gran problema de desarrollo. En promedio, el ingreso real per cápita, el ahorro y la inversión se sitúan hoy en los mismos niveles de 1970. Si bien la educación y los servicios sanitarios han mejorado en varios países africanos, las condiciones sociales se encuentran entre las peores del mundo (véase el cuadro). Aún más preocupante es que el SIDA ha adquirido proporciones alarmantes en muchos países africanos, destrozando vidas y planteando una amenaza para el crecimiento y el desarrollo futuros.

Causas del crecimiento insatisfactorio

La cuestión fundamental que suele plantearse es por qué el crecimiento



Indicadores sociales de los países de bajo y mediano ingreso

	Población que vive con menos de US\$1 diario (Porcentaje)		Tasa de analfabetismo de adultos (Porcentaje)	Esperanza de vida al nacer (Años)	Tasa de mortalidad infantil (Por 1.000)	Prevalencia del VIH (Porcentaje de adultos de edades 15–49)
	1990	1998	1999	1999	1999	1999
África al sur del Sahara	47,7	48,1	39	47	92	8,38
América Latina y el Caribe	16,8	12,1	12	70	30	0,58
Asia meridional	44,0	40,0	46	63	74	0,56
Asia oriental y el Pacífico	27,6	14,7	15	69	35	0,22
Europa oriental y Asia central	1,6	3,7	3	69	21	0,18
Oriente Medio y Norte de África	2,4	2,1	36	68	44	0,03
Todas las regiones	29,0	23,4	25	64	59	1,19

Fuentes: Banco Mundial, 2001, *Global Economic Prospects and the Developing Countries* (Washington); y Banco Mundial, 2001, *World Development Indicators* (Washington).

de África al sur del Sahara se ha rezagado frente al de otras regiones desde comienzos de los años setenta. Los amplios estudios y análisis realizados dentro y fuera de África señalan a menudo las causas siguientes:

- Condiciones geográficas y demográficas adversas.
- Deterioro de la relación de intercambio y otras perturbaciones externas.
- Deficiencias de la política macroeconómica, sobre todo medidas fiscales inapropiadas.
- Fallas de política estructural.
- Deficiencias de la gestión de gobierno, sobre todo gestión deficiente de los ingresos obtenidos de los principales productos agrícolas, minerales y petróleo (producción y exportación).
- Inestabilidad y conflictos políticos.

Los factores geográficos y demográficos adversos, así como las variaciones negativas de la relación de intercambio, en gran medida ajenos al control de las autoridades, han influido sin duda en los resultados que han podido obtener muchos países africanos, sobre todo los más pobres. Pero los factores y las medidas de política de orden interno han sido un obstáculo aun mayor para el desarrollo de condiciones apropiadas para la inversión y el crecimiento.

Durante los años setenta y gran parte de los ochenta, la mayoría de los países africanos intentaron progresar económica y socialmente mediante la imposición de controles administrativos sobre los precios, la tasa de interés y el tipo de cambio, además de restringir diversos aspectos de la producción, la distribución y el comercio. Al mismo tiempo, y pese al deterioro de la relación de intercambio, impusieron medidas de expansión en el terreno fiscal y monetario, confiando excesivamente en recursos internos y externos para financiar considerables déficit presupuestarios y de las empresas públicas. En consecuencia, toda la estructura de incentivos se vio afectada, se distorsionaron las opciones de inversión y los servicios sociales esenciales se vieron relegados, mientras se extendía la corrupción, se debilitaba la competitividad, y la deuda externa se hacía insostenible. Los problemas se vieron agravados por la inestabilidad y los conflictos políticos, circunstancia que erosionó aun más la confianza de los inversores y reforzó

la percepción de que la región era una de las de mayor riesgo en el mundo. Durante mucho tiempo, la mayoría de los países africanos se resistieron a la adopción de las medidas y reformas orientadas al mercado, indispensables para poder beneficiarse de la globalización y, por consiguiente, las economías se estancaron o retrocedieron mientras aumentaba la pobreza.

