NACIONES UNIDAS

A

Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/44/315
21 de junio de 1989
ESPAÑOL
ORIGINAL: ARABE/FRANCES/
INGLES

Cuadragésimo cuarto período de sesiones
Tema 12 de la lista preliminar*

INFORME DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

Carta de fecha 15 de mayo de 1989 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Etiopía ante las Naciones Unidas**

En cumplimiento de la decisión adoptada en su 15a. reunión por la Conferencia de Ministros de la Comisión Económica para Africa, que el Excmo. Sr. Mersie Ejigu, Ministro del Comité Nacional para la Planificación Central de Etiopía, tuvo el privilegio de presidir, tengo el honor de acompañar el texto del marco presentado por los países africanos como alternativa a los programas de ajuste estructural para la recuperación y la transformación socieconómicas, que fue aprobado por la Conferencia de Ministros el 10 de abril de 1989 (véase el anexo).

Usted podrá observar que esta posición africana es resultado de los esfuerzos cada vez mayores de los países africanos por hallar "un marco conceptual y práctico viable para los programas de ajuste económico estructural" que propendan el desarrollo a largo plazo de los países de la región, como lo señaló también la Asamblea General en su resolución 43/27.

Le agradecería que hiciera distribuir la presente carta, junto con el texto del marco presentado por los países africanos como alternativa a los programas de ajuste estructural para la recuperación y la transformación socioeconómica, como documento oficial del Consejo Económico y Social, en relación con los temas 2 y 6 del programa provisional para su segundo período ordinario de sesiones de 1989, así como de la Asamblea General, en relación con el tema 12 de la lista preliminar.

(Firmado) Tesfaye TADESSE
Embajador
Representante Permanente

---

* A/44/50/Rev.1.

** Distribuida anteriormente con la signatura E/1989/94.

Anexo

E/ECA/CM.15/6/Rev.3

COMISION ECONOMICA PARA AFRICA
DE LAS NACIONES UNIDAS

Marco presentado por los países africanos como alternativa a los programas de ajuste estructural para la recuperación y la transformación socioeconómica

/...

INDICE

Página

PROLOGO 4

Capítulo

1. LA ESTRUCTURA DE LA ECONOMIA POLITICA DE AFRICA 8

2. OBJETIVOS DE DESARROLLO DE AFRICA 17

3. EVALUACION DE LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACION Y AJUSTE ESTRUCTURAL EN AFRICA 25

4. MARCO COMO ALTERNATIVA A LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL 37

5. DIRECCIONES E INSTRUMENTOS DE POLITICA 44

6. ESTRATEGIAS DE EJECUCION Y VIGILANCIA 65

Anexos

I. Formulación general del marco presentado por los países africanos como alternativa a los programas de ajuste estructural 71

II. Declaración Conjunta de Addis Abeba formulada por los Ministros Africanos de Planificación y Desarrollo Económicos y los Ministros Africanos de Finanzas sobre el marco presentado por los países africanos como alternativa a los programas de ajuste estructural para la recuperación y la transformación socioeconómicas 73

III. Resolución 676 (XXIV) sobre el marco presentado por los países africanos como alternativa a los programas de ajuste estructural para la recuperación y la transformación socioeconómicas 75

/...

PROLOGO

Desde la aprobación del Plan de Acción de Lagos y el Acta Final de Lagos por los Jefes de Estado y de Gobierno de Africa en 1980, los esfuerzos realizados por Africa por introducir cambios estructurales socioeconómicos fundamentales han tropezado constantemente con dificultades. Además de las fallas de la política interna en la aplicación de las reformas necesarias de política, los países africanos han debido enfrentar numerosos factores externos adversos. Uno de los principales factores es el constante deterioro del medio ambiente económico internacional, en particular con respecto a la pronunciada baja de los precios de los artículos básicos primarios, el aumento del endeudamiento externo y la disminución de las corrientes netas de recursos públicos y privados. Esta situación resultó además agravada por el empeoramiento de las condiciones climáticas, que ocasionaron una sequía severa y persistente y el aumento de la desertificación.

Por lo tanto, no es sorprendente que desde el principio del decenio actual el desempeño económico de Africa haya sido particularmente aciago, con una tasa media anual de crecimiento del PIB de sólo un 0,4% para la región en general durante el período 1980-1987. Los ingresos per cápita, que ya eran bajos a fines del decenio de 1970, han disminuido en aproximadamente un 2,6% por año entre 1980 y 1987. Esa declinación pronunciada del nivel de vida de la población africana ha afectado severa y adversamente a los grupos más vulnerables: a saber, las mujeres, los jóvenes, los incapacitados y las personas de edad.

Además del aumento de la pobreza, la crisis económica de Africa se ha caracterizado por la desintegración de los servicios de producción e infraestructura. La producción agropecuaria y en particular la producción de alimentos se han reducido considerablemente. Además, la mayor parte de las industrias de Africa funcionan cada vez más a un nivel muy inferior al de su capacidad instalada. Segundo, la infraestructura física, construida inmediatamente después de la independencia, se ha deteriorado debido, en gran parte, a la deficiencia del mantenimiento y la falta de renovación. Tercero, los servicios sociales y el bienestar social, especialmente la enseñanza, salud pública y saneamiento, vivienda y agua potable, han empeorado rápidamente.

En esas circunstancias, muchos países procuraron introducir reformas pertinentes de políticas económicas. Las más recientes son el Programa de Prioridades de Africa para la Recuperación Económica, 1986-1990, aprobado por la Organización de la Unidad Africana en 1985, y el Programa de Acción de las Naciones Unidas para la recuperación económica y el desarrollo de Africa, 1986-1990. Además, desde 1980, un número cada vez mayor de países africanos - más de 30 hasta 1988 - han adoptado programas de estabilización y ajuste estructural, generalmente con el apoyo del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Sin embargo, en el curso del tiempo, se han expresado preocupaciones cada vez mayores no sólo con respecto a la aplicabilidad de dichos programas a los objetivos de desarrollo a largo plazo de Africa sino también en cuanto a su repercusión social, económica y financiera.

Desde el punto de vista económico, los programas de ajuste estructural ortodoxos, debido a su propia concepción, suponen que los instrumentos clásicos de control de la oferta monetaria, a saber, la restricción del crédito los ajustes los tipos de cambio y de las tasas de interés, la liberalización del comercio, etc., que pueden ser instrumentos válidos en economías bien estructuradas, podrían dar buenos resultados en las economías africanas caracterizadas por estructuras deficientes y desarticuladas. Sin embargo, hay pruebas documentadas de que en muchos casos el crecimiento económico sostenido no se ha materializado, la tasa de inversiones en lugar de mejorar ha tendido a empeorar, los déficit de presupuesto y de balanza de pagos han tendido a aumentar después de un alivio temporal y las obligaciones del servicio de la deuda han llegado a un nivel intolerable.

Las consecuencias sociales de dichos programas han ocasionado más dudas y preguntas no sólo en los niveles de adopción de políticas dentro y fuera de Africa sino también en foros internacionales como la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su cuadragésimo tercer período de sesiones, durante el examen de mitad de período del Programa de Acción de las Naciones Unidas para la Recuperación Económica y el Desarrollo de Africa. Como se sabe, la ejecución de dichos programas ha provocado una reducción considerable de los gastos en los sectores sociales, en particular la enseñanza y atención primaria de la salud, así como en la magnitud del sector público y semiestatal, con consecuencias negativas para el empleo.

En una evaluación general de los programas ortodoxos de ajuste, se llegó a la conclusión de que, aunque dichos programas tienen por objeto restablecer el crecimiento, en general mediante el logro de equilibrios fiscales y externos y el libre juego de las fuerzas del mercado, dichos objetivos no se pueden alcanzar sin salvar los obstáculos estructurales fundamentales de las economías de Africa. En consecuencia, a principios de 1988, la Comisión Económica para Africa (CEPA), con el apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), inició la búsqueda de un marco como alternativa para los programas de ajuste estructural que abordara simultáneamente los problemas de ajuste y de transformación estructural de las economías de Africa. Esa actividad fue acogida con beneplácito por la Asamblea General de las Naciones Unidas que, en el examen de mitad de período del Programa de Acción de las Naciones Unidas para la Recuperación Económica y el Desarrollo de Africa, exhortó a los países africanos a aumentar sus esfuerzos por hallar un marco conceptual y práctico viable para los programas de ajuste económico estructural y compatible con los objetivos y estrategias de desarrollo a largo plazo a nivel nacional, subregional y regional.

La búsqueda de dicha alternativa se percibió, desde el principio, como un proceso de consultas extensas, tanto dentro como fuera de Africa, para que se llegara a un consenso entre los países africanos y entre Africa y sus asociados bilaterales y multilaterales para el desarrollo. En tal sentido, se creó una junta internacional de asesoramiento que incluía a funcionarios de alta categoría africanos y no africanos de gobiernos y organizaciones internacionales, incluidas las instituciones de Bretton Woods, con miras a dar una orientación amplia al estudio. Inspirados en el mismo espíritu de consenso economistas africanos y no africanos examinaron los resultados preliminares del estudio en un curso práctico internacional, celebrado en Addis Abeba, Etiopía, los días 3 a 5 de enero de 1989. Los debates, estimulantes y provechosos, celebrados en dicho curso práctico

ayudaron a la CEPA a preparar un proyecto preliminar para funcionarios gubernamentales de los Ministerios de Hacienda y los Ministerios de Planificación Económica y Desarrollo.

En el plano intergubernamental, las propuestas fueron examinadas primero en una reunión de funcionarios de alta categoría de los Ministerios de Hacienda y los Bancos Centrales en Blantyre, Malawi, del 28 de febrero al 5 de marzo de 1989, y luego en la Conferencia de Ministros de Hacienda Africanos, que también se celebró en Blantyre, del 6 al 8 de marzo de 1989. Las conclusiones y recomendaciones de la conferencia ministerial, que figuran en la Declaración de Blantyre, constituyeron una aportación considerable a la revisión de las propuestas que se presentaron a la Comisión en su 24° período de sesiones y en la 15a. reunión de la Conferencia de Ministros de Planificación y Desarrollo Económicos de Africa, que fue precedida por la reunión del Comité Técnico Preparatorio del Pleno. Ambas reuniones se celebraron en Addis Abeba del 27 de marzo al 9 de abril de 1989. La última etapa del proceso de consenso fue la reunión conjunta de Ministros de Planificación y Desarrollo Económicos de Africa y Ministros de Hacienda, celebrada en Addis Abeba, Etiopía, el 10 de abril de 1989, en que se aprobó el marco presentado por los países africanos como alternativa a los programas de ajuste estructural para la recuperación y la transformación socioeconómicas. El anexo II del presente documento contiene la declaración conjunta emitida por los Ministros al final de su reunión y en el anexo III figura la resolución en que se aprobó el marco como alternativa a los programas de ajuste estructural.

La característica principal del marco presentado por los países africanos es la interrelación de todos sus elementos y, en consecuencia, en el marco macroeconómico, así como en las orientaciones y medidas sobre política y las estrategias de ejecución se tienen en cuenta las relaciones dinámicas que existen entre todos los elementos importantes vinculados al ajuste con transformación. Así pues, se elimina la dicotomía entre el ajuste estructural y el desarrollo a largo plazo. El marco presentado por los países africanos también destaca en particular la plena movilización y eficiente utilización de los recursos nacionales y la necesidad de establecer un medio ambiente propicio para el desarrollo sostenido y de adoptar un enfoque pragmático entre los sectores público y privado. Sobre todo, la base del marco es la dimensión humana, el reconocimiento de que sólo si se logra motivar y facultar a la población y se garantiza la distribución equitativa de los ingresos podrá haber desarrollo sobre una base sostenible. Un programa de ajuste que margina a la población está destinado al fracaso.

También deben destacarse otras tres características importantes del marco presentado por los países africanos. Primero, cabe señalar que el marco no es un programa uniforme que se ha de aplicar en forma indiscriminada en todos los países y en todas las circunstancias. Por el contrario, según las características privativas de cada país, el marco se utilizará para elaborar programas concretos para los países, para seleccionar los instrumentos y las medidas apropiadas de política y adoptar la estrategia de ejecución pertinente. Segundo, como instrumento centrado en las personas, el marco implica la plena democratización de todos los aspectos de las actividades económicas y sociales y en todas las etapas, desde la adopción de decisiones hasta la ejecución. Tercero, el marco exige la intensificación de la cooperación entre países en la elaboración, ejecución y vigilancia de programas nacionales de ajuste con transformación.

Por último, como se destacó en la declaración conjunta de Ministros de Planificación y Desarrollo Económicos de Africa y de Ministros de Hacienda, el marco debe constituir una base para el diálogo constructivo entre los países africanos y sus asociados de desarrollo en la ejecución y financiación de los programas de países. Se espera que sobre la base de dicho entendimiento mutuo, los recursos aportados por la comunidad internacional - que deben aumentarse considerablemente y con urgencia - contribuyan al desarrollo sostenible mediante el proceso de ajuste con transformación a fin de que, en el decenio de 1990, haya un renacimiento socioeconómico en Africa.

Adebayo Adedeji
Secretario General Adjunto de las
Naciones Unidas y Secretario
Ejecutivo de la Comisión Económica
para Africa

Capítulo 1

LA ESTRUCTURA DE LA ECONOMIA POLITICA DE AFRICA

1. Introducción

1. La estructura de la economía africana define las características esenciales del problema central del subdesarrollo de Africa. Los importantes problemas de pobreza masiva, escasez de alimentos, baja productividad, base productiva deficiente y atraso tecnológico que perturban a Africa son obstrucciones básicas resultantes de las estructuras de producción, consumo, tecnología, empleo y organización sociopolítica. Por lo tanto, no es posible buscar soluciones a problemas tan arraigados sin un análisis estructural de la economía política de Africa. En las políticas actuales y anteriores de ajuste no ha habido ni un énfasis estructural en la economía africana ni se ha prestado la debida atención a medidas que podrían cambiar las estructuras fundamentales.

2. Un marco apropiado para dicho análisis estructural debería basarse, en primer lugar, en el examen de los factores propicios y los desfavorables - internos y externos, históricos y contemporáneos - que han determinado y siguen sosteniendo el subdesarrollo de Africa. Naturalmente, hay factores estáticos y dinámicos en juego, que comprenden desde el medio ambiente físico hasta las influencias socioculturales así como cuestiones de política y estrategia. Precisamente en este contexto habría que examinar la actual crisis socioeconómica de la región, corroborada por todos los nefastos indicadores de retraso social y económico. Si bien en él se reconocen la diversidad y los distintos grados de intensidad de los factores causantes de la problemática del desarrollo de Africa, en el presente capítulo se destacan principalmente los factores que tienen la mayor influencia en los esfuerzos de la región por hacer frente a la crisis.

3. Como se resumió en la exposición de Africa a la Asamblea General de las Naciones Unidas en su período extraordinario de sesiones, el problema fundamental de Africa es "la estrecha interacción entre una extrema pobreza y niveles bajísimos de productividad en un medio signado por graves deficiencias en las infraestructuras económicas y sociales básicas, en particular, en materia de capital físico, capacidad de investigación, conocimientos tecnológicos y formación de recursos humanos, elementos indispensables en una economía integrada y dinámica" 1/.

4. Otros problemas, como las presiones inflacionarias, la inestabilidad de los ingresos de exportación, los déficit de la balanza de pagos, el aumento de la carga de la deuda y otros numerosos factores exógenos que tienen influencia en el desempeño económico de Africa, han agravado la crisis. Esos problemas son resultado directo de la falta de transformación estructural, el medio ambiente físico y sociopolítico un tanto desfavorable de las economías africanas y su excesiva orientación hacia el exterior y dependencia de éste.

1/ CEPA/OUA, Exposición sobre la crisis económica y social de Africa, presentada por los países africanos a la Asamblea General de las Naciones Unidas en su período extraordinario de sesiones, Addis Abeba, 31 de marzo de 1986, (A/AC.229/2, pág. 5).

2. Estructura de la economía de Africa

5. Las características estructurales de la modalidad de producción, consumo e intercambio de la economía africana son las causas fundamentales de su subdesarrollo y atraso. Las manifestaciones más importantes de dicha modalidad son:

a) El predominio de las actividades de subsistencia y comerciales;

b) La estrechez y desarticulación de la base de producción con tecnología mal adaptada;

c) El descuido del sector no estructurado;

d) La degradación del medio ambiente;

e) El desarrollo desparejo debido al enfoque preferentemente urbano de la política oficial en general y de las políticas de desarrollo en particular;

f) La fragmentación de la economía africana;

g) Apertura y excesiva dependencia de las economías, incluida la dependencia de la contribución de factores externos; y,

h) La escasez de capacidad institucional.

a) Predominio de las actividades de subsistencia y comerciales

6. Si bien la economía de Africa es predominantemente una economía de subsistencia, el sector distinto de la subsistencia también se caracteriza por el predominio de actividades comerciales basadas principalmente en las importaciones y exportaciones en que la producción nacional desempeña un papel secundario. Los sectores de los servicios como la banca, las finanzas y los seguros así como el sector del transporte también están orientados hacia el comercio exterior.

b) Estrechez de la base de producción

7. La base de producción en Africa es restringida, tanto en lo que respecta a su magnitud como a la variedad de artículos producidos. También se caracteriza por vínculos intersectoriales deficientes. De hecho, esta base de producción se ha ido contrayendo en los dos últimos decenios. Así pues, la proporción correspondiente a la suma de los sectores agropecuario y manufacturero del PIB disminuyó constantemente de aproximadamente un 50% en el decenio de 1960 a sólo un poco más del 30% en el decenio de 1980.

8. La agricultura y ganadería, de las que dependen la mayoría de los países africanos fundamentalmente para empleo, ingresos, ganancias en divisas y rentas públicas, se caracterizan por técnicas tradicionales de producción y un nivel generalmente bajo de productividad. Además, los intentos por transformar la agricultura y ganadería se han centrado principalmente en el subsector de las exportaciones mientras que el desarrollo de los sectores de alimentación y materia

prima en general se ha descuidado. Si bien la mujer desempeña un papel de importancia crucial en la producción agropecuaria, particularmente en el subsector de los alimentos, su función de productora y agente de cambio en una transformación rural sumamente necesaria se ha visto notablemente limitada por la reducidísima proporción que le corresponde de los medios de producción (tierras, capital, crédito, tecnología, etc.) y por su marginalización en las relaciones de producción.

9. En parte como reflejo de esas fallas y deficiencias de la base de producción agropecuarias, el sector industrial también se ha seguido caracterizando por la deficiencia y limitación de sus estructuras y por la insuficiencia de sus vínculos internos. Por consiguiente, el sector manufacturero sigue dependiendo de insumos importados como el capital, personal calificado, tecnología y finanzas así como de repuestos e incluso materias primas. Hasta el momento, sólo algunos países africanos realizan actividades que no se limitan al simple montaje o la industria liviana.

10. Hay varios factores causales que explican el que los países africanos no hayan logrado transformar y aumentar la base de producción. Los factores más importantes son:

a) Escasez de capital para sostener inversiones de transformación en la infraestructura física, en particular transporte y energía, así como industrias con posibilidades de transformación;

b) El bajo nivel de aplicación científica y tecnológica de la región;

c) La escasez de personal capacitado junto con la escasa integración de planes de desarrollo en el marco de la planificación para el desarrollo;

d) La falta de espíritu de empresa para iniciar las actividades de transformación y desarrollo;

e) La insuficiencia de la infraestructura; y

f) El tamaño limitado del sector privado y la rigidez institucional.

c) Descuido del sector no estructurado

11. El sector no estructurado de Africa, considerado proporcionalmente mayor que el de cualquier otra región, desempeña un papel importante y cada vez mayor en la actividad económica, en particular en producción, distribución, finanzas y creación de empleos. Se estima que representa aproximadamente el 20% de la producción total y más del 20% del total de la mano de obra y se prevé que esas proporciones aumentarán con el transcurso del tiempo. No obstante ello, ese sector actualmente está relativamente subdesarrollado y se caracteriza por su baja productividad. En parte, ello se debe a políticas gubernamentales que hasta el momento en general han descuidado dicho sector o han discriminado contra él. Otros obstáculos son la deficiencia de los vínculos con el sector estructurado moderno; la competencia de manufacturas importadas; la falta de capacitación y el acceso limitado a recursos más productivos. Por lo tanto, es importante apoyar al sector con políticas claras que tengan por objeto aumentar su productividad.

d) Degradación del medio ambiente

12. La base de recursos naturales de la que depende fundamentalmente la sostenibilidad del desarrollo de Africa ha sido considerable y constantemente menoscabada por factores naturales y humanos. Puesto que las relaciones entre la economía y el medio ambiente en Africa son más directas que en los países desarrollados - donde la tecnología puede complementar los recursos naturales - este problema se plantea no sólo como un aspecto físico adverso del desarrollo sino, lo que es aún más importante, como un problema macroeconómico que requiere urgente atención en materia de políticas. Las causas de ese deterioro son complejas y variadas e incluyen, especialmente, el uso excesivo e inadecuado de los suelos, la falta de políticas de conservación, el pastoreo excesivo, la deforestación, las sequías, la salinización, la contaminación de sistemas fluviales y la inundación de terrenos. El efecto acumulado de esos factores ha ocasionado una reducción de la capacidad de producción de la tierra a los niveles actuales de tecnología, una disminución de la productividad, trastornos sociales y una intensificación de la pobreza absoluta en las zonas rurales.