Progreso reciente y metas de desarrollo

A medida que los países africanos han comenzado a ocuparse de los problemas que enfrentan, se vislumbran por primera vez en una generación ciertos indicios de progreso. Fuera de los países que han estado adoptando las medidas apropiadas desde hace más de 10 años (principalmente Botswana, Mauricio y Uganda), en un número creciente de casos (entre ellos Benin, Burkina Faso, Mozambique, Senegal y Tanzania) se ha conseguido un giro importante de la situación, que ha conducido a un acusado incremento del crecimiento del producto y del ingreso real per cápita y a la mejora de algunos indicadores sociales.

No obstante, África al sur del Sahara tiene un largo camino que recorrer para recuperar el terreno perdido en los últimos 30 años y alcanzar a otros países en desarrollo. Concretamente, los resultados globales de la región se sitúan ahora muy por debajo de los niveles necesarios para llegar a las metas internacionales de desarrollo y reducción de la pobreza, de educación, sanidad, igualdad entre los géneros y sustentabilidad ambiental en las fechas que se han fijado, en la mayoría de los casos para el año 2015. Para alcanzar estas metas, sobre todo la de reducir los casos de extrema pobreza a mediados del período 1990–2015, los países africanos al sur del Sahara tendrán que elevar sostenidamente la tasa de crecimiento del PIB real a un 7%–8% anual, aproximadamente el doble de la tasa alcanzada en la segunda mitad de los años noventa. Es especialmente importante que las economías más grandes de África —Nigeria y Sudáfrica— consigan un crecimiento vigoroso para facilitar y fomentar las perspectivas de crecimiento en toda la región.

Así pues, el desafío que se plantea a los países africanos es cómo lograr un crecimiento económico y una reducción de la pobreza más rápidos en el contexto de un mundo cada vez

más interdependiente. Aunque no existe una fórmula sencilla y universal para el desarrollo, los formuladores de la política económica sí saben bastante sobre los componentes de un crecimiento sustentable con equidad y justicia social. Los estudios empíricos señalan, en general, que este tipo de crecimiento exige un incremento de la inversión, sobre todo de la inversión que promueva la iniciativa privada, fomente el desarrollo de los recursos humanos y mejore la eficiencia y productividad económicas generales. En última instancia, los propios países africanos al sur del Sahara serán los que tengan que formular sus estrategias para el desarrollo, basadas en un programa general de acción que se adapte debidamente a sus circunstancias. Más aun, para que resulte eficaz, la estrategia nacional tendrá que basarse firmemente en un enfoque abierto, transparente y participativo que asegure la amplia identificación nacional con los objetivos deseados, y la orientación de las medidas y políticas.

En consecuencia, la combinación y secuencia de las medidas y reformas de orden socioeconómico diferirán necesariamente de un país a otro. Sin embargo, en vista del historial y la experiencia recientes, los países africanos tendrán que reforzar su política macroeconómica y reformas estructurales si desean beneficiarse de la globalización, acelerar el crecimiento y reducir la pobreza. Se trata de un enfoque que ha estado cobrando fuerza en los últimos años, impulsado por varios programas de acción que ahora se han combinado en la llamada Nueva Iniciativa Africana, firmemente arraigada en los principios de identificación de los países con los programas, liderazgo y determinación en la adopción de firmes medidas y reformas de política interna. Con todo, para alcanzar el éxito, los programas de reforma tendrán que ir acompañados de una asistencia técnica y financiera internacional más generosa y mejor coordinada.

Refuerzo de la política macroeconómica

A la luz de las circunstancias y de los objetivos de muchos países africanos, como se desprende de los documentos de estrategia para la lucha contra la pobreza, se concede suma importancia a la consolidación de la estabilidad macroeconómica y el refuerzo de la competitividad mediante medidas bien concebidas en los ámbitos fiscal, monetario y cambiario.