13. Los países africanos están muy conscientes de las graves consecuencias socioeconómicas de esta degradación del medio ambiente y de la importancia de detenerla urgentemente. En consecuencia, se han comprometido a "ejecutar un programa amplio de lucha contra la sequía y la desertificación, y detener y controlar sus efectos sobre el medio ecológico y sobre el proceso de desarrollo" 2/.

e) Desarrollo desparejo

14. Existen contrastes pronunciados entre las regiones urbanas y rurales; entre los pueblos y las aldeas; dentro de los propios pueblos y las zonas urbanas y entre diferentes clases sociales. También hay diferencias notables entre los muy ricos y los muy pobres, y entre los distintos sectores y regiones de la misma economía nacional. La tendencia ha sido dar prioridad, en primer lugar y antes que nada, al sector moderno y a las poblaciones urbanas, que constituyen menos de una tercera parte del total.

15. En consecuencia, hay desequilibrios graves en la distribución de servicios y ventajas sociales entre las zonas urbanas y las rurales. Aun dentro de las zonas urbanas, hay notables diferencias entre los pobres y los ricos de dichas zonas en lo que respecta a vivienda, servicios médicos y educación. La educación y la capacitación, por ejemplo, están centradas principalmente en las zonas urbanas, mientras que el segmento principal de la base de producción es rural. En cuanto a los sectores, el problema que se plantea es de dualidad. La industria de Africa, por ejemplo, es decididamente dualística, con un sector estructurado que hasta cierto punto funciona en gran escala, con alta densidad de capital y basado en las zonas urbanas. Las industrias domésticas en general se han descuidado. En la agricultura y ganadería, el subsector de las exportaciones está relativamente bien desarrollado desde el punto de vista tecnológico y de organización, mientras que el

---

2/ Ibid., pág. 16.

subsector tradicional se ha descuidado invariablemente. Las políticas han perjudicado siempre a la agricultura y ganadería tradicional. Se ha hecho muy poco por mejorar la administración, el transporte y las comunicaciones y por proporcionar instituciones de apoyo y mejorar los sistemas y métodos existentes de agricultura y cría de ganado en el subsector tradicional. De hecho, al asignar fondos para inversiones públicas, ese subsector ha estado casi totalmente descuidado. Esos prejuicios y otros sólo pueden ocasionar nuevos trastornos y descontento económico y social.

f) Fragmentación de la economía africana

16. La fragmentación de los mercados de productos y factores africanos es otra limitación importante para la explotación de las amplias posibilidades de complementariedad de los recursos y economías de escala en el continente. Las causas principales de dicha fragmentación son principalmente un medio ambiente físico generalmente hostil, el hecho de que las naciones-Estados de Africa sean característicamente pequeñas y los niveles de ingresos, relativamente bajos. De los 50 países de la región en desarrollo de Africa, 23 tienen una población de menos de 5 millones cada uno y 10 de esos países, de menos de 1 millón; 13 países tienen una superficie de menos de 50.000 km^2 cada uno y 14 no tienen litoral. Además, de los 43 países menos adelantados, 28 se encuentran en Africa. La despareja distribución espacial de la población, especialmente en los países muy extensos, ha obstaculizado el desarrollo de redes de transporte, limitando en consecuencia la integración de las economías nacionales. Ese factor, sumado a las características estructurales y limitaciones físicas que imponen serias restricciones a la explotación de su base de recursos naturales, han contribuido a dificultar la expansión de los mercados internos y regionales y han intensificado la dependencia de los países africanos de los mercados externos.

17. A consecuencia de una combinación de factores, que incluyen las diversas limitaciones estructurales mencionadas anteriormente y en particular las relacionadas con la naturaleza sumamente concentrada de la producción agropecuaria y la rigidez de la estructura de producción, la economía de Africa es sumamente vulnerable a los choques exógenos. Habida cuenta de la fragilidad y apertura de dichas economías, el clima económico internacional, que es cada vez más desfavorable, - a consecuencia de la volatilidad y depresión acentuada de los precios de los productos básicos, las fluctuaciones del tipo de cambio, las altas tasas de interés y el aumento del proteccionismo junto con el deterioro de la situación de la deuda - constituye una limitación externa grave y ha contribuido a exacerbar la crisis.

g) Apertura y dependencia externa

18. Las deficiencias de la base de producción, la naturaleza de la economía, que depende predominantemente de las divisas, y su carácter abierto han perpetuado la dependencia externa de Africa. Una de las principales características de la economía africana es el predominio del sector externo, que aumenta la susceptibilidad de las economías africanas a los choques externos. En Africa, unos pocos productos básicos generalmente representan el 80% del total de los ingresos de exportación y de las rentas públicas. Así pues, la concentración de

las exportaciones en artículos básicos no sólo es elevada sino que aumenta mientras que al mismo tiempo la disminución del volumen de las exportaciones, el deterioro de la relación de intercambio y el aumento de la carga de la deuda han intensificado las limitaciones de recursos disponibles para el desarrollo. Las filtraciones de recursos también reflejan la apertura y dependencia de la economía africana. Esas filtraciones son producto principalmente de la manipulación de transacciones de comercio exterior (sobrefacturación de las importaciones y subfacturación de las exportaciones), relaciones de intercambio adversas, pérdidas de las reservas externas, fuga de capitales y éxodo de profesionales.

19. Cabe señalar que, si bien la apertura de las economías africanas tiene ciertas consecuencias negativas, esa característica no debería contribuir necesariamente a la autarquía, ya que ninguna economía del mundo actual puede sobrevivir en forma aislada. De hecho, cierto grado de apertura que garantice beneficios mutuos como consecuencia de la interdependencia de los países es útil. También es necesario destacar que los efectos negativos de la apertura de las economías africanas deberían considerarse sólo en el contexto de una comparación entre la región en su totalidad y el resto del mundo y no en el contexto de los países africanos entre sí.

h) Escasez de capacidad institucional

20. El fracaso de las economías africanas en la tarea de transformarse y ampliarse se debe en parte a la falta de capacidad institucional. Esta deficiencia se puede ver ya sea en la falta de instituciones vitales en diferentes sectores de la economía o en la ineficiencia de las instituciones vigentes.

3. Estructura sociopolítica

21. Los elementos importantes del contexto sociopolítico para la economía política de Africa son la organización social, el sistema político, el marco institucional, la gestión de la economía y el ambiente cultural. Esos factores actúan en forma recíproca con la estructura de producción de la economía para determinar el dinamismo y la viabilidad relativa del proceso de desarrollo.

a) Ambiente social

22. El ambiente social consiste en la organización social de la producción, sus modalidades asociadas de propiedad y distribución, los tipos de diferenciación social y el ambiente cultural. El más importante de estos factores es la organización social de la producción, que determina no sólo el estrecho ciclo de producción y reproducción económicas, sino también el amplio sistema social en lo que respecta a las relaciones entre los grupos y las personas. La estructura social de Africa actualmente está sometida a presiones y cargas graves debido a la falta de control de la urbanización, la erosión de las sanciones y los valores sociales y la imitación del modernismo. Aun instituciones muy veneradas como la familia extensa se ven amenazadas por la extinción. En la actualidad, más que nunca, la trama social de Africa corre el peligro de desintegrarse a consecuencia de la repercusión acumulativa del deterioro de la crisis económica. Además, esas relaciones sociales de producción también determinan la diferenciación de la sociedad en grupos y clases sociales así como el lugar que ocupan las personas en

la jerarquía de la producción social. Hay diferenciaciones cada vez mayores basadas en el poder económico y político. También hay diferenciaciones sociales producidas por afinidades lingüísticas, identidad sexual, origen ancestral o vínculos de consanguinidad, como grupos étnicos o nacionalidades y clanes. Las modalidades predominantes definen las consecuencias importantes para el proceso de desarrollo, en particular en relación con el proceso político, la equidad, la movilización social, la gestión económica y el fortalecimiento de las instituciones.

23. El ambiente cultural es un factor importante en el proceso de desarrollo. Representa el total de los valores, las normas, actitudes y creencias de una sociedad que determinan sus organizaciones e instituciones sociales, políticas y económicas y el sentimiento general sobre el desarrollo y cuestiones afines. Por ese motivo, en la exposición de Africa se sostiene que uno de los factores internos de la crisis actual es la persistencia de valores, actitudes y prácticas sociales que no siempre conducen al desarrollo. Dichos valores tienden a fomentar divisiones culturales, que obstaculizan el fortalecimiento de la nación, provocan conflictos culturales y promueven lealtades múltiples, lo que a su vez contribuye a dificultar la eficiencia de la gestión y la disciplina administrativa. El ambiente cultural también manifiesta problemas persistentes de falta de identidad y valores dominantes para impulsar el desarrollo. La preferencia de expertos, modelos, normas y bienes extranjeros es una consecuencia de la imitación del modernismo por parte de Africa y constituye una barrera para la experimentación, la innovación y el desarrollo de la autonomía. Sin embargo, no todos los aspectos del ambiente cultural de Africa son negativos y problemáticos. Hay muchos aspectos que son positivos y que podrían aprovecharse para promover el desarrollo. Algunos ejemplos son las consecuencias de las percepciones que tienen los africanos de los seres humanos como eje del desarrollo, el concepto de la familia extensa como núcleo para el espíritu de cooperación y el desarrollo de la autoayuda y las sanciones tradicionales aplicadas a los dirigentes a fin de garantizar la responsabilidad. De hecho, una de las principales ventajas de Africa es la de sus recursos humanos, especialmente su gente joven.

b) Contexto político

24. Como se dijo en la Declaración de Jartum, en Africa a menudo se observa la falta de derechos básicos, libertades individuales y participación democrática de la mayoría de la población. Esta difundida falta de democracia también dificulta la movilización y la determinación de responsabilidades. Cabe señalar que en ese sentido Africa necesita más estructuras políticas democráticas para facilitar el desarrollo. Como se observó en la Declaración de Abuja, Africa tendrá que derivar su fuerza de su cohesión política y de nuevas perspectivas políticas en que se destaque la democratización de la sociedad africana y la mayor responsabilidad de aquéllos a quienes se ha confiado el poder 3/. Todos estos elementos tienen consecuencias de importancia crítica para el proceso de adopción de decisiones y las estructuras de dirección en Africa. Las modalidades existentes de

---

3/ Declaración de Abuja, Conferencia Internacional sobre Africa: empresa de recuperación económica y desarrollo acelerado, Abuja, Nigeria, 15 a 19 de junio de 1987 (ECA/CERAD/87/75).

diferenciación social y organización política tienden a crear una base un tanto limitada para la adopción de decisiones y a impedir el debate popular sobre políticas básicas de desarrollo nacional y su aplicación. En consecuencia, en la Declaración de Jartum se observó que "el contexto político para fomentar un desarrollo humano saludable se ha visto detenido durante más de dos decenios por la inestabilidad, la guerra, la intolerancia, las limitaciones de la libertad y los derechos humanos de las personas y grupos, y la exagerada centralización del poder, con las concomitantes restricciones a la participación popular en la toma de decisiones" 4/. Todas estas dificultades imponen serias limitaciones a la promoción del aumento de la productividad.

4. Gestión económica nacional

25. La gestión de la economía en Africa ha sufrido notablemente debido a la falta de instituciones pertinentes y a la insuficiencia del fortalecimiento y la creación de instituciones, y a consecuencia de problemas básicos como la escasa responsabilidad y la falta de continuidad de las políticas. En los últimos años, las estructuras de la administración pública se han visto cada vez más abrumadas y dominadas, por una parte, por el interés y la preocupación cada vez mayores por la gestión de la crisis a corto plazo, lo que significaba prácticamente la exclusión de la planificación económica a largo plazo y, por la otra, por el papel cada vez más importante de expertos y administradores extranjeros en la adopción de decisiones económicas nacionales en Africa. Determinados factores externos desfavorables, como la carga de la deuda, también han obstaculizado la administración económica. A consecuencia de series inacabables de exámenes de programas y prolongadas negociaciones sobre ajustes de políticas, que muchos países africanos han tenido que realizar con la comunidad de donantes, en general, e instituciones financieras y de desarrollo internacionales en particular, como condición previa para el apoyo de la balanza de pagos y alivio de la deuda, las posibilidades de adoptar políticas y administrar la economía nacional en forma independiente en Africa son cada vez menores. En la actualidad, la mayoría de los países africanos tienen muy poca libertad de acción para la adopción de políticas.

26. La utilización eficiente de los recursos disponibles también es esencial para una administración eficaz de la economía. En Africa, los recursos (financieros, físicos y humanos) no siempre se usan productivamente y hay filtraciones considerables. Este fenómeno se demuestra muy claramente en el hecho de que simultáneamente aumente el éxodo de profesionales a consecuencia de las altas tasas de desempleo de personal calificado, aun de graduados en ciencia y tecnología, y al mismo tiempo se importe a Africa un gran número de expertos extranjeros.

4/ CEPA, Declaración de Jartum: Hacia un enfoque de la recuperación socioeconómica y el desarrollo de Africa centrado en los recursos humanos, Jartum, 6 a 8 de marzo de 1988, (A/43/430, anexo I, párr. 16).

5. Principales consecuencias de la economía política de Africa para el ajuste estructural

27. La principal consecuencia del análisis precedente es que los obstáculos y los factores estructurales deben abordarse mediante estrategias, políticas y programas apropiados. La estructura de la economía política de Africa demuestra en forma convincente por qué es poco probable que las reformas de política que tengan por objeto solamente mejorar los balances financieros y las estructuras de precios logren producir una transformación económica y desarrollo sostenido. Uno de los corolarios principales de esta realidad estructural de la economía de Africa es que, por sí sola, dicha economía tiene una tendencia congénita a generar crisis desde adentro y asimilar crisis procedentes del exterior. Por lo tanto, es necesario adoptar medidas deliberadas y constructivas para salvar los obstáculos y corregir los desequilibrios estructurales así como para fomentar la capacidad de ajuste a los choques internos y externos. Así pues, la estructura de la economía política de Africa tiene consecuencias de importancia crítica para la aplicabilidad del énfasis abrumador que se da a los programas de ajuste destinados a lograr equilibrios financieros externos e internos y obtener precios "exactos" mediante el funcionamiento sin trabas de las fuerzas del mercado.

Best Copy Available

Capítulo 2

OBJETIVOS DE DESARROLLO DE AFRICA

1. Introducción

28. A fines del decenio de 1970, era evidente que las estrategias internacionales del desarrollo aprobadas durante los decenios de 1960 y 1970 no habían producido los efectos graduales e indirectos previstos en el desarrollo económico de Africa. La tasa de crecimiento había seguido siendo baja en términos reales y en relación con las de otras regiones en desarrollo. Peor todavía, las estructuras económicas heredadas, basadas en la producción de productos básicos, habían persistido sin una transformación socioeconómica y estructural.

29. A la luz de estos resultados desalentadores, la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización de la Unidad Africana (OUA) aprobó en 1979 la Estrategia de Monrovia, como contribución de Africa a la Estrategia Nacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el decenio de 1980, por recomendación de la Conferencia de Ministros de la Comisión Económica para Africa (CEPA) en su 14a. reunión, celebrada en Rabat, Marruecos, en marzo de 1979 1/. En la Estrategia se insistía especialmente en un desarrollo autosuficiente y autosostenido.

30. En abril de 1980, la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA aprobó el Plan de Acción de Lagos sobre la aplicación de la Estrategia de Monrovia. En el proyecto del Plan de Acción, que fue el resultado de las reuniones de la CEPA durante el primer trimestre de 1980, se establecía una serie de propuestas, recomendaciones y resoluciones en esferas básicas como la alimentación y la agricultura, la industria, el transporte y las comunicaciones, los recursos humanos y naturales, la ciencia y la tecnología, así como la integración regional con el objetivo básico de alcanzar la autosuficiencia y el autosostenimiento en esas esferas. El Plan de Acción de Lagos se complementó con el Acta Final de Lagos, cuyo objetivo principal era superar los obstáculos creados por la extrema "balcanización" del continente mediante la promoción de la cooperación e integración económicas subregionales. En el Acta Final de Lagos se fijaba un plazo para establecer una comunidad económica africana, a principios del siglo XXI.

31. En el Plan de Acción de Lagos se estableció como objetivo principal la mitigación de la pobreza generalizada y el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos de Africa. En segundo lugar, el concepto de desarrollo autosostenido se consideró esencial en vista de su relación con el objetivo, especialmente en cuanto a metas básicas como el logro del autoabastecimiento de alimentos, la provisión de bienes y servicios de importancia crítica, etc. En tercer lugar, si bien en el Plan de Acción de Lagos se reconocía la interdependencia de las economías del mundo, se tenía conciencia de que la

---

1/ Véase la resolución No. 332 (xiv) de la CEPA, Development Strategy for Africa for the Third Development Decade (E/1979/50; E/CN.14/725).

"balcanización" de Africa hacía necesario tratar de alcanzar el objetivo de la autosuficiencia colectiva nacional y regional. No obstante, al enumerar estostres objetivos, en el Plan de Acción de Lagos no se daba a entender que se excluyeran mutuamente. En realidad, se comprendió plenamente que había que tratar de alcanzar los tres objetivos juntos y que, en las estrategias para conseguirlos, era preciso tener en cuenta esta consideración.

32. El Plan de Acción de Lagos no sólo estaba orientado hacia el logro de objetivos de desarrollo a largo plazo, sino que también tenía en cuenta la necesidad de medidas a corto plazo. No obstante, todas ellas se percibían como elementos de un proceso constante de desarrollo y transformación a largo plazo. Así pues, se esperaba que los países de Africa reorganizaran y transformaran sus estructuras y políticas, sociales y económicas, con miras a crear gradualmente las condiciones para realizar el objetivo a largo plazo de un desarrollo autosuficiente y autosostenido. Lamentablemente, al intensificarse la crisis económica de Africa a principios del decenio de 1980, el criterio del Programa de Acción de Lagos se abandonó en muchos casos a medida que la gestión de la crisis para lograr la supervivencia económica se iba transformando en la mayor preocupación de casi todos los encargados de formular políticas en Africa. Así pues, el centro de atención se trasladó a los problemas a corto plazo causados principalmente por las conmociones externas, como la caída del régimen de tipos de cambio estables y los mercados de productos básicos, los tipos de interés altos, la sequía persistente y el aumento de las obligaciones de la deuda externa. En términos reales, los precios de los productos básicos estaban en su nivel más bajo desde 1940. La deuda de Africa, de aproximadamente 48.000 millones de dólares de los Estados Unidos en 1980, alcanzó los 170.000 millones de dólares de los Estados Unidos en 1984, debido a que muchos países se vieron forzados a recurrir continuamente a los empréstitos externos a tipos de interés muy alto, a causa del rápido descenso de los ingresos de exportación. A fines de 1988, el total de la deuda externa ascendía a 230.000 millones de dólares de los Estados Unidos.

33. En este contexto, muchos países de Africa se encontraron atrapados en programas a corto plazo de estabilización y ajuste que tendían a entrañar un pronunciado alejamiento de los objetivos a corto plazo de restablecer los equilibrios financieros y los objetivos a largo plazo de transformación social y económica. El mismo contexto dictaminó las tendencias recientes en la ejecución del Programa de Prioridades de Africa para la Recuperación Económica, 1986-1990 y el Programa de Acción de las Naciones Unidas para la recuperación económica y el desarrollo de Africa, 1986-1990. Aunque el objetivo de estos dos programas era establecer una base para el desarrollo autosuficiente, muchos países de Africa han seguido bajo presión para hacer frente sólo a los síntomas de la crisis, tales como los desequilibrios presupuestarios externos, a expensas de dejar sin abordar las causas estructurales fundamentales de la crisis. En el presente capítulo se procura reiterar y volver a situar los objetivos de desarrollo de Africa dentro de los imperativos contemporáneos de recuperación y transformación.

2. Objetivos del desarrollo con una dimensión humana: mitigar la pobreza y aumentar el bienestar de la población

34. El objetivo esencial del desarrollo de Africa es asegurar el bienestar general de la población mediante un mejoramiento sostenido de sus condiciones de vida. Este aspecto humano esencial del desarrollo yace debajo de todos los demás objetivos que Africa tendrá que alcanzar, ya sean económicos, sociales, culturales o políticos. Lamentablemente, la consecución del objetivo de aumentar el bienestar de la población no ha sido fácil. En cambio, se ha producido un aumento del empobrecimiento y las penurias para la mayoría de la población, y en el número de personas en estado de pobreza absoluta y los que son perpetuamente vulnerables y están amenazados por las adversidades de la naturaleza y el malestar que causan las perturbaciones socioeconómicas. A menos que haya una mejora inmediata en las condiciones de la gran mayoría de la población de Africa, existe el peligro real de una desintegración sistemática de la trama socioeconómica y el medio natural de apoyo.

35. Cabe destacar que la urgencia de mitigar la pobreza generalizada y aumentar el bienestar de las poblaciones de Africa no surge simplemente de los aspectos humanitarios o altruistas del desarrollo. Sobre todo, se deriva de la proposición racional de que son los propios pueblos, mediante su participación plena y activa quienes deben poner en marcha y sostener el desarrollo. El desarrollo no debe emprenderse en nombre de un pueblo; más bien, debería ser el producto orgánico del sistema de valores de una sociedad, sus percepciones, inquietudes y esfuerzos. Así pues, para alcanzar y sostener el desarrollo, es necesario asegurar la educación, capacitación, salud, bienestar y vitalidad de la población, de modo que pueda participar de manera plena y eficaz en el proceso de desarrollo.

36. Por esto, en el Programa de Acción de Lagos se estableció que el logro del autoabastecimiento alimentario era el primer objetivo que Africa debía tratar de alcanzar. Por naturaleza, la viabilidad de Africa reside, por encima de cualquier otra consideración, en su capacidad de alimentar a su propia población con sus recursos internos. El logro del autoabastecimiento alimentario como objetivo también exige un cambio en las modalidades de consumo de alimentos de la región y en la realización de actividades para mantener el crecimiento demográfico a niveles sostenibles. Habida cuenta de la riqueza ecológica natural de Africa, existen ciertos tipos de alimentos (por ejemplo, el trigo, la cebada y la avena) que no se pueden producir en gran escala y con eficiencia. Pero, la región puede producir numerosos alimentos básicos tropicales con gran eficiencia y abundancia. Por lo tanto, es importante asegurar un ajuste de las modalidades de consumo a la capacidad de producción. Si los hábitos de consumo de los pueblos de Africa siguen basándose principalmente en productos alimenticios básicos que no pueden producirse en la región, entonces el objetivo de la autosuficiencia alimentaria de Africa será eternamente inalcanzable. En esas circunstancias, Africa se encontrará en la situación siempre humillante de la dependencia alimentaria.

37. No hace falta insistir en que la superación del hambre y la malnutrición no son sino uno de los muchos componentes del objetivo de establecer un desarrollo cuyo eje principal sea el ser humano. Este concepto abarca muchas otras necesidades y aspectos esenciales, tales como la libertad individual y política.

Todos ellos deben incorporarse plenamente en el objetivo de Africa de mejorar la condición humana en la región. Los niveles actuales de pobreza y privación de Africa exigen que, para alcanzar los objetivos a largo plazo, se adopten medidas ya, por lo menos respecto de un conjunto de necesidades mínimamente definidas que deben satisfacerse en el lapso más corto posible, en lo que se refiere a producir y tener acceso a determinados bienes y servicios básicos tales como los alimentos, el agua potable, la vivienda, la atención primaria de la salud y el saneamiento ambiental, la educación y el transporte barato.

38. Para garantizar el acceso a los bienes y servicios mencionados, es necesario proporcionar a los pobres la oportunidad de generar ingresos. Esto entraña tres consideraciones importantes que Africa deberá mantener siempre presentes en el proceso de desarrollo. Esas consideraciones son: a) el acceso de los pobres a los factores básicos de producción, especialmente la tierra; b) la creación de oportunidades de empleo; y c) el mejoramiento de la modalidad de distribución de la riqueza nacional. No obstante, debe subrayarse que una restricción importante para la posibilidad de acceso de los pobres a los factores básicos de la producción, especialmente la tierra, es el deterioro del medio físico, incluida la erosión de los suelos, la sequía, la deforestación y la desertificación. Así pues, hay una relación simbiótica entre la pobreza y el medio ambiente natural. Los suelos empobrecidos, la falta de lluvia y la desertificación reducen la productividad de la población rural y aumentan la pobreza. Al mismo tiempo, el aumento de la pobreza induce a los pobres a seguir degradando el medio físico en su lucha por ganarse penosamente una vida precaria. Así pues, es necesario establecer objetivos claros encaminados a la ordenación del medio ambiente y asegurar la supervivencia y el bienestar de las generaciones presentes y futuras.

3. Establecimiento de un proceso autosostenido de crecimiento económico y desarrollo

39. El objetivo esencial de mitigar la pobreza generalizada y mejorar las condiciones de vida de los pueblos de Africa sólo se alcanzará si se intenta obtenerlo en conjunción con el objetivo de establecer un desarrollo sostenido. Esto abarca tres objetivos secundarios interrelacionados, a saber: i) el mantenimiento de un crecimiento económico sostenido; ii) la transformación de las estructuras económicas y sociales de Africa; y iii) el mantenimiento de una base de recursos sólida.

40. No obstante, cabe destacar que en un contexto a largo plazo el crecimiento económico sostenido, si bien es necesario, no será suficiente ni, a decir verdad, posible, sin una transformación fundamental encaminada a eliminar las distorsiones que debilitan las estructuras económicas y sociales actuales. En este contexto, resulta pertinente insistir en que, hasta ahora, ha existido la tendencia de equiparar la transformación socioeconómica con un proceso de modernización económica y social que simplemente trata de reproducir las modalidades de producción y consumo y las instituciones que predominan en los países desarrollados. Esta confusión ha perjudicado la conceptualización, el diseño y la aplicación apropiados de un proceso de transformación cuyo contenido y parámetros estén en consonancia con los valores y las realidades de Africa. Esta sombría realidad señala la

necesidad de una nueva ética de la transformación en Africa en la que se incorporen, en vez de alienarse, las realidades presentes y futuras de Africa, económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales.

41. Un aspecto de la transformación social y económica que debe tenerse en la mira a largo plazo es el cambio, no sólo de las modalidades de consumo de alimentos, sino también de las modalidades de consumo de Africa en general. Las modalidades de consumo actuales, especialmente las de las zonas urbanas, se ven distorsionadas, ya que a menudo son una derivación de los sistemas de valores de los países desarrollados. Esta orientación externa del consumo ha producido de manera inevitable una dependencia de los productos de los países desarrollados y socavado el desarrollo de bienes que se pueden producir internamente. Cabe subrayar además que la transformación de las modalidades de consumo de Africa no sólo es importante para eliminar la dependencia externa de los artículos suntuarios de consumo importados, con su efecto debilitante, sino que también es crítica para determinar los bienes y servicios que la región debería tratar de producir. En una visión retrospectiva, es evidente en la actualidad que el criterio de sustitución de importaciones que se adoptó sobre la base de las modalidades de consumo inapropiadas existentes en las zonas urbanas estaba condenado a no producir las transformaciones deseadas.

42. La transformación de las estructuras económicas y sociales de Africa es todavía más crítica en cuanto a la producción. En esta esfera tendrán que ocurrir cambios estructurales en lo que se produce y la forma de producirlo, especialmente en la selección de tecnologías que posiblemente deberán adquirirse en otras regiones para satisfacer los objetivos del cambio y la transformación estructurales y para desarrollar las artes y oficios necesarios y apropiados a fin de facilitar la adaptación y adopción de esas tecnologías. En cuanto a lo que se produce, las enseñanzas que Africa debe extraer de la actual crisis económica y social, así comode las tendencias principales en la economía mundial, deberían formar una base sólida para realizar las elecciones adecuadas. Una de estas enseñanzas es que la crisis ha establecido con firmeza la validez del objetivo manifiesto de Africa de alcanzar la autosuficiencia alimentaria. También destaca el hecho de que es preciso concentrarse en la producción de todos los bienes y servicios críticos.

43. Otra enseñanza es que Africa tiene que romper con las ataduras de la dependencia estructural y de relación de la producción de un número limitado de productos básicos, cada vez más baratos, para la exportación. Ante las nuevas tendencias de las modalides mundiales de producción y comercio, este objetivo reviste particular importancia. Además de los nuevos cambios en los centros de poder económico del mundo, hay una clara tendencia a que ocurran cambios importantes a largo plazo en la naturaleza e importancia de las materias primas que se necesitarán en lo que se transforma cada vez más en una generación de producción con gran densidad de conocimientos antes que de materiales. Esto exige volver a examinar los artículos de exportación que Africa debería producir a mediano y largo plazo. Por supuesto, también es evidente y cada vez más claro que los países de Africa no lograrán un progreso importante en su desarrollo exportando materias primas como café, cacao, cobre, etc. No obstante, el principio íntegro de la revisión del sector de las exportaciones no significa que los países de Africa no deban exportar los productos en que tienen una ventaja relativa. Lo que esto

subraya es el hecho de que la transformación de la dependencia comercial a la viabilidad comercial debe mantenerse en la perspectiva apropiada. Una consecuencia de ello es que hace falta aumentar la concentración en el comercio dentro de Africa lo que, en sí mismo, debería influir en la naturaleza de los productos que se podrían exportar entre los países de Africa. No obstante, en términos generales, Africa debería producir principalmente para sus necesidades, sobre la base de la interdependencia de sus países. Quizás la tarea más difícil para Africa en su esfuerzo por transformar las estructuras económicas y sociales para el desarrollo autosostenido es la de transformar los procesos de producción. Esta tarea tiene varias dimensiones, que incluyen entre las más importantes: aumentar la productividad y eficiencia de los recursos, disminuir la dependencia de recursos externos y asegurar una participación de base amplia de la población en el proceso de adoptar decisiones sobre los productos que necesitan, y de producirlos.

44. No se puede negar que, a largo plazo, el núcleo de la autosuficiencia y la transformación económica y social fructífera y genuina en Africa será el desarrollo endógeno. Por ello, la región en su totalidad debe tratar explícitamente de alcanzar un grado cada vez mayor de internalización tecnológica y autonomía financiera, así como de viabilidad. El objetivo de la autonomía financiera presenta varios aspectos que deben percibirse de manera apropiada en el contexto del objetivo a largo plazo de la autosuficiencia. Esos aspectos se relacionan con la eliminación de una serie de relaciones de dependencia: la dependencia de las divisas y la ayuda; de las inversiones extranjeras directas y, lo que es más urgente, la trampa de la deuda, que acumula los efectos de todos los tipos diferentes de dependencia financiera. También resulta de importancia crítica para el objetivo del desarrollo autosostenido el logro de la internalización tecnológica. Para muchos países de Africa no siempre ha sido fácil ni posible internalizar la tecnología de manera eficaz. En consecuencia, los países de Africa y los organismos internacionales deben realizar mayores esfuerzos en lo que respecta a una tecnología viable y adaptable.

4. Integración de las economías de Africa: autosuficiencia colectiva nacional y regional

45. En el Programa de Acción de Lagos se hace especial hincapié en el objetivo de alcanzar la autosuficiencia colectiva de Africa. Ese objetivo está plenamente incorporado en el Acta Final de Lagos, en la que se pidió que se estableciera una Comunidad Económica Africana para el año 2000. No obstante, es importante subrayar que la motivación para que Africa trate de alcanzar un objetivo deliberado de autosuficiencia colectiva está profundamente arraigada en los imperativos de la experiencia histórica de la región, su patrimonio cultural singular y las realidades económicas actuales en el plano nacional y mundial.

46. La "balcanización" política del continente en naciones-Estados arbitrarios provoca en Africa el impulso comprensible de reestructurar la región fragmentaria en una entidad económica y política más coherente y fuerte. El sentido africano de la unidad y solidaridad también despierta el deseo natural de aumentar la cooperación socioeconómica. En el plano económico, los numerosos obstáculos para el desarrollo genuino que los diferentes países de Africa enfrentan como resultado de su espacio económico limitado y fragmentario han proporcionado razones

objetiva y galvanizado la voluntad de Africa de tratar de alcanzar la meta de la autosuficiencia colectiva. En general, en Africa se percibe la autosuficiencia como el objetivo y el medio por el cual la región terminará por encontrar su verdadera identidad, dignidad plena y fortaleza histórica. También es el objetivo y el medio por el cual la región será capaz de hacerse dueña de sus recursos, su desarrollo y su futuro.

47. La integración de las economías de Africa y el logro de la plena autosuficiencia colectiva regional entraña tres dimensiones interdependientes, a saber: a) la integración de las infraestructuras física, institucional y social; b) la integración de las estructuras de producción; y c) la integración de los mercados de Africa.

48. La experiencia muestra que no puede lograrse un progreso decisivo en la integración regional si no se integran de manera adecuada las infraestructuras que sostienen las estructuras y los mercados de producción regional. Así pues, las infraestructuras física e institucional integradas proporcionan el medio que facilita la cooperación regional. Por ello, Africa tiene que tratar de establecer una base infraestructural integrada lo que podría lograrse en el contexto subregional existente. En este aspecto resultan particularmente importantes las infraestructuras del transporte, la energía y las instituciones para la investigación, especialmente en agricultura. Es necesario hacer accesibles las regiones aisladas y establecer enlaces de transporte adecuados para crear espacios económicos subregionales físicamente integrados. Igualmente, la explotación integrada de los recursos energéticos desparejos de la región, tales como la energía hidroeléctrica, permitirían que las regiones con déficit de energía obtuvieran la energía de importancia crítica para la transformación. La investigación subregional y regional en esferas como la agricultura, la sequía y la desertificación, las enfermedades tropicales, la lucha contra las plagas, la medicina natural, etc., entre otras cosas, reducirían al mínimo la duplicación de esfuerzos en el plano nacional y facilitarían la aplicación de los resultados de las investigaciones sobre una base regional. Los verdaderos frutos de la autosuficiencia colectiva de Africa, indudablemente, se derivarán de la integración de las estructuras productivas. Primero, es en este nivel en que se obtendrán los beneficios de las economías de escala. Segundo, habida cuenta del carácter naturalmente complementario de los recursos de la región, la integración de las estructuras productivas generaría nuevos enlaces recíprocos en el proceso del desarrollo regional. Tercero, la integración de las estructuras productivas mitigaría la persistente restricción de los recursos financieros, puesto que permitiría a los países aunar recursos y establecer programas multinacionales en esferas como la del hierro y el acero y el desarrollo de las cuencas lacustres y fluviales.

49. Las dimensiones de la autosuficiencia colectiva regional relativas a la producción son tan importantes que exigen una concentración específica en lo que respecta a las prioridades o las estructuras especiales de producción que deben tratar de alcanzarse. En consonancia con el objetivo de establecer un desarrollo con dimensión humana, la primera esfera prioritaria para la autosuficiencia colectiva es la de la seguridad alimentaria regional. La segunda esfera prioritaria se relaciona con la producción de bienes intermedios y de capital,

especialmente hierro y acero, máquinas herramientas, fertilizantes, productos químicos y farmacéuticos, materiales de construcción, así como equipo agrícola, de transporte y construcción. La tercera esfera prioritaria es la del comercio dentro de Africa. La organización de las estructuras de producción nacionales en estructuras complementarias regionales exigirá que se facilite el comercio dentro de Africa como vehículo para la autosuficiencia colectiva. El desarrollo de un mercado regional para los productos de la región es central para lograr la especialización y transformación de los productos, la autosuficiencia, la reducción de la dependencia comercial y la satisfacción de las necesidades de los pueblos de Africa.

5. Conclusión

50. Para alcanzar estos objetivos será necesario introducir cambios de amplio alcance en la democratización de la sociedad dentro del marco social y económico y en las estrategias y políticas de desarrollo. Será preciso que los sistemas políticos evolucionen para dar cabida a la democracia y la participación plenas de todas las secciones de la sociedad. Sólo de esta manera será posible persuadir a la población a que acepte los sacrificios y aporte sus mejores energías a la tarea de la transformación. Igualmente, en los programas nacionales de ajuste se deberán tomar estos objetivos como la base para el diseño, el contenido y la supervisión, si han de conducir a la recuperación y la transformación.

51. También será necesario adoptar decisiones sobre el marco institucional apropiado para la economía, especialmente en lo que respecta a la función de los sectores privado y público, las diferentes formas de propiedad social de las empresas productivas como las cooperativas, y las autoridades estatales, comunitarias y locales. Otra esfera de importancia crucial es la de los mecanismos reguladores, a saber, los mercados y precios, la planificación y los controles cualitativos, cuantitativos y directos. Todas estas cuestiones de estrategia, políticas y mecanismos institucionales se abordan en los capítulos 4 a 6.

Capítulo 3

EVALUACION DE LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACION Y AJUSTE ESTRUCTURAL EN AFRICA

1. Introducción

52. A principios del decenio de 1970, los países africanos comenzaron a sufrir una grave crisis que se acentuó en el decenio de 1980. Aunque del capítulo 1 podría desprenderse que, esa crisis se debió principalmente a las deficiencias estructurales de las economías africanas, se interpretó que había sido consecuencia de desequilibrios financieros internos y externos: deterioro de la relación de intercambio, aumento del déficit de las balanzas de pagos, inflación creciente, aumento del déficit presupuestario y agotamiento de las reservas externas. En consecuencia, y a instancias y con el apoyo de las instituciones internacionales de financiación y desarrollo, los gobiernos de Africa se centraron principalmente en el restablecimiento de los equilibrios financieros internos y externos. Así, cada vez fue mayor el número de países que puso en marcha programas de estabilización ya en el decenio de 1970 y programas de ajuste estructural en el decenio de 1980. En particular, entre 1980 y 1988 hubo 33 países de Africa que establecieron un mecanismo de acuerdo de derecho de giro, al tiempo que 12 recurrieron al servicio ampliado del Fondo, del FMI, y 15 obtuvieron préstamos para fines de ajuste estructural del Banco Mundial.

53. A pesar de esos esfuerzos, la crisis siguió sin resolverse. Muchas economías de Africa pasaron del estancamiento al crecimiento negativo, el déficit alimentario alcanzó niveles alarmantes, aumentó el desempleo, se generalizó la subutilización de la capacidad industrial, y la degradación ambiental amenazó la propia supervivencia de los habitantes de Africa.

2. Políticas incorporadas a los programas de estabilización y ajuste en curso

54. Después de haber analizado los desequilibrios externos de los países de Africa como consecuencia del exceso de demanda agregada interna, lo que se debió a su vez a la expansión excesiva del crédito, los programas de estabilización y ajuste se han centrado en la ordenación de la demanda mediante la restricción del crédito. Se estima que en el análisis de los desequilibrios de la balanza de pagos hay dos identidades subyacentes. En primer lugar, una identidad relacionada con la contabilización del ingreso nacional, que muestra que la diferencia entre la demanda total interna y el ingreso nacional es siempre igual al déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. De acuerdo con la segunda identidad, que se refiere a las corrientes financieras, la diferencia entre la demanda agregada interna y el ingreso debe ser igual a la diferencia entre la expansión del crédito y la demanda monetaria. Esta última identidad se utiliza en apoyo de la tesis de que únicamente mediante el crédito es posible gastar más de lo que se gana. Se llega así a la conclusión de que, para que mejore la situación de la balanza de pagos, debe reducirse la demanda interna mediante la restricción del crédito monetario. El FMI, que ha desempeñado un papel de primer orden en la preparación y

financiación de programas de estabilización y ajuste en Africa, ha seguido centrándose en el equilibrio financiero interno y externo y en los objetivos amplios siguientes:

a) Reducción del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos; y

b) Equilibrio entre los gastos y los ingresos públicos, lo que entraña la reducción de la financiación de la economía mediante el déficit presupuestario.

55. A partir del comienzo del decenio de 1980, el Fondo ha prestado apoyo a programas de estabilización y ajuste estructural en Africa, mediante la concertación de acuerdos de derecho de giro en los tramos de crédito superiores y ha ampliado la vigencia de diversos acuerdos, que en principio se habían concertado para conceder créditos en apoyo de las balanzas de pagos de algunos países durante períodos cortos, de uno a dos años de duración. A mediados del decenio de 1980, el Fondo procuró también que se incluyese el crecimiento entre los objetivos de los programas de ajuste a los que prestaba su apoyo. Ello plasmó, entre otras cosas, en la ampliación del período de amortización de los tramos de crédito superiores del Fondo, que pasó de dos a tres años. En 1986, el Fondo estableció el servicio de ajuste estructural y, en 1988, el servicio reforzado de ajuste estructural, con miras a atender las necesidades de ajuste de los países de bajos ingresos.

56. En 1980, el Banco Mundial puso en marcha el sistema de préstamos para fines de ajuste estructural, cuyos principales objetivos eran los siguientes: prestar asistencia, por una parte, para que se aplicasen y desarrollasen, en los países receptores, conjuntos de políticas adecuadas al proceso de ajuste y, por otra, para que se institucionalizase una "gestión económica flexible". Entre los principales objetivos de las políticas de ajuste estructural a los que presta asistencia el Banco Mundial figuran los siguientes:

a) Reducir las dimensiones del sector público y mejorar su gestión;

b) Eliminar las distorsiones de precios de diversos sectores de la economía;

c) Liberalizar más el comercio; y

d) Fomentar el ahorro interno en los sectores público y privado.