En este sentido, la *política fiscal* tiene un papel trascendental. Al tiempo que debe asegurar la estabilidad financiera, deberá orientarse también hacia el objetivo de alcanzar tasas de crecimiento más elevadas y reducir la pobreza. En consecuencia, en muchos casos, habrá que fomentar la eficiencia tributaria y la recaudación impositiva mediante diversas medidas de reforma, incluida la reorientación del sistema impositivo apartándolo de los impuestos sobre el comercio exterior y acercándolo a los impuestos de base amplia sobre el consumo



“Será imprescindible también reducir el gasto improductivo (como el gasto militar, los subsidios y las transferencias a empresas públicas ineficientes) e incrementar el gasto para reducir la pobreza”.



interno, además de limitar las exenciones y de reforzar la administración tributaria. Será imprescindible también reducir el gasto improductivo (como el gasto militar, los subsidios y las transferencias a empresas públicas ineficientes) e incrementar el gasto para reducir la pobreza, con lo que se mejoraría la calidad del gasto público y se consolidaría la cohesión social. La reasignación de recursos deberá estar respaldada por el refuerzo de los sistemas de gestión del gasto, sobre todo con el fin de controlar más estrechamente la provisión y el efecto de los servicios públicos y las redes de seguridad social. No obstante, y en conjunto, el endeudamiento público en el sistema bancario deberá limitarse estrictamente —o por completo— para que haya mayor margen de financiamiento bancario para el sector privado y la gestión monetaria resulte más fácil.

Al mismo tiempo, la *política monetaria*, tendría que limitar el crecimiento de la oferta monetaria a fin de controlar la inflación. Para ello, sería deseable recurrir en mayor medida a instrumentos indirectos de control monetario, sobre todo operaciones de mercado abierto, de modo que sean las fuerzas del mercado las que determinen las tasas de interés.

En cuanto al papel que debe desempeñar la *política cambiaria*, la reorientación hacia

la mayor flexibilidad del tipo de cambio ha permitido corregir los desajustes fundamentales de muchos países africanos. No obstante, todos ellos deberán ser conscientes de la importancia que tiene mantener un tipo de cambio real competitivo que facilite la integración en la economía mundial, que atraiga la inversión y que fomente la diversificación y crecimiento de las exportaciones.

Intensificación de la reforma estructural

Al tiempo que fomentan la estabilidad macroeconómica, los países africanos tendrán que acelerar la reforma estructural para eliminar los obstáculos a la inversión y el crecimiento, además de reducir la pobreza y las desigualdades. Si bien las prioridades varían de un país a otro, habrá que prestar especial atención a los siguientes aspectos cruciales.

Inversión en recursos humanos y desarrollo de capacidad.

En consonancia con las metas internacionales de desarrollo, será importante fomentar los programas de educación básica para alcanzar una cobertura universal de la enseñanza primaria y eliminar la disparidad de género en el acceso a la escuela primaria y secundaria. El progreso en educación y capacitación tendrá que ser también más amplio y profundo para que los países de África al sur del Sahara puedan salvar la brecha informática, aprovechar plenamente los vastos conocimientos disponibles en Internet y mejorar su capacidad para competir en los mercados mundiales. De igual manera, habrá que redoblar los esfuerzos por ampliar la cobertura de

los servicios de atención sanitaria a fin de reducir las tasas de mortalidad infantil y materna. Aun más importantes serán las campañas que deberán emprenderse para hacer frente a la pandemia del SIDA mediante programas integrales de prevención, atención y tratamiento.

Mejora de infraestructuras y estímulo del desarrollo agrícola. Dadas las grandes deficiencias de infraestructura, en la mayoría de los países se necesitan considerables inversiones en caminos, puertos, agua potable, energía y comunicaciones. La inversión en servicios de transporte es muy importante en los países sin litoral que deben integrar su economía con la de otras naciones. También habrá que transformar los hábitos agrícolas e incrementar la productividad de las cosechas tanto alimentarias como de exportación para poder lograr un crecimiento económico sustentable y reducir la pobreza.

Fomento de la liberalización del comercio y de la integración económica regional. Aunque en la década de los noventa se progresó bastante en el terreno de la liberalización del comercio, los países de África al sur del Sahara necesitan abrir su economía más rápidamente al resto del mundo, sobre todo mediante simplificaciones y reducciones adicionales en la estructura arancelaria. Deberán también fomentar la integración económica regional al tiempo que liberalizan su economía. De aplicarse eficazmente, estas medidas permitirían que los países salven el obstáculo que representa el tamaño relativamente pequeño de su economía, promoverían la apertura de su comercio a todo el mundo y contribuirían a atraer capital.