57. Asimismo, y mediante el programa de préstamos sectoriales, el Banco Mundial ha apoyado ajustes estructurales en sectores concretos. El programa de préstamos sectoriales coincide con el sistema de préstamos para fines de ajuste estructural en el objetivo de aplicar y poner en práctica reformas sustantivas en sectores claves, tales como la agricultura, las manufacturas, la energía y el desarrollo de los recursos humanos.

58. Los principales instrumentos de política que figuran en los programas de estabilización y ajuste del Fondo y el Banco Mundial son los siguientes:

a) Ajuste de los tipos de cambio, especialmente mediante la devaluación;

b) Establecimiento de un sistema de tipos de interés encaminado a fomentar el ahorro interno y una adecuada distribución de los recursos;

c) Control de la oferta monetaria y el crédito;

d) Política fiscal encaminada a reducir los gastos públicos y la financiación de la economía mediante el déficit presupuestario;

e) Liberalización del comercio y los pagos; y

f) Fin de la regulación de los precios de bienes, servicios e insumos de los factores.

3. Evaluación de los principios y políticas de los programas ortodoxos de ajuste

59. Los actuales programas de ajuste se basan en el bien conocido argumento de la teoría económica clásica de que la producción, el empleo y los precios (incluidos los salarios y los tipos de interés y de cambio) se determinan mejor mediante el libre juego de las fuerzas del mercado, al tiempo que los precios son los instrumentos más eficaces para lograr una distribución eficiente de los recursos. Evidentemente, ese argumento se basa en la hipótesis de que las estructuras económicas no varían con el tiempo y son suficientemente flexibles, de modo que las variaciones de la oferta y la demanda se ajustan sin tardanza a las señales del mercado. Otro aspecto importante de la base teórica del ajuste actual es la firme confianza en la eficacia de los instrumentos monetarios y, sobre todo, el convencimiento de que el volumen de producción y el nivel de precios pueden regularse mediante el control de la oferta de dinero y de que las fuerzas e instituciones sociopolíticas desempeñan un papel insignificante.

60. Aunque la experiencia de Africa al respecto no es totalmente contraria a esos principios, pone de manifiesto, quizás de modo más profundo, las dificultades que se plantearían en el caso de que las hipótesis básicas se apartasen de la realidad y los agregados económicos no se ajustasen a las fuerzas del mercado. En lo que atañe a la situación de Africa, es cierto que muchos países están procediendo a liberalizar sus mercados, pese a no poder beneficiarse plenamente de las oportunidades que ofrece el mercado, debido a que apenas disponen de capacidad para ajustar sus frágiles estructuras de producción. Aunque las consecuencias de estas rigideces estructurales son evidentes en muchas esferas, resultan especialmente palmarias en el caso de la limitada capacidad de los agricultores africanos de responder a los estímulos de los precios cuando no se les asegura el suministro de los factores de producción correspondientes; en el caso de la falta de adecuación de la producción interna a las nuevas oportunidades que ofrecen los mercados de exportación e internos tras la devaluación de la moneda, lo que se debe a numerosas dificultades técnicas y de suministro; y en el caso de la lenta reacción del ahorro ante los tipos de interés elevados. Debido a esas rigideces, la carga fundamental del ajuste se hace efectiva mediante una drástica reducción del gasto interno, lo que a su vez produce graves consecuencias económicas y sociales que, en muchos casos, retrasan el proceso de transformación estructural en lugar de agilizarlo. Sobre la base del marco teórico ortodoxo que se ha esbozado más arriba, el FMI y el Banco Mundial han arbitrado una serie de instrumentos clave de carácter sustantivo para los programas de estabilización y ajuste. Los aspectos más destacados de esos instrumentos y sus repercusiones en las economías de Africa son los siguientes:

a) Política crediticia: La política crediticia que se utiliza en los programas ortodoxos de ajuste estructural suele llevar las más de las veces a una contracción de la producción y a la aceleración de la presión inflacionaria; con ese política crediticia se reducen las inversiones, pese a que puede mejorar la situación en cuenta corriente. Sería más perjudicial una política sostenida de restricción del crédito, ya que se reduciría a la masa de capital existente al no poderse reconstituir. Además, una política crediticia indiscriminada produce efectos perjudiciales para el sector productivo.

b) Tipos de interés: En los programas de estabilización y ajuste se suele recomendar que se ajusten los tipos de interés con objeto de que aumente así el nivel de ahorro y se refleje el costo de oportunidad del capital. Aunque el ahorro puede reaccionar positivamente frente al tipo de interés real de los depósitos, las imperfecciones de los mercados monetarios y de capital de Africa son de tal evergadura que, cuando los tipos de interés de los préstamos son elevados, se fomentan más las actividades especulativas que las productivas, lo que constituye un rasgo característico de la economía africana. Además, los tipos de interés elevados tienden también a generar mayor inflación y pueden tener escasa importancia para el sector rural debido a la debilidad y estrechez de la infraestructura financiera.

c) Política de tipos de cambio: Una de las razones para devaluar estriba en la modificación que presuntamente se produce en los precios relativos y en el desplazamiento de la demanda de los productos extranjeros hacia los nacionales. No obstante, a menudo no se cumplen las condiciones normales de la oferta y la demanda internas ni de la demanda externa, las cuales son necesarias para que la devaluación tenga éxito, debido a la existencia de estructuras tecnológicas arraigadas que no permiten una fácil sustitución de los factores de producción importados por otros de carácter nacional, lo que tampoco afecta significativamente a la elasticidad de la demanda externa. En los países cuyas principales exportaciones son productos básicos sometidos a cupos y a precios que se fijan en el mercado exterior y cuyas importaciones son de primera necesidad (petróleo, bienes de capital, repuestos, medicinas, etc.), la devaluación apenas sirve para mejorar la situación de la balanza de pagos. Incluso en la hipótesis de que la devaluación pueda modificar la relación entre los precios y salarios, se pasaría por alto la cuestión de la equidad en la distribución de los ingresos, la cual resulta afectada por complejos factores de índole económica, política y social. Además, la devaluación repercute directamente sobre la inflación, ya que aumenta los costos de importación de los factores de producción y reduce el volumen de los factores que se importan a precios más altos, lo que produce una subutilización de la capacidad industrial. Por consiguiente, las posibles ventajas que genera el sector de las exportaciones mediante el aumento de la rentabilidad de la moneda nacional resultan neutralizadas por las consecuencias anteriores, debido al exceso de dependencia externa de las economías de Africa.

d) Liberalización del comercio: La liberalización del comercio se justifica sobre todo en virtud de la teoría clásica de la ventaja comparativa, la cual no es aplicable a las situaciones en que la elasticidad de las importaciones es muy superior a la elasticidad de las exportaciones. Así, en el momento actual no es factible liberalizar más el comercio en Africa, debido al proteccionismo que

aplican los países industrializados frente a las exportaciones de los países de ese continente, así como a los efectos negativos que produce la competencia extranjera en las industrias incipientes de Africa.

e) Política de privatización: El desempeño poco satisfactorio de las empresas públicas en Africa se ha invocado en programas ortodoxos de estabilización y ajuste para justificar una privatización general, indiscriminada y doctrinaria. No obstante, carece de fundamento la presunta superioridad institucional de las empresas privadas sobre las públicas. También resulta incorrecto presentar, como argumento en favor de la privatización, la hipótesis de que el sector privado interno es lo suficientemente fuerte como para absorber a las empresas públicas. Ello no suele ocurrir en los países de Africa, en los que la privatización puede dar lugar a una absorción de esas empresas públicas por empresas transnacionales, con lo que se agudiza su dependencia externa. Peor resulta la sustitución del criterio del bienestar social por el basado en la rentabilidad en esferas de capital importancia tales como el suministro de agua, habida cuenta de que la mayoría de la población de Africa no tiene acceso al agua potable.

f) El mecanismo de los precios: Los programas de estabilización y ajuste conceden excesiva importancia a los mercados y los precios como mecanismos de distribución, lo que se basa en la hipótesis de que los mercados son competitivos y que la movilidad de los recursos es perfecta. Como consecuencia de ello, se recomienda la liberalización, la desreglamentación y la reducción al mínimo del papel del Estado en el proceso de distribución de los recursos. No obstante, la existencia generalizada de imperfecciones de mercado y rigideces estructurales invalida ese tipo de hipótesis. Cuando se depende demasiado del mecanismo de los precios, no se tiene en cuenta la necesidad de que los gobiernos realicen intervenciones selectivas que pueden resultar indispensables en los países con escaseces generadas por las estructuras y con una distribución desigual de los ingresos.

g) Reducciones generales del déficit presupuestario: En los programas ortodoxos de ajuste estructural suele establecerse un porcentaje anual de reducción general presupuestarios como medio para corregir los desequilibrios fiscales. Con frecuencia, las consecuencias deflacionarias de esta política y la consiguiente reducción de los gastos públicos en la esfera de servicios sociales tales como la educación, la salud, el saneamiento y el abastecimiento de agua repercuten negativamente en el bienestar de la mayoría de la población de los países en que se realizan esos ajustes.

61. Con el apoyo del FMI y el Banco Mundial, muchos países africanos han tenido que adoptar programas de estabilización y ajuste estructural con miras a obtener asistencia de emergencia para sus balanzas de pagos, así como la financiación exterior que tanto necesitan. No obstante, y tal como se analiza en el capítulo siguiente, puede suceder que esos programas no consigan abordar las cuestiones reales que se plantean y, en muchos casos, no puedan siquiera hacer frente a las verdaderas causas subyacentes de la crisis de Africa. Además, los programas no suelen captar las realidades políticas, sociales, culturales y económicas de los países africanos. Según la Declaración de Jartum, esos programas son "incompletos porque a menudo se los cumple como si el objetivo del equilibrio fiscal, comercial y de los precios fuera un fin en sí mismo, estando virtualmente completos al

aumentar los medios de producción. Los desequilibrios en la condición humana se refieren al empleo, los ingresos, la nutrición, la salud y la educación, y no se les asigna una prioridad igual, ni la atención que se brinda a los desequilibrios macroeconómicos ... Se trata de programas demasiado mecanisistas, por estar basados en una premisa inadecuada o ser insensibles frente a ciertas realidades económicas, humanas y culturales concretas del país ... (y) frecuentemente estos programas son demasiado breves en su perspectiva temporal. Africa no puede esperar el logro de un equilibrio exterior y equilibrio fiscal antes de tratar de mejorar la condición humana, ni puede ya demorar las inversiones humanas a largo plazo para fortalecer la capacidad institucional, científica, técnica y de producción que operan en un medio equilibrado".

4. Resultados empíricos de los programas de ajuste estructural en la economía de Africa

62. Deben evaluarse detenidamente los resultados de los programas de ajuste estructural con objeto de medir los logros alcanzados con ellos. En este sentido, deben analizarse una serie de cuestiones:

a) Aspectos económicos;

i) Repercusiones de los programas de ajuste estructural sobre la producción de bienes no comerciales, particularmente alimentos de consumo interno, y aumento de la producción de bienes comerciables en comparación con la de bienes no comerciables;

ii) Repercusiones de la política de liberalización sobre la producción y el consumo internos;

iii) Repercusiones de los programas de ajuste estructural sobre los niveles de ahorro e inversión internos, así como el equilibrio entre éstos;

iv) Repercusiones de los programas de ajuste estructural sobre la producción de bienes sustitutivos de las importaciones; y

v) Repercusiones de los programas de ajuste estructural sobre el volumen de las exportaciones y, en el caso de que ese volumen hubiese aumentado, posibilidades de que hubiese generado un aumento paralelo de los ingresos de exportación;

b) Aspectos financieros;

i) Repercusiones de los programas de ajuste estructural sobre la inflación;

ii) Complementariedad de la política de tipos de cambio y la política comercial;

iii) Repercusiones de los programas de ajuste sobre la entrada autónoma de inversiones extranjeras;

iv) Nivel de entradas no autónomas de recursos vinculadas a la adopción de programas de ajuste estructural y en apoyo de ellos; y

v) Indicios de que, en el caso de que cesen las entradas no autónomas de recursos, pueda mantenerse el proceso de ajuste con las entradas autónomas;

c) Efectos sociales;

i) Consecuencias sociales de los programas de ajuste y tiempo durante el que pueden tolerarse esos programas sin que se produzcan graves desequilibrios políticos y sociales;

ii) Repercusiones de los programas de ajuste estructural sobre el desarrollo humano (educación, salud, nutrición y empleo), lo que resulta esencial para la transformación estructural;

iii) Efectos negativos de los programas de ajuste estructural que acentúan las desigualdades de ingresos y hacen bajar el nivel de vida de los grupos más vulnerables de la sociedad (mujeres, niños y ancianos).

63. Las cuestiones anteriores se abordarán detenidamente en la segunda fase del presente estudio sobre los programas de ajuste estructural, que se realizará país por país. Dentro del proceso de reforma, los países que estarían en las mejores condiciones posibles para mejorar su situación económica y financiera, así como la situación socioeconómica de su población, serían aquellos en que el proceso de reforma, mediante la combinación de los ajustes del tipo de cambio, la política comercial y otras medidas, pueda llevar a una expansión considerable de la producción de exportación y de bienes sustitutivos de las importaciones, así como a un aumento sostenido de la producción nacional de alimentos. Esos países tendrían grandes posibilidades de acometer el proceso de reforma sin sufrir un aumento considerable de la inflación ni graves consecuencias sociales. Asimismo, el proceso de reforma tiene grandes posibilidades de orientar el crecimiento autosostenido de esos países. En los párrafos que siguen se realiza un examen valorativo de los programas de ajuste estructural en el que se tienen en cuenta los efectos generales de los programas en los países.

64. En el gráfico 3.1, que se basa en datos del Banco Mundial, se muestra cómo evolucionó el crecimiento del PIB de los países africanos entre 1980 y 1987, a precios constantes de mercado de 1980. De conformidad con la clasificación del Banco Mundial, se consideran cuatro grupos de países: i) países con programas bien asentados de ajuste estructural; ii) países con programas escasamente asentados de ajuste estructural; iii) países del Africa subsahariana carentes de ajuste; iv) Africa septentrional. En una reciente publicación del Banco Mundial se evaluaban los efectos de los programas de ajuste estructural en los siguientes términos: "Hay datos de que la situación económica general es mejor en los países que llevan a cabo programas de reformas bien asentados que en aquéllos que no lo hacen ..." 1/. Sin embargo, los datos sobre el crecimiento del producto interno

---

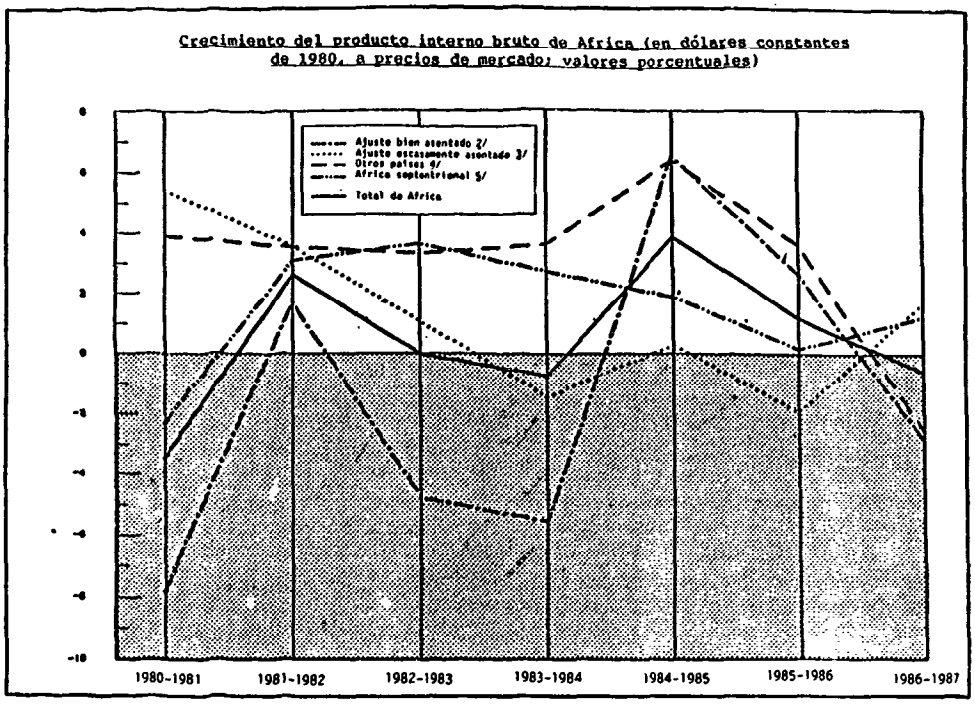
1/ Banco Mundial y PNUD, Africa's Adjustment and Growth in the 1980s (BIRF, Washington D.C., 1989); véase la introducción, página iii), párr. 6.

bruto muestran que el primer grupo de países, es decir, aquéllos con programas bien asentados de ajuste estructural, registraron una tasa anual media de crecimiento general de 1,5% aproximadamente durante el período 1980-1987. La situación de este grupo varió, con todo, de un año a otro. Al ponerse en marcha los programas de ajuste en el bienio 1980-1981, registraron una tasa de crecimiento negativa del PIB de un 8% aproximadamente, que mejoró en el bienio 1981-1982. En el período 1982-1984, el crecimiento del PIB disminuyó considerablemente, tras de lo cual se recuperó en cierta medida en el período 1984-1986 y volvió a caer en el bienio 1986-1987. El segundo y el tercer grupo, es decir, los países con escaso nivel de ajuste y los países carentes de ajuste, registraron un crecimiento anual medio del PIB del 1,2% y el 3,1% respectivamente durante el período 1980-1987. Aunque la tasa de crecimiento del PIB fue distinta en uno y otro grupo durante el período 1980-1982, ambos registraron tasas anuales de crecimiento positivas durante el período 1980-1987, a excepción de los valores negativos que registraron los países con bajo nivel de ajuste en el bienio 1983-1984 y los "otros países" en el bienio 1986-1987. Por lo que respecta al Africa septentrional, la tasa anual media de crecimiento del PIB fue del 1,5% en el período 1980-1987 y registró valores negativos únicamente durante el bienio 1980-1981. La tasa anual media de crecimiento de Africa en su conjunto registró un incremento relativamente bajo - el 0,4% entre 1980 y 1987 -, lo que se debió en buena medida a la mala situación de los países con programas bien asentados de ajuste.

65. Debe destacarse que, en cada grupo de países, hubo economías que registraron tasas de crecimiento positivas y negativas durante ese período. Sobre las tasas de crecimiento negativas influyeron parcialmente factores exógenos tales como las condiciones meteorológicas, la situación de los mercados de productos básicos, las entradas de recursos externos y la situación de la deuda. Por consiguiente, no es realista ni verosímil vincular directamente las tendencias de crecimiento con la adopción o carencia de programas convencionales de ajuste estructural, ya que se pasarían por alto los factores exógenos anteriores y las deficiencias estructurales.

66. El análisis anterior se complementa con otra evaluación que realizó el Banco Mundial en 1988 y que se recoge en el gráfico 3.2. Tal como puede observarse, los países del Africa subsahariana que habían adoptado programas de ajuste estructural registraron posteriormente una disminución de la tasa de crecimiento del PIB, que pasó del 2,7% al 1,8%; una disminución del cociente inversión/PIB, que pasó del 20,5% al 17,1%; un aumento del déficit presupuestario, que pasó del -6,5% al -7,5% del PIB; y un aumento del cociente servicio de la deuda/ingresos de exportación que pasó del 17,5% al 23,4%. En el gráfico 3.2 puede asimismo observarse una ligera recuperación del cociente cuenta corriente/PIB, que pasó del -9,4% al -6,5%.

Gráfico 3.1



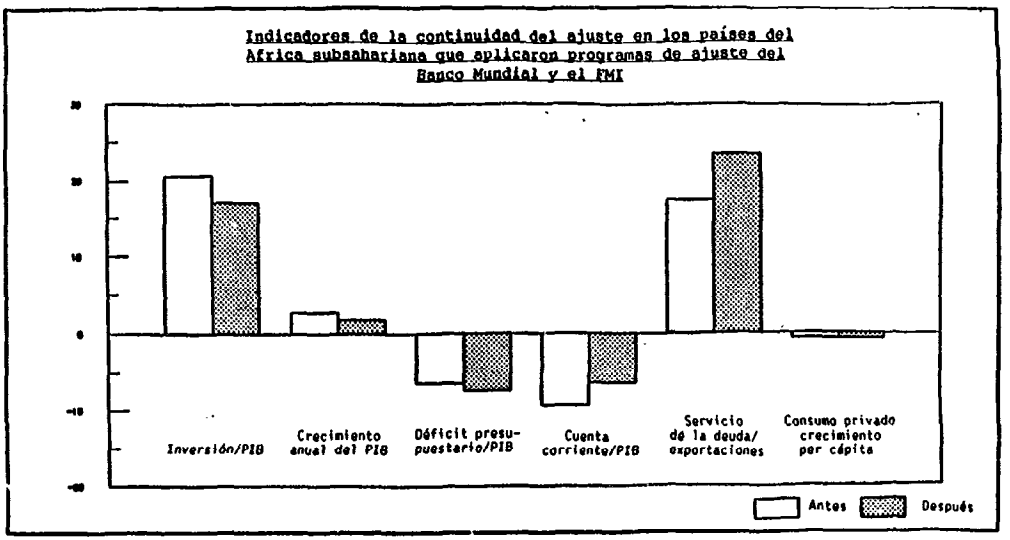
2/ Incluye los siguientes países: Burundi, Congo, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mauritania, Níger, Nigeria, República Centroafricana, República Unida de Tanzanía, Senegal, Togo y Zaire.

3/ Incluye los siguientes países: Benin, Burkina Faso, Comoras, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Liberia, Malí, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Zambia y Zimbabwe. No se tuvo en cuenta a las Comoras ni a Guinea Ecuatorial para calcular el índice; en 1986 y 1987 no se incluyó a Somalia.

4/ Incluye los siguientes países: Angola, Botswana, Cabo Verde, Camerún, Chad, Djibouti, Gabón, Lesotho, Mozambique, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles, Swazilandia y Uganda. No se tuvo en cuenta a Djibouti para calcular el índice; en 1986 y 1987 no se incluyó a Angola.

5/ Incluye los siguientes países: Argelia, Egipto, Jamahiriya Arabe Libia, Marruecos y Túnez.

Gráfico 3.2



Fuente: Banco Mundial: Washington, D.C. Report on Adjustment Lending, 8 de agosto de 1988 (extracto de la página 45).

67. Se reconoce que los programas de ajuste estructural no han servido para reducir las consecuencias adversas que produjo la crisis económica de Africa en la situación de las economías y en las condiciones socioeconómicas de la población. Los efectos de los programas de ajuste estructural sobre el bienestar de los diferentes sectores de la sociedad africana han sido objeto de numerosas discusiones y debates, tal como se refleja en las actas de la Conferencia Internacional sobre las dimensiones humanas de la recuperación y el desarrollo de Africa que se celebró en Jartum en 1988, así como en los estudios que realizaron el FMI, el Banco Mundial, la OIT y el UNICEF. En todos esos estudios, así como en la Declaración de Jartum, se ha reconocido la gravedad de los efectos que produce el ajuste estructural en la condición humana de Africa. Es cada vez más evidente que los programas de estabilización y ajuste estructural están destruyendo los sustratos de la sociedad africana. Además, producen efectos mucho más graves en los grupos vulnerables de la sociedad - niños, mujeres y ancianos -, que representan las dos terceras partes de la población.

68. Los programas de ajuste estructural producen transitoriamente consecuencias sociales adversas, entre las cuales se destacan las siguientes: disminución del ingreso per cápita y de los salarios reales; aumento del desempleo y el subempleo; empeoramiento de los servicios sociales como consecuencia del recorte de los gastos públicos destinados a actividades sociales; descenso del nivel educativo y de formación profesional; agudización de la malnutrición y los problemas sanitarios; y elevación del nivel de pobreza y de las desigualdades de ingresos.

69. Numerosos gobiernos de Africa han tenido que reducir considerablemente sus gastos públicos para actividades sociales tales como la educación, la salud y otros servicios sociales, con objeto de liberar recursos para cumplir con el servicio de la deuda y reducir su déficit presupuestario. Desde el punto de vista del desarrollo a largo plazo, los programas de estabilización y ajuste estructural han obligado a reducir, tanto en términos absolutos como relativos, los gastos públicos destinados a la enseñanza, lo que ha entrañado una paralización del proceso de grandes inversiones para el desarrollo de los recursos humanos que se había iniciado a comienzos del decenio de 1960 como medio para lograr una transformación estructural de Africa. En la actualidad, el gasto per cápita que Africa destina a la enseñanza no sólo es el más bajo del mundo, sino que además disminuye según se señala en un reciente estudio realizado por la UNESCO y el UNICEF. En este sentido, es posible que Africa comience el próximo milenio con mayor porcentaje de analfabetos y trabajadores no calificados que el que tenía en el decenio de 1960, época inmediatamente posterior a la independencia.

5. La revisión actual de los programas de ajuste

70. En vista de las deficiencias que se han señalado y de que todo parece indicar que los programas de ajuste estructural no están alcanzando sus objetivos, todos los interesados han experimentado impaciencia: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, por un lado, y los países afectados, por el otro. Por ello, no es de extrañar que haya numerosas organizaciones, incluidas las propias instituciones de Bretton Woods, empeñadas en un proceso de revaluación y revisión, cuyo resultado más tangible es la propuesta que formuló el UNICEF, generalmente conocida como el ajuste con dimensión humana.

71. No obstante, la mayoría de las propuestas que se han formulado hasta la fecha en relación con la preparación de programas de estabilización y ajuste estructural son, en general, de carácter reformista, ya que aceptan básicamente el marco teórico de los programas y enfoques actuales. Esas propuestas no suelen poner en tela de juicio la pertinencia de esos programas y enfoques. Al evaluar la aplicación que se ha realizado hasta el momento de los programas ortodoxos de estabilización y ajuste, sobre la base de su rendimiento, resulta harto evidente que los indicadores del rendimiento de esos programas no se ajustan a los objetivos básicos de desarrollo de Africa. Por ello, es esencial que se evalúen esos programas en función de los efectos que pueden producir con miras a alcanzar los objetivos de desarrollo y transformación de Africa que se establecen en el capítulo 2, en lugar de tener meramente en cuenta criterios clásicos de rendimiento tales como el aumento del PIB y de las exportaciones, la balanza de pagos y el saldo presupuestario, los cuales, en el mejor de los casos, sólo están marginalmente vinculados al logro de los objetivos centrales de desarrollo de Africa, tales como la autosuficiencia alimentaria, la mitigación de la pobreza, el crecimiento sostenible y la capacidad para valerse de los propios medios. Es posible observar mejoras en los índices clásicos de rendimiento, sin que ello suponga que se avance hacia la realización de los objetivos básicos de desarrollo de la región. De ahí que, a pesar del crecimiento del PIB y las exportaciones y

del mejoramiento de los pagos externos y del equilibrio presupuestario de algunos países de Africa, hayan aumentado el hambre y la malnutrición, la extrema pobreza y la dependencia externa, al tiempo que se han intensificado otros defectos y deficiencias estructurales de las economías africanas.

6. Conclusión

72. Llegados a este punto, resulta harto evidente que, tanto desde el punto de vista teórico como práctico, los programas de ajuste estructural convencionales resultan inadecuados para abordar las causas reales de los problemas estructurales de carácter económico, financiero y social que enfrentan los países de Africa. Por consiguiente, es urgente que se ofrezca una alternativa a los actuales programas de estabilización y ajuste de ese continente. Para ello, deberá tenerse en cuenta, entre otras cosas, cuál es la estructura de la producción y el consumo y quiénes son los protagonistas del proceso de desarrollo. En el capítulo siguiente se establecen los requisitos que exige esa alternativa, como nuevo marco para la preparación y formulación de programas de ajuste con transformación, así como las directrices y los principales instrumentos de política que se necesitan y las estrategias para aplicarlas y supervisarlas.

Capítulo 4

MARCO COMO ALTERNATIVA A LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL

1. Introducción

73. Los capítulos precedentes han mostrado que, dada la configuración de las estructuras socioeconómicas de Africa y los objetivos de desarrollo de la región, los métodos ortodoxos de estabilización y ajuste estructural son inapropiados para lograr la recuperación económica y la transformación socioeconómica. Esto se debe a que el modelo en que se sustentan los programas ortodoxos de estabilización y ajuste estructural destaca casi exclusivamente el uso de fuerzas de mercado competitivas, internas y externas. En esencia ese es un modelo que no se adapta a la situación de Africa, caracterizada por estructuras de producción débiles y mercados imperfectos. Además, puesto que los programas giran en torno a lograr equilibrios financieros internos y externos, pasan por alto factores estructurales básicos de importancia para el crecimiento económico y la transformación socioeconómica.

74. Al elaborar un nuevo marco para el ajuste estructural que reconozca plenamente la necesidad de transformaciones, es importante tomar en cuenta las características estructurales analizadas en el capítulo 1, los objetivos que figuran en el capítulo 2 y las realidades del entorno internacional donde se realizará el proceso de ajuste y transformación. Por consiguiente, se necesita un método más holístico y totalmente diferente del que se emplea en los programas convencionales de estabilización y ajuste en que se aíslan los elementos del marco macroeconómico global y sólo se abordan algunos de ellos. Si bien ese enfoque parcial de los programas convencionales podría permitir lograr sus limitados objetivos, al mismo tiempo podría incidir negativamente en otros aspectos del desarrollo sostenible como el crecimiento, el bienestar social, la equidad, el empleo y la transformación socioeconómica. Con mucha frecuencia esas consecuencias negativas pesan más incluso que los resultados positivos que podrían obtenerse mediante los programas convencionales.

75. Mediante este método holístico se deberían determinar cuáles son los principales factores positivos y negativos que inciden en el desarrollo, los recursos humanos y materiales cuyas interacciones constructivas son la fuente de la dinámica del desarrollo y las redes de instituciones que deberían concebirse con miras a crear un ambiente adecuado para las fuerzas del cambio y el desarrollo. También deberían valorarse adecuadamente las posibles interacciones entre los diferentes elementos durante el proceso de ajuste con transformación, a fin de que se puedan formular y ejecutar estrategias y políticas idóneas.

2. Marco propuesto para el ajuste con transformación

76. El marco que se propone se basa en tres conjuntos de macroentidades, a saber, las fuerzas determinantes, los recursos disponibles, y las necesidades que es preciso atender. Las fuerzas determinantes (que pueden ser positivas o negativas; internas o externas; temporales o permanentes) son de naturaleza política, económica, científica y tecnológica, ambiental, cultural y sociológica, y todas

actúan de consuno sobre la pauta general y el ritmo de desarrollo. Por ejemplo cabe citar: el régimen de gobierno, las empresas públicas, el sector privado, los mercados internos, las organizaciones no gubernamentales, la investigación y el desarrollo, la fuerza de la naturaleza y las condiciones climáticas, la composición étnica y el sistema de valores de la sociedad, los mercados externos de productos básicos, las finanzas y las empresas transnacionales. Con respecto a los recursos, entre las principales categorías que es preciso tomar en cuenta en el marco se encuentran: a) los recursos humanos, especialmente desde el punto de vista de la calidad y la gama de aptitudes; b) los recursos naturales, especialmente la tierra, el agua y los bosques; c) el ahorro interno; y d) los recursos financieros externos. Con la tesis de que la transformación y el ajuste han de tener su base en el ser humano, entre las necesidades sobre las que se debería profundizar en el contexto del marco propuesto se encuentran principalmente los bienes y servicios vitales y la capacidad para adquirirlos. Debería considerarse que todos aquellos bienes y servicios que caigan dentro de la categoría de suntuarios y semisuntuarios quedan excluidos de los parámetros del marco.

77. En una formulación estructurada, el marco propuesto como alternativa puede expresarse en tres módulos. El primer módulo estipula que la interacción de algunas fuerzas específicas con el nivel y las pautas de asignación de recursos determinarán el tipo y la cantidad de las diferentes categorías de productos. En este módulo se definirían los diferentes conjuntos de relaciones (propios de cada país) en el proceso de producción de bienes y servicios y de generación de la renta de los factores, incluidos aspectos como la eficiencia y la productividad de los recursos. El segundo módulo estipula que las fuerzas también intervienen para caracterizar la distribución del producto y determinar el nivel y la modalidad de asignación de la renta de los factores. Al igual que en el primer módulo, en éste habría que especificar los diferentes conjuntos de relaciones (también propios de cada país) que tienen que ver con la distribución del ingreso. El tercer módulo especifica un conjunto de fuerzas determinantes que interactúa con el nivel de ingreso y la modalidad de distribución del ingreso para determinar hasta qué punto se atienden las necesidades internas y las transacciones externas con el resto del mundo, incluidas las exportaciones, las importaciones, la deuda, la asistencia y las corrientes de recursos. Al igual que en los dos primeros módulos, en éste habría que especificar para cada país los conjuntos de relaciones que corresponden a los elementos de la demanda interna y las transacciones con el resto del mundo.

78. Es preciso destacar algunos puntos respecto de ciertas propiedades generales del marco. En primer lugar, todas las macroentidades son dinámicas desde el punto de vista individual y colectivo con respecto al tiempo y al espacio. Con respecto al tiempo, las fuerzas determinantes cambiaran en lo que respecta a su composición y se modificará la importancia interactiva de los diferentes componentes. Además, con el tiempo cambiarán los recursos disponibles o necesarios en lo tocante a composición e importancia relativa. De modo análogo, las necesidades de la sociedad no son estáticas puesto que, con el desarrollo, los cambios que se producen en las necesidades totales de la sociedad generarán un nuevo conjunto de necesidades normativas o percibidas. Todas las fuerzas, recursos y necesidades del marco cambiarán también con respecto al espacio en el sentido de que la naturaleza de sus interacciones se hará diferente según que se analicen desde el punto de vista de una economía nacional o desde la perspectiva de grupos subregionales y de países.

79. En segundo lugar, todo el sistema, que consta de tres módulos, debe considerarse dinámicamente interactivo. Un ejemplo de la naturaleza interactiva del sistema es que los niveles o valores de las variables relativas a las transacciones con el resto del mundo incidirán en los niveles de algunos de los recursos que, a su vez, afectarán el nivel y la estructura del producto de los factores generado, así como su distribución. Además, dada la diferencia que existe entre las necesidades que hay que atender y las combinaciones reales de los productos, tal vez haya que ajustar los parámetros y los valores de las variables relativas a la generación y la asignación de la renta de los factores, o ambas, para garantizar que se equiparen.

80. Por último, lo que se presenta aquí no es más que el marco que permitirá a los países de Africa determinar cuáles son los principales componentes de las fuerzas determinantes, las necesidades de la sociedad, los recursos que se requieren y las principales interacciones y relaciones entre dichos componentes. Este marco no constituye un modelo tipo capaz de prescripciones normativas fijas independientemente de las circunstancias propias de cada país. Por el contrario, el marco es suficientemente amplio y flexible como para emplearlo junto a directivas de políticas seleccionadas para la especificación de los modelos idóneos y el subsiguiente diseño de programas para cada país de Africa, teniendo en cuenta la especificidad de las estructuras sociales y económicas.

3. Elemento central del marco para el ajuste con transformación

81. De la anterior exposición general del marco básico se desprende claramente que las diferentes categorías de fuerzas desempeñan una función fundamental en el proceso de ajuste con transformación. Estas no sólo influyen en el nivel y la estructura de lo que se produce, sino que determinan además la distribución de la riqueza entre los diversos subgrupos institucionales como los hogares, el gobierno, las empresas, y otros grupos socioeconómicos identificables. Análogamente, las fuerzas también influyen en la índole de las necesidades y en la medida en que son atendidas, especialmente en cuanto a las pautas de consumo y la percepción de los equilibrios sociales y económicos convenientes entre las necesidades materiales, sociales y culturales. Así, la dimensión social del ajuste con transformación es un elemento prominente del marco propuesto como alternativa, que se basa en la generación de empleo para la mayoría de la población, el logro de una distribución equitativa de los ingresos, especialmente al nivel de los hogares y los grupos vulnerables, y la atención de las necesidades esenciales de la población.

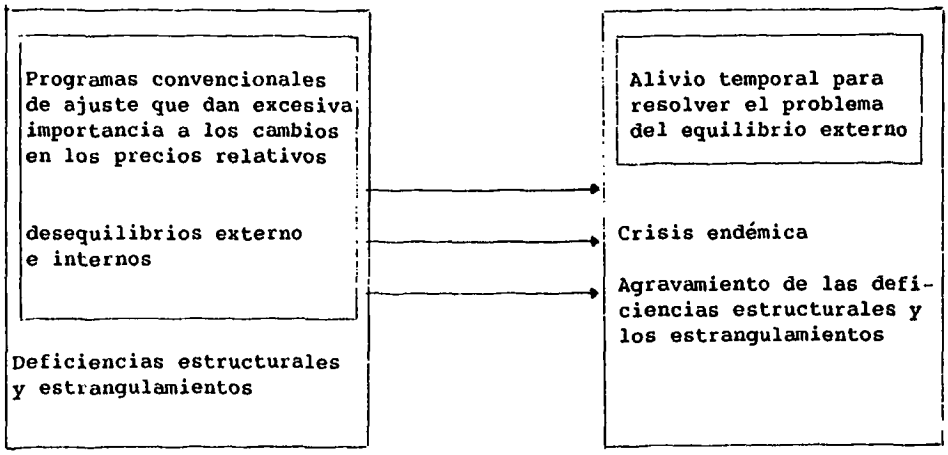
82. Cabe recalcar que el marco propuesto contrasta abiertamente con los modelos en que se sustentan los programas ortodoxos de estabilización y ajuste estructural, y por ende resalta las deficiencias intrínsecas de estas últimas. En los programas convencionales suelen pasarse por alto, o no recibir suficiente atención, las muchas e importantes interacciones sociales y económicas. Por ejemplo, en el proceso de generación de ingresos, los programas convencionales no toman en cuenta las importantes fuerzas de la demanda interna, puesto que se centran fundamentalmente en la producción de productos básicos para la exportación. Además, el modelo de los programas convencionales de estabilización y ajuste no toma en cuenta los aspectos de la distribución de los ingresos, por lo que

margina la función del contexto interinstitucional, especialmente con respecto a los diferentes grupos socioeconómicos. Por último, por centrarse fundamentalmente en los equilibrios internos y externos y en los cambios en los precios relativos, en el proceso de ajuste los programas ortodoxos relegan a un segundo plano los importantes aspectos de las necesidades y los servicios críticos, incluido el empleo productivo. En consecuencia, podrían tener graves efectos negativos en algunos grupos socioeconómicos.

83. De esas deficiencias de los programas convencionales se deriva el ciclo del proceso de ajuste en marcha. Este ciclo, que se ilustra en la gráfico 4.1, muestra que la vía del ajuste ortodoxo tiene su origen en una situación de crisis en que las deficiencias estructurales, los estrangulamientos y un medio económico internacional desfavorable tienden a agravar los problemas de la declinación económica, el aumento de la dependencia externa, el derrumbe de la economía rural, la fuga de capitales y el éxodo de profesionales, la pobreza generalizada y una mayor miseria con una situación de alivio temporal de los problemas de los desequilibrios finacieros, pero sin superar las deficiencias estructurales de la economía.

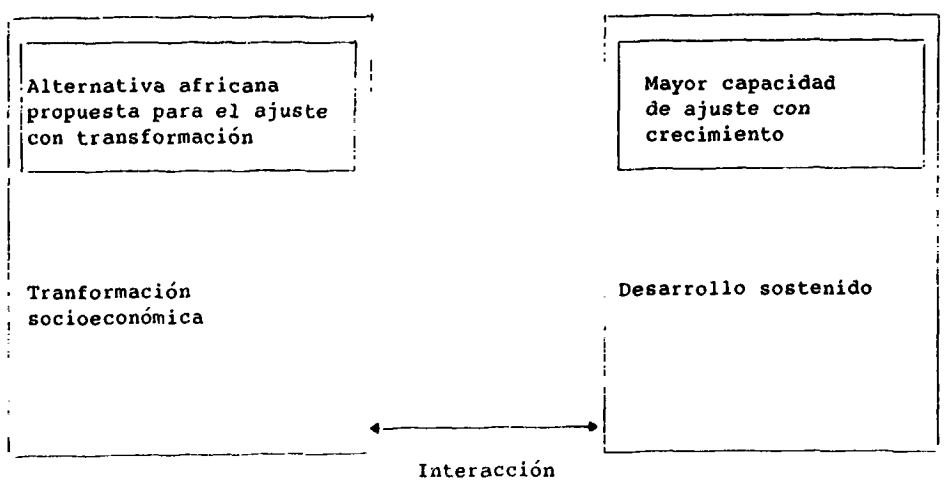
84. Tomando en cuenta las deficiencias estructurales que conducen a que constantemente se produzcan situaciones de crisis en los países de Africa, la vía del ajuste con transformación debería estar encaminada a fortalecer simultáneamente los procesos de generación, distribución y desembolso de la renta nacional. Desde el proceso de generación de ingresos en el primer módulo del nuevo marco propuesto, el elemento principal para el ajuste con transformación es que se trata de un proceso de desarrollo más centrado en el ser humano, en el que se atribuye a las fuerzas productivas un papel fundamental y los recursos se emplean con el objetivo de que la economía africana, que es fundamentalmente de intercambio, se transforme en una economía de producción. Con respecto al proceso de la distribución de los ingresos (módulo 2), el elemento principal del marco es que garantiza una participación mayor y más eficaz de los grupos institucionales socioeconómicos en el proceso de ajuste con transformación. Por último, el elemento central con respecto a las necesidades críticas (módulo 3) es fundamentalmente la producción y el acceso a los productos básicos y servicios esenciales, la producción de los insumos esenciales de los factores y el mantenimiento de mayores niveles de inversión.