Fomento de un sistema bancario sólido y del desarrollo financiero. Con este fin, muchos países tendrán que reforzar sus normas prudenciales y la supervisión bancaria; recapitalizar y reestructurar las instituciones débiles pero financieramente viables; mejorar los mecanismos de recuperación de préstamos; promover prácticas y normas óptimas en materia de administración bancaria, y limitar la obtención de préstamos externos a corto plazo, modernizando al mismo tiempo los sistemas de pagos. Será importante también alentar la creación de instituciones de microfinanciamiento bien estructuradas que puedan ofrecer los mecanismos de ahorro y préstamo que se requieren, especialmente para los grupos más pobres en las zonas rurales.

Aliento de la inversión privada, incluida la inversión extranjera directa que puede aportar ventajas adicionales gracias a la transferencia de tecnología y conocimientos, además de agilizar el acceso a los mercados internacionales. Estas políticas y reformas, unidas a la privatización de las empresas públicas que registren pérdidas, facilitarían en gran medida la inversión privada, tanto interna como externa. Sin embargo, y por encima de todo, las condiciones favorables para la inversión privada requieren un marco regulatorio creíble y un sistema jurídico eficiente y mejorado que salvaguarde los



Evangelos A. Calamitsis, ex Director del Departamento de África del FMI.

derechos de propiedad, que imponga el cumplimiento de los contratos y que proteja la competencia leal.

Fomento de la buena gestión de gobierno en todos sus aspectos. Éste es probablemente el aspecto más crítico de la labor de reforma, pues es el fundamento y sostén que permiten la ejecución de toda la estrategia nacional orientada a un crecimiento más rápido y equitativo. La buena gestión de gobierno empieza desde arriba, con líderes políticos que den el ejemplo y demuestren su clara determinación de adoptar medidas y prácticas responsables. Al mismo tiempo, el ejemplo deberá filtrarse a todas las ramas de la administración pública, el sistema judicial y la sociedad de modo que las operaciones del sector público y de las empresas tengan un desempeño intachable y se evite toda manifestación de corrupción.

Necesidad de respaldo internacional

En los próximos años, los países africanos al sur del Sahara tendrán que esforzarse más para alcanzar un progreso socioeconómico sostenido. Aunque las prioridades serán necesariamente distintas, no hay duda de que las medidas más firmes de política macroeconómica y de reforma estructural, unidas al buen gobierno en todos sus aspectos, son de importancia crucial. La región necesita también paz y seguridad para poder alcanzar las metas del desarrollo. En consecuencia, habrá que tomar medidas urgentes para evitar los conflictos y resolver con rapidez las diferencias.

No obstante, para lograr el máximo efecto y favorecer las perspectivas de éxito, los programas de reforma de los países de África al sur del Sahara tendrán que recibir un respaldo más decidido de la comunidad internacional en el contexto de una nueva asociación para el desarrollo. Aunque los países industriales y las instituciones multilaterales, como el FMI y el Banco Mundial, ya han tomado varias iniciativas importantes, es necesario ampliar y profundizar su alcance para que todos los países compartan las oportunidades y los beneficios que ofrece la globalización. La comunidad internacional puede realizar un aporte vital para el progreso de África si fomenta el crecimiento sostenido y no inflacionario de la economía mundial y refuerza la arquitectura financiera internacional, con lo que se evitarán grandes crisis y se reducirá el riesgo de que surjan corrientes de capital desestabilizadoras; si respalda activamente los esfuerzos encaminados a restablecer la paz y la seguridad en los países destrozados por las guerras; si ofrece a los países pobres libre acceso a los mercados de los países industriales, sobre todo para los productos agrícolas, los textiles y la ropa, a la vez que inicia una nueva ronda de negociaciones comerciales orientada al desarrollo, auspiciada por la Organización Mundial del Comercio; si concede un alivio de la deuda más profundo y rápido a todos los países habilitados conforme a la Iniciativa reforzada para los países pobres muy endeudados y si incrementa sustancialmente la asistencia oficial para el desarrollo en apoyo de sólidos programas que reduzcan la pobreza y combatan el SIDA y otras enfermedades infecciosas. **F&D**