Gráfico 4.1



85. Si el proceso de ajuste con transformación no se aparta ni un ápice del elemento central mencionado, acumulativamente conduce al desarrollo sostenido al tiempo que proporciona la capacidad necesaria para ajustarse a los constantes cambios de las circunstancias internas y externas. En la figura 4.2 se ilustra este ciclo de ajuste más adecuado. El ciclo conduce simultáneamente a que mejore la capacidad de ajuste y a la reestructuración de la economía.

Gráfico 4.2



/...

86. Como se explica en los párrafos 78 y 79, en el ciclo esbozado supra se producen interacciones - otro importante aspecto derivado del nuevo marco - que siempre son inevitables al aplicar políticas como estímulos para el cambio. El presente marco reconoce que su ejecución mediante la aplicación de políticas repercute en la naturaleza de las fuerzas determinantes y sus interacciones con los recursos y la atención a las necesidades de la sociedad. En este sentido el marco trata además, de incorporar la dinámica del ajuste con transformación a fin de permitir una conceptualización más idónea de la eficacia de las directrices normativas y los instrumentos que habrán de aplicarse.

4. Aplicación del marco para el ajuste con transformación

87. Obviamente, la ejecución del marco propuesto para el ajuste con transformación debe abordar las cuestiones importantes relativas a las normas convenientes de ajuste, las estructuras que la economía debería ajustar o transformar, las principales variables que se emplean, y los tipos de relaciones que se establecen entre ellos (es decir, la articulación de los modos de interacción de las fuerzas, los recursos y las necesidades). De esta forma pueden seleccionarse adecuadamente los parámetros normativos.

88. Las normas básicas de ajuste obviamente dependerán de las características nacionales específicas o de las circunstancias subregionales. Ahora bien, cualesquiera que fuesen las características nacionales, las normas tienen que ser consecuentes con los objetivos globales de desarrollo trazados en el capítulo 2, a saber, elevar el nivel de vida de la mayoría de la población, garantizar el crecimiento económico y el desarrollo sostenido y sostenible y reducir la dependencia externa individual y colectiva. Las estructuras que es preciso ajustar o transformar tendrían que incluir también las estructuras reales y materiales y las relaciones de producción, el consumo y la tecnología; las estructuras institucionales socioeconómicas; las estructuras financieras internas y las estructuras comerciales y financieras internacionales.

89. Las variables que se emplean en la aplicación del marco se derivan de los tres módulos descritos en el párrafo 77. En este contexto cabe destacar que se requiere una selección bien ponderada, teniendo en cuenta que la combinación y la importancia relativa de las diferentes variables relacionadas las fuerzas, los recursos y las necesidades sin duda variarán de un país a otro. Las variables que habrán de seleccionarse y emplearse en la aplicación del marco también dependerán del grado de desagregación compatible con la disponibilidad y confiabilidad de los datos así como el alcance analítico deseado en determinadas circunstancias. Por ende, a continuación sólo se reseñan aquellas variables con más probabilidad de ser pertinentes a la aplicación del marco en la mayoría de los países de Africa.

90. Con respecto a la generación del producto de los factores (módulo 1), las variables que cabría incluir son, entre otras, la producción por sector, estableciendo una distinción entre los productos básicos exportables y no exportables; los índices de las fuerzas pertinentes al proceso de producción como el clima, la tecnología, las instituciones, y los mercados mundiales financieros y de productos básicos; y las variables relacionadas con los

recursos, en especial la tierra (cultivable y cultivada), los recursos naturales explotables, el ahorro interno, los recursos externos y los insumos intermedios y de trabajo (nacionales e importados). Estas variables se interrelacionan y habrán de entrar en juego mediante instrumentos normativos como la política de los tipos de cambio, la política crediticia interna, la política de las tasas de interés, los precios de los productores, los subsidios de producción, etc.

91. Para la asignación de la renta de los factores (módulo 2), entre las variables que habrían de tenerse en cuenta cabe mencionar las relacionadas con la renta de instituciones tales como los hogares rurales y urbanos, el gobierno, las grandes empresas públicas y privadas, las pequeñas empresas, y otras, así como los índices de las fuerzas que generan la pauta de la renta, como la relación de intercambio entre el campo y la ciudad, la distribución de la tierra y otros. Los instrumentos normativos que habría que incorporar junto a las variables de asignación son, entre otros, la política fiscal, la política crediticia selectiva y la política de salarios y rentas.

92. En lo que respecta al desembolso de la renta (módulo 3) las variables se relacionan, ante todo, con la índole y el nivel de las necesidades que hay que atender, la disponibilidad de los recursos y la posibilidad de sufragar los gastos según la modalidad de producción interna y la pauta y el nivel de la renta. Entre esas variables se encuentran los alimentos y otros productos básicos y servicios sociales esenciales, las infraestructuras básicas, los recursos para la inversión y los requisitos de la renta de los factores. La discrepancia entre el nivel y la estructura de las necesidades por una parte, y el nivel y la estructura de la producción y la renta por la otra, determinarán las variables que se relacionan con el grado de autosuficiencia y la asimilación del proceso de transformación. Entre esas variables se encuentran las importaciones, la balanza comercial, el saldo en cuenta corriente, la carga de la deuda y del servicio de la deuda, la tasa de autosuficiencia alimentaria, y otras. Entre los parámetros normativos pertinentes se encuentran los relacionados con i) una mayor posibilidad de sufragar los bienes y servicios (por ejemplo, subsidios a los consumidores, control de precios, etc.), y ii) cambios en las pautas de consumo (por ejemplo, control de las importaciones, educación masiva, etc.).

Capítulo V

DIRECCIONES E INSTRUMENTOS DE POLITICA

1. Introducción

93. Después de esbozar el marco general para la vía alternativa de ajuste y transformación al capítulo 4, este capítulo se propone hacer operacional ese marco, recomendando las direcciones, los instrumentos y las medidas de política que los países africanos deberían adaptar a sus propias circunstancias peculiares y únicas. Según irá quedando claro en este capítulo, la alternativa africana incorpora determinadas esferas de política que forman parte de muchos de los programas de ajuste estructural existentes y sobre las que parece haber surgido, con todo, un amplio consenso. Las más importantes de estas esferas incluyen: a) mejor gestión financiera y mayor eficiencia de las empresas públicas y capacidad más estricta de rendir cuentas financieras; b) mejores incentivos agrícolas; c) diversificación de las exportaciones, principalmente en los productos agropecuarios transformados y d) mejor gestión de la deuda externa. También incorpora determinadas esferas en que aún está por surgir el consenso. Estas incluyen, entre otras, la cuestión de la complementariedad de las políticas de los tipos de cambio y las comerciales, la falacia de la composición con respecto a la estimulación competitiva del mismo tipo de cultivos de exportación tradicional en los países africanos y la capacidad de mantener recursos no autónomos para apoyar el ajuste en todos los países africanos. La estructura propuesta, teniendo en cuenta su enfoque holístico, trata naturalmente todas estas cuestiones de manera coherente e integrada, en vez de tratarlas aisladamente o como adiciones correctivas a programas de ajuste existentes.

94. Al hacer operacional el marco presentado por los países africanos como alternativa a los programas de ajuste estructural para la recuperación y la transformación socioeconómicas, es esencial señalar que todos los países - desarrollados o en desarrollo - tienen la necesidad de vez en cuando de ajustarse a circunstancias y parámetros económicos cambiantes. Lo que a menudo constituye la diferencia entre éxito y fracaso no es lo referente a la necesidad de ajustarse, sino a la capacidad de ajustarse a circunstancias económicas cambiantes. Esto, a su vez, depende de la libertad de acción y las opciones que se abren a los distintos países en cuanto al horizonte temporal del ajuste, sus características estructurales y objetivos de desarrollo a largo plazo. Es a la luz de estos parámetros como ha de determinarse el procedimiento del proceso de ajuste. Lo que ha quedado claro a raíz del análisis de los capítulos anteriores no es que, desde luego, podrán desaparecer - por el mero hecho de desearlo o por no hacerles frente - los síntomas e indicaciones graves de estos problemas, por ejemplo, desequilibrio de la balanza de pagos, desequilibrios fiscales, presiones inflacionarias y escasez grave de bienes. Por el contrario, Africa debe ajustarse. Pero al ajustarse, es imperativo que el centro de atención sea la transformación de las estructuras que, fundamentalmente, contribuyen a empeorar la situación socioeconómica africana. Como tales, la transformación y el ajuste han de concebirse y aplicarse como procesos interconectados e íntimamente vinculados, de manera que el progreso se realice simultáneamente en los dos frentes.

2. Principales direcciones de política del marco presentado por los países africanos como alternativa a los programas de ajuste estructural para la recuperación y la transformación socioeconómicas

95. Teniendo en cuenta los estrangulamientos estructurales de las economías africanas, se debe considerar el ajuste como parte de un proceso continuo de transformación y no como un ejercicio aislado y discontinuo. En consecuencia, la mentalidad de asedio del enfoque de la gestión ad hoc de la crisis debe ceder su lugar a la inmersión total de los programas de ajuste en el contexto de las necesidades de transformación a largo plazo, ya que las medidas y políticas de ajuste tienen pocas probabilidades de cosechar cualquier beneficio completo y duradero fuera del contexto de la transformación. Es en este marco en que han de llevarse a cabo las principales direcciones de política que se esbozan a continuación.

96. Debería ser evidente que las direcciones de política han de estar íntimamente relacionadas con el análisis de la economía política africana contenido en el capítulo 1 y con los objetivos de desarrollo expuestos en el capítulo 2. Esto es así porque, tanto conceptual como operacionalmente, las direcciones de política proporcionan orientaciones generales para superar los estrangulamientos estructurales de las economías africanas y para el logro posterior de los objetivos de desarrollo de la región. Asimismo, las direcciones de política deberían servir de hitos generales que caracterizarán, dentro del contexto de la estructura macroeconómica propuesta, la especificación de los modelos para cada país africano y para escoger posteriormente los instrumentos y las medidas de política concretos para un país determinado.

97. Dentro del contexto del fortalecimiento y la diversificación de la capacidad de producción y la productividad de la inversión en Africa, que se hallan en el centro de la generación del producto de los factores (módulo 1), las principales direcciones de política son las siguientes:

a) Mejor producción y utilización eficaz de los recursos: Esto incluye principalmente el evitar sistemáticamente la limitación de la capacidad productiva con el mero fin de conseguir equilibrios financieros. Dicho de otro modo, en la medida en que los recursos presentes se pueden asignar y utilizar eficaz y productivamente, se ha de resistir la lógica de tener que equilibrar siempre el presupuesto a expensas del crecimiento y la producción. Esta utilización eficaz y productiva de los recursos implicaría, por sí misma, un cambio de política para originar cambios importantes hacia la curva de posibilidad de producción y hacia mayores beneficios de la inversión.

b) Movilización mayor y más eficaz de los recursos nacionales: Se debe reconocer que, en la actualidad, hay demasiados escapes financieros - fiscales, monetarios, pagos externos, fuga de capitales, etc. - y todos ellos se deben contener para mejorar la movilización de los recursos hacia la inversión y la expansión presupuestaria. Todo esto es aún más importante en vista de las incertidumbres que rodean la suma de las corrientes de recursos externos a Africa y en vista de las condiciones cada vez más estrictas que acompañan a dichas corrientes. Teniendo en cuenta el entorno económico internacional existente, hay pocas esperanzas de que todos los países africanos puedan disponer de suficientes

entradas de recursos de manera sostenible para el ajuste y la transformación. Incluso si tales recursos se pudieran atraer, es casi seguro que los términos y las condiciones en que se pondrían a disposición de los países serían de tal naturaleza que sólo permitirían un respiro meramente pasajero a los países africanos y servirían para empeorar y profundizar aún más en sus problemas y deficiencias estructurales.

c) Mejora de la capacidad de los recursos humanos: Un aspecto importante de esta dirección de política es que las reducciones de los déficit presupuestarios no se deben lograr a expensas de los gastos en el sector social, es decir, en educación, sanidad y otras infraestructuras sociales, incluido el mantenimiento del orden público, que son requisitos previos a un entorno fecundo. El reconocimiento de la pobreza de capital humano como factor que limita un entorno fecundo para la transformación de Africa, así como el reconocimiento del relativo olvido de este sector durante el decenio de 1980 exige que se realicen esfuerzos por garantizar que un promedio anual de por lo menos el 30% de los gastos del gobierno se dedique al sector social y que, en todo caso, la tasa anual de crecimiento de la inversión social sea bastante superior a la tasa de crecimiento de la población.

d) Fortalecimiento de la base científica y tecnológica: Las perspectivas a mediano y largo plazo de la transformación estructural exigen una base científica y tecnológica suficiente, que es esencial para transformar materias primas nacionales, como son los productos agropecuarios, los minerales y los recursos forestales y acuáticos, en bienes y servicios que se puedan consumir y destinados tanto a los mercados locales como a los mercados de exportación. La estrategia para lograr estos objetivos y las principales cuestiones que aquí intervienen son: i) disponer de un apartado en los planes socioeconómicos nacionales dedicado a las políticas de ciencia y tecnología, que reflejen el papel, el desarrollo y la aplicación de la ciencia y la tecnología indispensables para cubrir las necesidades socioeconómicas del pueblo; ii) mejorar la capacidad endógena de trabajar en el desarrollo y la aplicación de la ciencia y la tecnología mediante el fortalecimiento de las infraestructuras científicas y tecnológicas, el establecimiento de un sistema educativo enfocado en la tecnología, la mejora de la calidad de la capacitación de la fuerza de trabajo, la vinculación de la producción con los esfuerzos nacionales de investigación y la disponibilidad de personal y mecanismos adecuados para comercializar los resultados de la investigación emprendida en universidades e institutos de investigación; iii) hallar alternativas a la exportación de materias primas mediante el desarrollo de nuevos productos y procesos y garantizando la competitividad de los productos africanos en vista de los nuevos descubrimientos de la ciencia y la tecnología que tienen repercusión directa en los productos y materias primas africanos y de los productos de ingeniería biológica que están sustituyendo los productos básicos africanos en los mercados mundiales y que afectan adversamente su base competitiva y iv) desarrollar una capacidad endógena para una política regional y subregional armonizada, que permita aplicar proyectos multinacionales conjuntos y aprovechar al máximo los escasos recursos disponibles.

e) Diversificación vertical y horizontal: La primera dimensión crucial de la diversificación es la de producir bienes y servicios esenciales para satisfacer las necesidades de la mayor parte de la población en todos los sectores. La segunda dimensión de la diversificación se refiere a la necesidad de disminuir la dependencia de la exportación de monocultivos y la inestabilidad consiguiente en

cuanto a ganancias. Esto exigiría una nueva orientación de las exportaciones que incluya la ampliación de la estrecha gama existente de exportaciones y mercados de exportación hasta incluir una parte creciente de los productos básicos transformados y los bienes manufacturados, así como un nuevo enfoque dirigido hacia los mercados africanos.

98. Es preciso recalcar que la modalidad y el nivel de la asignación de los ingresos de los factores (módulo 2) es muy importante en el proceso de ajuste con transformación, ya que influye poderosamente en la dinámica y las pautas de producción, el tamaño real de los mercados interiores así como la mitigación de la pobreza de las masas. A este respecto, son básicas las siguientes direcciones de política:

a) Establecer un equilibrio pragmático entre los sectores público y privado: Al determinar este equilibrio, el principal criterio debería ser la disponibilidad de capacidad empresarial local y las tasas económicas y sociales óptimas de rendimiento de la inversión. Sin embargo, se debe señalar que existen esferas, como la construcción de la infraestructura física, humana e institucional, la protección y la conservación del medio ambiente así como el suministro de servicios esenciales, en que el sector público tiene un papel que desempeñar, habida cuenta especialmente del nivel actual de desarrollo de los países africanos. Pero en aquellos sectores en que el Estado se ha extralimitado, especialmente en los servicios que no son sociales y en los sectores que no son estratégicos, se debe considerar la posibilidad de una privatización selectiva.

b) Crear un entorno fecundo para un desarrollo sostenible: Esta dirección de política incluye varios factores importantes, entre los que se hallan una amplia participación en la toma de decisiones, la consecución de consenso, el mantenimiento de la justicia y la equidad, la eliminación de la lucha civil y la inestabilidad, el facilitar el acceso a oportunidades para todos y la creación de un clima de inversión favorable. En conformidad con la dirección de política detallada en el inciso a) del párrafo 97 supra, el entorno fecundo debería incluir la cuestión de alentar el espíritu de empresa y la contribución real del sector privado y las iniciativas populares al proceso de desarrollo, mediante políticas coherentes e incentivos adecuados.

c) Cambiar el destino de los recursos: Esta dirección de política debería intentar reducir al mínimo los gastos no productivos y los gastos militares excesivos. En Africa, donde las necesidades son mayores, las prioridades sociales han ocupado cada vez más un segundo papel, detrás de los gastos de defensa. La importancia de las diferencias presupuestarias entre el bienestar público y la defensa queda ilustrada por estimaciones que dicen que, a mediados del decenio de 1980, el Africa en desarrollo gastó menos recursos públicos en educación que en el sector militar, en contraste con América Latina, donde los gastos de educación representan el doble de los de defensa. El desequilibrio militar-social queda reflejado aún más en el hecho de que, en Africa, los gastos públicos anuales en sanidad han sido, en promedio, menos de un tercio de los gastos militares. No es difícil imaginar lo que significaría para el bienestar social de Africa, con todos sus efectos positivos de multiplicador, el que se pudiera lograr un ahorro en los gastos militares y en los gastos no productivos. Por supuesto, queda entendido que

para aquellos países africanos que se enfrentan con una agresión y desestabilización externas sin tregua, puede resultar difícil intentar aplicar esta dirección de política hasta que no desaparezcan las fuerzas de desestabilización externas.

d) Mejoras en la pauta de distribución de los ingresos entre distintas categorías socioeconómicas de hogares: Esto constituye un elemento importante del ajuste con transformación ya que tiene repercusión directa en el tamaño de los mercados internos para productos nacionales y en la mitigación de la pobreza de masas. Es preciso reiterar que aplicar esta dirección de política también implica que se debe garantizar que, en la generación del producto, los pobres y menos favorecidos tendrán mayor acceso a los medios de producción, especialmente a la tierra.

99. La pauta de gasto de los ingresos para satisfacer las necesidades indispensables (módulo 3) es un elemento esencial en el proceso de ajuste con transformación. Por lo tanto, son básicas las siguientes direcciones de política:

a) Autosuficiencia alimentaria: A este respecto, será preciso poner el énfasis de la política en conseguir un equilibrio adecuado entre el subsector de la alimentación y la producción de productos básicos agropecuarios de exportación. Conforme a esto, se deberán invertir necesariamente las tendencias presentes de adoptar políticas que tienden a crear una orientación sesgada en contra del subsector alimenticio, especialmente en cuanto a incentivos de precios, y que tienden a favorecer la producción de productos básicos de exportación.

b) Menor dependencia de las importaciones: Para garantizar la satisfacción sostenida y sostenible de las necesidades fundamentales de la población, es preciso alejarse de la situación presente, en que la mayoría de las necesidades esenciales, los insumos intermedios y los bienes de capital de los países africanos se satisfacen generalmente mediante importaciones.

c) Nueva alineación de las pautas de consumo con las pautas productivas: Esto exigirá un cambio de los hábitos de consumo de manera que el pueblo empiece a consumir más lo que se produce nacionalmente, especialmente en cuanto a alimentación, vestido, vivienda y otras necesidades esenciales. También es importante que se amplíen, tanto a nivel nacional como a nivel subregional, las oportunidades de intercambio y comercio de productos alimenticios básicos de primera necesidad y otros bienes esenciales, con miras a mejorar la autosuficiencia nacional y subregional colectiva.

d) Gestión de la deuda y del servicio de la deuda: Para liberar los escasos recursos de divisas, que se necesitan urgentemente, es preciso establecer sistemas poderosos de gestión de la deuda. Entre otras cosas, esto incluiría una valoración continua de la capacidad de pago a corto y largo plazo. También debería incluir la racionalización de la acumulación de la deuda, mediante la concentración de futuros recursos de préstamos externos en proyectos productivos que tengan beneficios rápidos y altos, con importantes componentes de divisas.

3. Instrumentos y medidas de política para el ajuste con transformación

100. Las direcciones de política esbozadas anteriormente necesitarán de la utilización de determinado número de instrumentos y medidas de política para lograr los objetivos del ajuste con transformación. También exigen la modificación de determinados instrumentos y determinadas medidas de política, o el evitar los mismos.

101. Los instrumentos y las medidas de política que se han de modificar de conformidad con el marco presentado por los países africanos como alternativa a los programas de ajuste estructural para la recuperación y la transformación socioeconómicas figuran en el cuadro 5.1. No son convenientes para el proceso de ajuste de los países africanos, teniendo en cuenta las rigideces estructurales y los objetivos deseados, de transformación y desarrollo sostenido de las economías africanas, ya esbozados en los capítulos 1 y 2. Incluyen: a) prácticas que, de hecho, conducen a una dependencia excesiva de los mecanismos de mercado; liberalización total de precios e importaciones; b) privatización doctrinaria; c) tipos de interés ajustados a la inflación; d) restricción crediticia en todos los campos; e) eliminación total de subsidios; f) devaluación generalizada; g) fomento indiscriminado de las exportaciones tradicionales y h) medidas presupuestarias deflacionarias, especialmente reducciones drásticas de los gastos públicos. Se observará, gracias al cuadro 5.1, que estos instrumentos y estas medidas de política tendrán repercusiones negativas en el ajuste con transformación. Si bien podrían proporcionar un respiro pasajero en cuanto a las balanzas financieras externa e interna, es más probable que empeore la crisis a largo plazo, especialmente si de pronto cesaran las corrientes de recursos no autónomos hacia los países interesados. Puestos en conjunto, estos instrumentos de política conducirían a la concatenación de acontecimientos inadecuados que se ilustran en el gráfico 4.1 del capítulo 4.

Cuadro 5.1

Resumen de instrumentos y medidas de política que se deberán modificar de conformidad con el marco presentado por los países africanos como alternativa a los programas de ajuste estructural para la recuperación y la transformación socioeconómicas

Descripción de instrumentos y medidas de política	Efectos para el ajuste con transformación
1. Reducciones presupuestarias drásticas, especialmente con respecto a gastos y subsidios, a servicios sociales y bienes esenciales.	Socava las condiciones humanas, el entorno fecundo y la capacidad futura para el desarrollo; exige ahorros masivos en el sector público.
2. Fomento indiscriminado de las exportaciones tradicionales mediante incentivos de precio ofrecidos solamente a los bienes "exportables".	Socava la producción alimenticia y la autosuficiencia y puede conducir a un deterioro ambiental indeseable; podría dar por resultado un exceso de oferta y una caída de los precios (falacia de la composición).
3. Reducción crediticia en todos los ámbitos.	Conduce a la contracción general de la economía; disminución de la utilización de la capacidad y cierre de empresas, así como aumento de la escasez de bienes y servicios fundamentales.
4. Devaluación generalizada mediante mercados de divisas abiertos, subastas de la moneda y depreciaciones importantes y frecuentes de la moneda.	Conduce a aumentos de precio de bienes y servicios esenciales, que resultan socialmente insostenibles; aumenta los costos nacionales de los insumos importados y socava la utilización de la capacidad; genera una inflación general; desvía divisas escasas a actividades especulativas y exacerba la fuga de capital; empeora las pautas de distribución de los ingresos; socava el crecimiento y puede dar por resultado un afianzamiento estructural de las exportaciones tradicionales mediante incentivos de precios para tales productos básicos o bienes "exportables".
5. Tipos de interés reales con niveles tan altos que no se pueden mantener (tipos de interés nominales ajustados a la inflación).	Orienta a la economía hacia actividades especulativas y comerciales ya que se transforma en una manera de desincentivar la inversión productiva; alimenta la inflación.

Cuadro 5.1 (continuación)

Descripción de instrumentos y medidas de política	Efectos para el ajuste con transformación
6. Liberalización total de las importaciones.	Conduce a una dependencia externa mayor y más arraigada; intensifica las limitaciones de divisas; pone en peligro las prioridades nacionales tales como la autosuficiencia alimentaria; debilita la capacidad de industrias nacientes y por lo tanto, frena la industrialización.
7. Dependencia excesiva de las fuerzas del mercado para lograr los "precios adecuados" en situaciones de mercado imperfectas y distorsionadas en cuanto a su estructura.	Empeora la inflación mediante aumentos bruscos de los costos de producción y márgenes de beneficio; causa desviaciones respecto de la producción deseable y las pautas y prioridades de consumo deseables y puede descarriar todo el proceso de transformación.
8. Privatización doctrinaria.	Socava el crecimiento y la transformación; pone en peligro el bienestar social y las condiciones humanas.

102. De acuerdo con la estructura propuesta, se han clasificado en tres grupos las medidas y los instrumentos de política deseables; cada grupo se compone de un conjunto de instrumentos y medidas de política coherentes con las diversas direcciones de política esbozadas en los párrafos 97 a 99. Estos tres grupos son: a) fortalecimiento y diversificación de la capacidad de producción; b) mejora del nivel de ingresos y de la modalidad de su asignación y c) gasto de los ingresos para satisfacer necesidades críticas. Además, existen medidas de apoyo institucional que son necesarias para garantizar la aplicación eficiente del marco presentado por los países africanos como alternativa a los programas de ajuste estructural para la recuperación y la transformación socioeconómicas.

Cuadro 5.2

Resumen de los instrumentos y las medidas de política propuestos de conformidad con el marco presentado por los países africanos como alternativa a los programas de ajuste estructural para la recuperación y la transformación socioeconómicas

Descripción de instrumentos y medidas de política	Efectos para el ajuste con transformación
A. FORTALECIMIENTO Y DIVERSIFICACION DE LA CAPACIDAD DE PRODUCCION	
A.1 Reforma agraria para un mejor acceso a la tierra y derecho a la misma para su uso productivo; fomento del papel de la mujer como factor de cambio y modernización del sector de producción de alimentos.	Mayor producción y mayores oportunidades de empleo remunerado; mitigación de la pobreza y distribución más equitativa de los ingresos
A.2 Asignación de al menos el 20% ó 25% del total de la inversión pública a la agricultura.	Mejores infraestructura rural e instituciones agrícolas; aumento de la productividad agrícola; ampliación del empleo rural.
A.3 Asignación de una parte cada vez mayor de las divisas para importaciones de insumos vitales para los sectores agrícola y manufacturero. Ampliación del empleo agrícola e industrial; mayor producción nacional de productos básicos esenciales y prevención de estrangulamientos en las importaciones, así como mayores interconexiones entre agricultura e industria.	Satisfacción de necesidades críticas.
A.4 Asignación sectorial de créditos, utilizando orientaciones crediticias que favorecerían al subsector de la alimentación y a la manufactura de bienes esenciales.	Aumento de la producción de alimentos y bienes manufacturados esenciales; aumento del empleo remunerado.
A.5 Aprobación de procedimientos y normas de inversión adecuados al fomento y desarrollo de industrias de pequeña escala.	Mejor entorno fecundo, con mayor participación de empresarios locales.

Cuadro 5.2 (continuación)

Descripción de instrumentos y medidas de política	Efectos para el ajuste con transformación
A.6 Utilización de tipos de interés nominales selectivos, de manera que los tipos de interés de préstamos para actividades especulativas sean mayores que los tipos de interés de préstamos para actividades productivas y que los tipos de interés reales ponderados para los ahorros sean positivos.	Mayor movilización de los ahorros nacionales; reducción de las actividades especulativas; cambio de orientación de los recursos hacia actividades productivas.
A.7 Creación y fortalecimiento de instituciones financieras rurales.	Mayor movilización del ahorro rural y mejor intermediación financiera.
A.8 Rehabilitación y racionalización de capacidades de infraestructura y capacidades productivas instaladas y establecimiento de un sistema de mantenimiento nacional eficaz.	Mayor utilización de la capacidad; crecimiento económico; ahorro de divisas.
A.9 Utilización de la existencia de hecho de múltiples sistemas de tipo de cambio de manera racionalizada o creación y modernización de tal sistema para fines de transferencia de recursos, movilización de recursos y cambio de sentido de la fuga de capital y para garantizar la disponibilidad de importaciones esenciales.	Alienta las corrientes de capital hacia el interior, especialmente por los nacionales que trabajan en el extranjero y desalienta la fuga de capital; mejora la balanza de pagos; satisface necesidades críticas.
A.10 Creación de un fondo especial para préstamos con tipos de interés subvencionados a determinados grupos de operadores económicos.	Alienta una mayor actividad productiva. Descripción de los efectos de instrumentos y medidas de política para el ajuste con transformación.

/...

Cuadro 5.2 (continuación)

Descripción de instrumentos y medidas de política	Efectos para el ajuste con transformación
B. MEJORA DEL NIVEL DE INGRESOS Y DE LA MODALIDAD DE SU DISTRIBUCION	
B.1 Ampliación de la base impositiva, mejora de la eficacia y rectitud del sistema de recaudación de impuestos.	Mayores ingresos gubernamentales.
B.2 Reducción de los gastos gubernamentales en defensa, tanto como sea posible, y en actividades del sector público que no sean productivas.	Liberación de recursos para la inversión; mejora de la asignación de recursos; mejora de la balanza de pagos.
B.3 Eliminación de subvenciones a agentes paraestatales que no sean los del sector social y los de industrias básicas y estratégicas para la nación.	Liberación de recursos para inversiones productivas; mejor equilibrio fiscal.
B.4 Utilización de financiación del déficit limitada, realista y decreciente para inversiones productivas y de infraestructura, que tengan poco contenido de importación.	Apoyo al crecimiento mediante el apoyo a las unidades de producción correspondientes.
B.5 Precio mínimo garantizado para cultivos alimenticios, que se gestiona mediante las reservas estratégicas de alimentos	Producción continua de alimentos; ingresos garantizados para los agricultores; mayor acceso a la alimentación para la mayoría de la población; control de la inflación.
C. PAUTA DE GASTOS PARA LA SATISFACCION DE LAS NECESIDADES	
C.1 Cambio de destino de los gastos (sin aumentar necesariamente el total de los gastos públicos) para para aumentar los gastos públicos en los sectores sociales, especialmente aquellos aspectos de educación, sanidad e integración de la mujer en el proceso de	Satisfacción de necesidades sociales críticas; inversión en capital humano; elevación de los niveles de vida de la mayoría de la población.

Cuadro 5.2 (continuación)

Descripción de instrumentos y medidas de política	Efectos para el ajuste con transformación
desarrollo que tienen probabilidades de aumentar la productividad de manera que se dedique un promedio del 30% de los gastos públicos anuales y totales a los sectores sociales; y de allí en adelante, mantener una tasa de crecimiento de los gastos públicos en estos sectores que quede por encima de la tasa de crecimiento de la población.	
C.2 Políticas selectivas mediante subsidios, políticas de precio, etc., para aumentar la oferta de productos básicos esenciales necesarios para mantener una atmósfera de estabilidad social para el desarrollo.	Bienes y servicios esenciales más asequibles, así como insumos intermedios vitales más asequibles; mayor producción de materias primas industriales; control de la inflación.
C.3 Utilización selectiva de la política comercial, incluida la prohibición de determinados lujos especificados; altos tipos impositivos para el consumo de ostentación y para los insumos de factores competitivos que tienen productos sustitutivos nacionales; educación de las masas orientada hacia el consumo de bienes nacionales.	Cambios de las pautas de consumo; ampliación de los mercados para bienes nacionales; cambios en las pautas productivas; producción nacional de los insumos de los factores; mejoras de la balanza de pagos.
C.4 Fortalecimiento de la cooperación monetaria y financiera dentro de Africa, así como de la cooperación en cuanto a pagos y disposiciones de compensación.	Mayor capacidad de valerse por sí mismo y mayores capacidades para financiar el ajuste con transformación.
C.5 Limitación de la parte correspondiente al servicio de la deuda hasta niveles compatibles con la continuación y aceleración del crecimiento y el desarrollo.	Liberación de recursos para actividades productivas, para apoyar el ajuste con transformación; mejora de la posición de la balanza de pagos.

Cuadro 5.2 (continuación)

Descripción de instrumentos y medidas de política	Efectos para el ajuste con transformación
C.6 Incentivos concretos a la exportación de productos de exportación procesados y productos básicos primarios cuidadosamente seleccionados.	Mayor diversificación; menor vulnerabilidad frente a fluctuaciones en los precios de los productos básicos; crecimiento de las exportaciones y aumento de las ganancias derivadas de las exportaciones.
C.7 Subsidios de exportación diferenciales; eliminación de barreras comerciales; y fomento del comercio de trueque para impulsar el comercio dentro de Africa.	Menor dependencia externa, mejores mezclas de productos y mayor integración en Africa.
C.8 Acuerdos bilaterales y multilaterales sobre productos básicos primarios.	Balanza de pagos mejorada y más estable.
D. APOYO INSTITUCIONAL PARA EL AJUSTE CON TRANSFORMACION	
D.1 Creación de "sistemas de crédito supervisados a la producción de alimentos" con suficiente financiación, en zonas rurales, al que tengan fácil acceso los agricultores en cuanto a garantías limitadas etc.	Aumento continuo de la producción alimenticia y adopción de tecnologías para reducir la vulnerabilidad al clima, mediante mayores inversiones en esferas como pequeños proyectos de regadío.
D.2 Fortalecimiento de la investigación agrícola centrada en la producción; creación de servicios de divulgación y sistemas para la difusión, aplicación y puesta en operación de la investigación.	Acelerará el proceso de conseguir una revolución verde en Africa, especialmente en los cinco cultivos alimenticios que resultan básicos para la autosuficiencia alimentaria de la región (maíz, sorgo, mijo, arroz y tubérculos); acelerará el establecimiento de una base industrial viable.
D.3 Creación de instituciones rurales para apoyar las industrias familiares y las industrias de pequeña escala con el énfasis en tecnología local, finanzas nacionales, infraestructura rural y participación de la mujer.	Fomento del desarrollo rural integrado; aumento del atractivo de las zonas rurales; fomento del desarrollo tecnológico rural; creación de empleo.

Cuadro 5.2 (continuación)

Descripción de instrumentos y medidas de política	Efectos para el ajuste con transformación
D.4 Legislación de una estructura clara de propiedad y participación de los distintos grupos socioeconómicos, tales como cooperativas rurales, artesanos, comerciantes, etc.	Permitirá la participación popular en la producción, la comercialización y el desarrollo en general y el fortalecimiento del sector no estructurado así como su integración definitiva en la corriente principal del desarrollo.
D.5 Establecimiento de instituciones de desarrollo de la comunidad, especialmente organizaciones no gubernamentales locales y programas de autoayuda.	Permitirá la utilización del trabajo comunitario directo de forma voluntaria, para proporcionar infraestructura rural, como carreteras de alimentación y acceso, centros sanitarios y dispensarios, edificios escolares y pequeños proyectos de regadío.
D.6 Mayor participación de las masas en la toma de decisiones y en la aplicación de los programas.	Mayor confianza del pueblo en sus propias sociedades y en su gobierno. Mayor compromiso con el desarrollo y los sacrificios para alcanzarlo; recursos humanos más eficaces y muy motivados.

103. A pesar de la diversidad de los instrumentos y las medidas de política que figuran en el cuadro 5.2, hará falta flexibilidad en la estructuración, la concepción y la elección de conjuntos de políticas nacionales, habida cuenta de las circunstancias imperantes en los distintos países africanos y cómo evolucionan en el tiempo. Los conjuntos de política también pueden diferir de un período a otro incluso en el mismo país, en lo que respecta a los instrumentos y las medidas de política que se empleen y la forma en que se combinen. Sin embargo, cualesquiera que sean los instrumentos y las medidas de política que elija un país, será necesario asegurarse de que se escojan instrumentos y medidas de política de cada una de las cuatro categorías esbozadas anteriormente.

104. A fin de mantener los instrumentos y las medidas de política del cuadro 5.2 en la debida perspectiva, deben examinarse en el contexto de la sucesión del proceso de ajuste con transformación ilustrado en el gráfico 4.2 del capítulo 4 conforme al cual la economía, mediante cambios adecuados en las direcciones de política, y mediante la adopción de conjuntos de políticas apropiados derivados del marco propuesto, logra simultáneamente el ajuste y la transformación.

105. Si bien los instrumentos de política que figuran en el cuadro 5.2 derivan necesariamente de la estructura del marco propuesto y sus direcciones de política correspondientes, es imprescindible tener presentes los fundamentos concretos para la elección de los diferentes instrumentos o medidas de política. En lo que sigue

se esboza brevemente un intento de exponer dichos fundamentos en lo que respecta al efecto o los efectos previstos o asociados de algunos de los instrumentos y medidas de política sobre los objetivos del ajuste con transformación.

106. En lo que toca al fortalecimiento y la diversificación de la capacidad productiva de Africa, hay que hacer hincapié en tasas aceleradas de formación de capital, subsidios adecuados para los fertilizantes y otros insumos agrícolas para la producción alimentaria y mayores asignaciones presupuestarias y de divisas a los sectores alimentario y agrícola, al igual que a industrias que produzcan bienes esenciales básicos. Para reorientar las actividades de producción hacia las que producen bienes esenciales básicos así como insumos de capital e industriales críticos, habrá que dar preferencia al subsector alimentario y a ciertos subsectores manufactureros en lo que se refiere al acceso al crédito y al costo de éste. Quizás sea necesario que el sistema bancario preste una mayor proporción de sus recursos a esas esferas de actividad "preferidas" y que cobre tipos de interés más bajos sobre dichos préstamos en comparación con los tipos sobre préstamos a otras actividades. La adopción de códigos y procedimientos de inversión apropiados que se ajusten a las necesidades de los pequeños inversionistas y las pequeñas industrias estimulará la creación de un ambiente más propicio para una mayor participación de los empresarios locales en el proceso de desarrollo. La reforma agraria también es un instrumento muy importante y necesario para asegurar empleo remunerado a la vasta mayoría de la población. Es su calidad de productoras agrícolas de importancia, especialmente de alimentos, es preciso prestar especial atención a las mujeres. Se puede realzar su papel, entre otras cosas, mediante un mayor acceso a la tierra, al crédito, a los insumos agrícolas y a una tecnología más moderna.

107. Si ha de tener lugar una mayor movilización de recursos internos y si las fuerzas del crecimiento y el desarrollo en Africa han de adquirir un carácter endógeno, se deduce deahí que no debe haber una excesiva liberalización financiera que tienda a elevar los tipos de interés reales a niveles que resulten contraproducentes y hostiles al pequeño sector moderno y que, en todo caso, casi carecen de importancia para las decisiones en materia de ahorros en vastos segmentos de la economía, especialmente las zonas rurales y los sectores no estructurados. En lugar de ello, habrá que movilizar más recursos internos en gran medida mediante el estímulo al ahorro y al incremento de los recursos financieros y el empleo de tipos de interés nominal que sean suficientemente atractivos para estimular los ahorros. Para promover la movilización de los ahorros en las zonas rurales y afianzar el papel intermediario de las instituciones financieras en el proceso de ahorro e inversión en la economía, es necesario establecer o fortalecer estructuras monetarias y crediticias rurales. Mediante la adopción de tipos de cambio múltiples para la transferencia de recursos, sería posible estimular un aumento de las remesas a sus familias por parte de nacionales que trabajan en el extranjero y al mismo tiempo desalentar la fuga de capitales. Mediante el fortalecimiento de la cooperación monetaria y fiscal entre países africanos así como disposiciones sobre pagos y compensación, será posible reducir la dependencia financiera externa de Africa y aumentar la capacidad de sus países para financiar el ajuste con transformación sin las restricciones derivadas de las divisas.

108. En lo que atañe a una mayor eficiencia en la asignación y la utilización juiciosa de los recursos, será necesario efectuar cambios en las pautas de gastos en forma de reducciones de gastos públicos en defensa y actividades no productivas, eliminación de los subsidios a las empresas paraestatales, salvo las que pertenezcan al sector social o las industrias básicas nacionales de carácter estratégico, y la limitación de los coeficientes del servicio de la deuda a valores que no vayan en menoscabo de las actividades productivas a fin de asegurar el crecimiento económico. Para promover una asignación más eficaz de los fondos disponibles para préstamos, habrá que prescribir mayores tasas de empréstitos para préstamos con fines especulativos y de intercambio general que para actividades productivas. Los programas de ajuste con transformación deben ser de índole tal que reduzcan las presiones inflacionarias que ocasionan diversas distorsiones sociales y económicas, tales como distraer las actividades de la inversión productiva a la especulación y la manipulación financiera; pautas cada vez más desfavorables de distribución del ingreso; fugas de capitales y reducción de los ahorros. Habida cuenta del origen estructural de las presiones inflacionarias en los países africanos, las medidas de política pertinentes deben centrarse principalmente en la expansión de la producción. Además, la moderación presupuestaria, especialmente en lo que se refiere a reducciones en el gasto público en actividades no productivas y marginalmente productivas, debe ser parte de la estrategia de lucha contra la inflación.

109. En la satisfacción de las necesidades particulares y nacionales, es preciso emprender políticas de intercambio selectivas, que comprendan elementos de control y gestión de las importaciones, especialmente la prohibición de importaciones no indispensables, protecciones arancelarias y restricciones cuantitativas para alentar los cambios en las pautas de consumo; estímulo a la producción y la utilización de insumos locales, y promoción de industrias incipientes viables. Así pues, la industrialización, que ha de recibir un vigoroso estímulo si ha de tratarse que las fuerzas de producción y la creación de una mayor dinámica interna pasen a ser endógenas, deberá tener lugar bajo algún tipo de protección a las exportaciones si ha de fructificar.

110. La cuestión del fomento de las exportaciones y de la revitalización del sector exportador tradicional debe enfocarse en su conjunto en forma selectiva, y no simplemente mediante una devaluación generalizada. Es preciso que los países africanos adopten medidas para diversificarse, abandonando el monocultivo existente de exportaciones, tanto para ampliar su ámbito de opciones como para reducir su dependencia respecto de productos básicos que tienen un potencial de crecimiento muy limitado. A pesar de las ganancias inmediatas que pueda reportar el obtener beneficios máximos de un ventaja comparativa estática, los requisitos del ajuste con transformación son de índole tal que los gobiernos deben incorporar en sus programas incentivos que creen una ventaja comparativa dinámica y a más largo plazo basada en nuevas estructuras de producción y en la elaboración. Los incentivos a la exportación deben ser deliberadamente selectivos y tener en cuenta las diversidades en oportunidades entre sectores y productos para conquistar los mercados de exportación y ampliar la participación existente en el mercado. Los niveles apropiados de incentivos a los precios que haya que instaurar variarán también de un producto básico a otro, dependiendo de los precios mundiales, el

contenido de insumos importados, los márgenes de comercialización, los precios en los países vecinos, los precios de los productos básicos competidores, las contribuciones necesarias al ingreso fiscal, etc. Además, habrá que asignar los escasos recursos de divisas disponibles para su consumo en el sector de exportación a los productos básicos que puedan generar la mayor rentabilidad neta en divisas. Las decisiones sobre fijación de precios y asignación de recursos de dicha índole en lo países africanos no se pueden dejar en su totalidad al mercado, habida cuenta de la magnitud de las imperfecciones del mercado en el continente. Exigen determinadas intervenciones del Estado.

111. La utilización eficaz de los recursos disponibles en Africa también se verá realzada en la medida en que los países en la región integren en forma eficaz sus estructuras de producción y sus mercados. Esto significa que los gobiernos africanos, mediante la racionalización regional y subregional, tendrán que comenzar a contemplar la eliminación de algunas de las costosas duplicaciones de capacidad de producción industrial que surgieran en el período posterior a la independencia y establecer nuevas industrias destinadas a elevar el nivel del intercambio entre los países de Africa y entre el continente y el resto del mundo. Por consiguiente, deben concertarse acuerdos bilaterales y multilaterales entre los países africanos sobre racionalización industrial. Dicho plan de racionalización y coordinación, si se extiende a la producción de productos básicos primarios de exportación africanos tales como el café, el cacao y el cobre, permitirá que los países productores de la región eviten el problema de la "falacia de composición", a consecuencia de la cual se imparten estímulos a la producción del mismo género de productos de exportación en varios países dentro de Africa y fuera de ésta mediante incrementos repetidos de los incentivos a los precios sólo para encontrarse con que el resultado neto es una reducción en el precio mundial de los productos básicos en cuestión, con lo que se ven frustrados los esfuerzos para elevar los ingresos por concepto de exportación. Quizás convenga arrojar más luz sobre la cuestión de la complementariedad de los tipos de cambio y las políticas de intercambio como instrumentos y medidas de política básicos para el ajuste con transformación. La política en materia de tipos de cambio tiene consecuencias para la economía que trascienden sus efectos limitados e inmediatos sobre las exportaciones y las importaciones, al igual que la política en materia de intercambio. Por consiguiente, de manera concomitante con la necesidad de tipos de cambio múltiples en Africa, hacen falta políticas de gestión de la importación que comprendan, entre otras cosas, elementos diversos de los controles de importación, derechos sobre las importaciones y subsidios a las exportaciones, en lugar de depender directamente de la liberalización del comercio. En efecto, debe prestarse apoyo a la gestión de los tipos de cambio en Africa y debe complementarse mediante una política deliberada en materia de importación y exportación a fin de lograr los ajustes necesarios en las modalidades existentes de consumo y producción orientadas al exterior.

112. Algunos de los argumentos contra el empleo de políticas comerciales selectivas y tipos de cambio múltiples, que supongan la separación de los mercados de divisas en distintos niveles, ya sea mediante controles del tipo de cambio o una distinción entre mercados de divisas libres y con apoyo oficial, se refieren a las dificultades de administración, los costos de funcionamiento, así como a las posibilidades de abusos y evasión. Cabe admitir que una condición previa importante para aplicar con éxito tipos de cambio múltiples y políticas comerciales

selectivas es la existencia de una administración pública seria y eficiente y la capacidad de administrar los controles y hacerlos efectivos. Sin embargo, a menudo se olvida que ya existen tipos de cambio múltiples en muchos países africanos, que en algunos casos reciben el apoyo renuente del FMI y el Banco Mundial mediante las Ventanillas Primera y Segunda. Habida cuenta de la aparición de mercados de divisas paralelos en la mayoría de los países africanos, casi no hay hoy en día un país africano que no tenga un doble tipo de cambio de facto. Quizás lo importante en lo que atañe al empleo de tipos de cambio múltiples o dobles en países africanos como parte del conjunto de políticas para el ajuste con transformación es reconocer oficialmente una situación de facto y galvanizar las políticas con objeto de derivar el máximo de beneficios del empleo de los instrumentos de política en una forma deliberada y racionalizada.

113. Otra cuestión importante atañe al empleo de tipos de interés selectivos. Aunque apenas cabe duda de que es conveniente lograr tipos de interés positivos reales a fin de estimular los ahorros, al mismo tiempo es necesario tener en cuenta el hecho de que tipos de interés nominal muy altos tienen efectos desfavorables sobre la economía en general. En tal sentido es importante examinar minuciosamente las siguientes cuestiones:

a) Si el efecto de los tipos de interés sobre el ahorro es de bastante transcendencia en la economía en general;

b) Si el mercado, mediante los ajustes de los tipos de interés, podría realmente aprovechar los ahorros potenciales, por ejemplo en las zonas rurales;

c) Si los tipos de interés nominal no causarán una gran contracción de la economía ni causarán inflación debido a estímulos al alza de los costos del capital de explotación;

d) Si los tipos de interés nominal no redundarán en una caída de la demanda de crédito, especialmente si la economía ya atraviesa por una recesión.

114. La consideración de estas cuestiones en el contexto africano tendería a sugerir que el estímulo al alza de tipos de interés nominal muy altos para asegurar un tipo de interés positivo real podría dar lugar a que se reprimiera la inversión y se reasignaran los recursos a actividades especulativas con tasas de rentabilidad rápidas y altas en lugar de actividades de producción con tasas de rentabilidad relativamente bajas. Una consideración de esta índole es la que ha dado lugar a la propuesta de que se adopten diferentes tipos de interés sobre préstamos para actividades especulativas y para actividades productivas. La elección de estos tipos diversos debería ser tal que asegurarse que el promedio ponderado de los dos tipos de interés crediticio (es decir, sobre los préstamos especulativos y los préstamos para la producción real) diera por resultado un tipo positivo real que fuese aplicable a los ahorros.

Best Copy Available

4. La dialéctica del ajuste con transformación

115. Quizás valga la pena repetir que los conjuntos de política que los distintos países adoptarán con arreglo al marco presentado por los países africanos como alternativa a los programas de ajuste estructural para la recuperación y la transformación socioeconómicas con respecto a la crisis actual en el continente variarán de un país a otro. Dadas las direcciones de política analizadas en lo que antecede y los instrumentos y las medidas compendiados en el cuadro 5.2, incumbe a cada país, habida cuenta de las circunstancias peculiares de su proceso de desarrollo, concebir su propio conjunto de políticas dentro de este tenor y marco generales y estructurar la combinación adecuada de medidas e instrumentos de políticas complementarios para lograr el objetivo del ajuste con transformación. Sin embargo, en todo caso será necesario asegurar la coherencia del marco político con el marco macroeconómico y las direcciones, los instrumentos y las medidas de política.

116. Es evidente que las medidas y los instrumentos de política propuestos con arreglo al marco presentado por los países africanos deberían contribuir al logro simultáneo del ajuste y la transformación. Por ejemplo, el empleo combinado de políticas comerciales y crediticias selectivas dará lugar en forma interactiva al alivio de parte de la presión sobre la balanza de pagos al aumentar las exportaciones, estimular la producción alimentaria y reducir las importaciones. El empleo juicioso de tipos de cambio múltiples, además de estimular la producción, debería reprimir la fuga especulativa de capitales y estimular la repatriación de capital y las transferencias de ingresos devengados en el extranjero. Esto debería ayudar a aliviar las demandas sobre la posición de la balanza de pagos. Además, quedarán liberados algunos recursos en divisas para fines de inversión gracias a la limitación del coeficiente de servicio de la deuda a niveles asequibles. Al mismo tiempo, el hacer hincapié en la oferta en lugar de la demanda mediante el empleo de políticas crediticias y de interés selectivas para estimular los ahorros y las inversiones productivas y desalentar a un tiempo las transacciones no productivas, facilitará una mayor movilización de recursos internos, permitirá que la economía de los países africanos adquiera la capacidad necesaria para hacer frente en mejor forma a las conmociones internas y externas, reducirá la inflación derivada de factores estructurales y asegurará el crecimiento.

117. También debería quedar en claro de las direcciones de política y de los instrumentos y medidas propuestos que los conjuntos y programas nacionales de ajuste con transformación tendrán que ser mucho menos dogmáticos y mucho más pragmáticos de lo que han sido los programas ortodoxos en lo que toca a la función y la magnitud del sector público. Hace falta una combinación juiciosa entre una expansión de las iniciativas privadas y una intervención eficiente del gobierno para crear una ambiente en el cual los sectores privado y público puedan prosperar y contribuir en forma eficaz al proceso de crecimiento y desarrollo. Las intervenciones estatales en Africa hasta el momento se han visto desacreditadas, no debido al hecho de que exista una opción eficaz en forma de mecanismos de mercado eficientes, sino debido a ineficiencia de la gestión, resultados deficientes y mala asignación de recursos. Por consiguiente, apenas cabe duda de que es preciso llevar a cabo esfuerzos para mejorar la eficiencia del sector público y asegurarse de que las intervenciones estatales estén debidamente dirigidas y que las prioridades determinadas por los gobiernos se hagan efectivas. Sin embargo, en la

situación africana contemporánea, carece de justificación procurar una sustitución total del gobierno por mercados que apenas funcionan, ya que sólo cuando se logre y se instaure la capacidad productiva necesaria las fuerzas del mercado pasarían a ser competitivas y desempeñarían en forma paulatina un papel cada vez más importante como motor del crecimiento y del desarrollo. Esto significa, en primer lugar, que habrá que establecer un equilibrio pragmático entre la intervención pública y las iniciativas privadas, haciendo hincapié en la creación de un ambiente propicia que sea conducente al funcionamiento y las contribuciones efectivas de ambos sectores al desarrollo y, en segundo lugar, que el gobierno sólo debería ceder su lugar al sector privado en forma paulatina.

118. La administración de las propuestas del marco presentado por los países africanos como alternativa a los programas de ajuste estructural para la recuperación y la transformación socioeconómicas exigirá la reorientación y el fortalecimiento del marco institucional en todos los planos y el fortalecimiento de las estructuras administrativas existentes, especialmente en lo que se refiere a mejorar la capacidad del gobierno para administrar los programas con eficiencia. También exige una mayor responsabilidad y una gestión abnegada y patriótica por parte del sector público. En el plano institucional, es necesario que las burocracias excesivamente centralizadas cedan su lugar a la descentralización local, las iniciativas a nivel de la comunidad de base y la autogestión comunitaria. También deben aprovecharse al máximo las posibilidades y la capacidad de los particulares y el sector privado en general para participar en el desarrollo. El hecho de que la población desempeñe un papel más destacado en el ajuste con transformación debería facilitar el funcionamiento de un sistema de frenos y contrapesos y de protección contra los excesos burocráticos.

119. Las direcciones y los instrumentos de política propuestos en el marco presentado por los países africanos como alternativa a los programas de ajuste estructural para la recuperación y la transformación socioeconómicas también exigirán la armonización de la concepción de los programas nacionales de ajuste a fin de evitar incompatibilidades de política y costosa duplicación entre los países. Concretamente, los países africanos deberán concertar acuerdos bilaterales y multilaterales para asegurar dicha armonización. Los acuerdos de dicha índole deben abarcar las esferas de la seguridad alimentaria regional y de la autosuficiencia alimentaria; la protección del medio ambiente; la racionalización de la producción industrial, habida cuenta de los requisitos de las ventajas comparativas dinámicas; el estímulo a la producción de bienes intermedios y de capital sobre una base subregional y regional, y el aumento del nivel del intercambio al interior de Africa mediante la adopción de disposiciones financieras que reduzcan la dependencia respecto de las divisas y faciliten el intercambio al interior de Africa y el estímulo explícito al trueque de productos básicos. Una cuestión que debe esclarecerse aún más es la relación entre el marco presentado por los países africanos como alternativa a los programas de ajuste estructural para la recuperación y la transformación socioeconómicas y el plan o programa de desarrollo nacional. Los programas de ajuste estructural convencionales casi invariablemente se han concebido y ejecutado fuera del marco de los planes en desarrollo de los países africanos. El resultado inevitable ha sido que los planes de desarrollo han quedado en suspenso y malamente se han sustituido por una gestión de la crisis en el corto plazo. Puesto que el marco presentado por los países africanos como

alternativa a los programas de ajuste estructural para la recuperación y la transformación socioeconómicas básicamente es un marco para el ajuste con transformación, debe ser ipso facto coherente con la planificación y los programas de desarrollo nacionales y, en efecto, debe integrarse en sus fundamentos.

120. Finalmente, no sólo es imprescindible que los países africanos adapten y utilicen el marco presentado por los países africanos como alternativa a los programas de ajuste estructural para la recuperación y la transformación socioeconómicas al concebir sus programas de ajuste, sino también que los donantes bilaterales y multilaterales de asistencia a Africa creen las condiciones necesarias para que dichos programas se ejecuten con éxito. Habida cuenta del carácter integrado del marco alternativo propuesto en lo que se refiere a tratar en forma simultánea el ajuste y la transformación, es evidente que las necesidades principales de Africa en materia de financiación externa corresponderán a mayores entradas autónomas provenientes de asociados bilaterales y multilaterales. Sin embargo, en las actuales circunstancias de una transición de programas de ajuste estructural convencionales al ajuste con transformación, las instituciones multilaterales de desarrollo y financiación deberán dar muestras de mayor flexibilidad, tanto en lo referente a las percepciones de política como a la necesidad de entradas de recursos no autónomas en apoyo a la nueva generación de programas de ajuste en Africa. Las perspectivas de aplicación del enfoque alternativo se verían sobremanera comprometidas si los países africanos no se pusieran por su parte a la altura del desafío de la mayor movilización de recursos internos necesaria y si los asociados de Africa en el desarrollo persistiesen en basar su asistencia y apoyo en las condicionalidades estrictas de adherencia a los programas de ajuste estructural ortodoxos en lugar de las propuestas que figuran en el marco presentado por los países africanos como alternativa a los programas de ajuste estructural para la recuperación y la transformación socioeconómicas. Aun cuando el marco alternativo implicase mayores niveles de entradas de recursos no autónomas externas en el corto plazo, su carácter, que básicamente es de transformación, es tal que las necesidades de apoyo a la balanza de pagos y otras entradas de dicha índole se irán reduciendo paulatinamente a medida que se avance hacia el cambio estructural y el desarrollo sostenido. Por consiguiente, cabe esperar que se logre un amplio consenso en torno a las propuestas del marco africano alternativo a los programas de ajuste estructural para que pasen a ser una realidad fructífera.

Capítulo 6

ESTRATEGIAS DE EJECUCION Y VIGILANCIA

1. Introducción

121. Para aplicar el marco presentado por los países africanos para el ajuste y la transformación esbozado en el capítulo 4 y cuyas orientaciones e instrumentos de políticas se detallaron en el capítulo 5, se ha de introducir un cambio fundamental en los enfoques actuales. Es esencial que, de ahora en adelante, los programas de países para la alternativa de ajuste con transformación en Africa sean y sigan siendo responsabilidad primordial de los gobiernos y los pueblos africanos dentro del contexto de una nueva asociación. La comunidad internacional es responsable de apoyar dichos programas. Este es un cambio fundamental con respecto a la práctica actual, en que los organismos de desarrollo externos desempeñan un papel principal en la formulación, elaboración, ejecución y vigilancia de los programas de ajuste en los Estados miembros. La erosión gradual de la soberanía implícita en el hecho de que los funcionarios de las instituciones financieras y de desarrollo internacionales y de los organismos donantes desempeñan un papel cada vez más importante en la elaboración, aplicación y vigilancia de políticas, sin ser responsables ante los pueblos de Africa, se invertirá mediante la adopción de la estrategia de ejecución y vigilancia que se esboza en el presente capítulo.

122. En el proceso de formulación de dichos programas habría que evitar el error de excluir a la población de la plena participación en la formulación, ejecución y vigilancia de los programas de ajuste. Como la ejecución de esos programas afecta directamente el bienestar de la población, es necesario que se establezcan mecanismos de consulta para crear el consenso, que es tan esencial para la ejecución provechosa de programas nacionales de ajuste con transformación.

2. Estrategias de ejecución en el plano nacional

123. La aplicación de conjuntos de políticas e instrumentos esbozados en el capítulo 5 debe basarse en una asociación genuina y activa del gobierno y la población por conducto de sus diversas organizaciones políticas, sociales y económicas a nivel nacional, local y popular. Ello requiere una reorganización y/o reajuste del proceso de adopción de decisiones para la elaboración y ejecución de programas de ajuste con transformación, a fin de asegurar la máxima cooperación entre los organismos de los sectores público y privado y entre gobernantes y gobernados, así como de movilizar el apoyo popular.

124. El papel fundamental del gobierno, en este sentido, comprenderá la creación de un entorno propicio y el fortalecimiento de las instituciones para la ejecución eficaz y el apoyo enérgico de las iniciativas populares. Por otra parte, la democratización y la participación popular alentarán a la población a empeñar un mayor esfuerzo en pro del desarrollo y a aceptar los sacrificios impuestos por los programas, consolidando y profundizando en consecuencia el proceso de autosuficiencia nacional. Esta estrategia de ejecución se compone de varios elementos fundamentales que se deben tener debidamente en cuenta.

125. Elaboración de programas nacionales de ajuste con transformación: El proceso de formulación de programas de ajuste y transformación debe integrar la formulación de políticas con la aplicación y evaluación de éstas. Por lo tanto, debe basarse en los siguientes procedimientos y consideraciones:

i) La democratización del proceso de adopción de decisiones en los planos nacional, local y popular, con miras a generar el necesario consenso y apoyo de la población;

ii) Las consultas regulares y eficaces entre ministerios para que todos los ministerios responsables de los sectores productivo y social y todos los organismos ejecutivos y empresas del sector público participen plenamente y se responsabilicen de los programas finales adoptados;

iii) La plena participación del mecanismo central de planificación en la elaboración y ejecución de programas de ajuste con transformación para que se tengan en cuenta los objetivos de desarrollo a corto y a largo plazo;

iv) Las consultas entre el sector público y las diversas secciones del sector privado para que todos los grupos sociales desempeñen su papel en la movilización y utilización de recursos nacionales para el desarrollo; y

v) Las consultas populares por conducto de autoridades locales y las asociaciones privadas, incluidas las organizaciones no gubernamentales autóctonas y las comunidades a nivel popular.

126. Popularización de los programas: Es muy importante establecer procedimientos para la difusión de información al público en general sobre las consecuencias y los problemas de los programas de ajuste con transformación, así como su repercusión en la economía y la población. Deben utilizarse todas las modalidades de difusión. Dentro de lo posible, la actividad de educación pública debería basarse más en el público y en grupos de interés organizados que en organismos gubernamentales, a fin de intensificar los aspectos de participación popular y el apoyo de los programas por parte de la población.

3. Cooperación entre países en la ejecución de programas de ajuste con transformación

127. La cooperación entre los países africanos para armonizar sus enfoques de los programas de ajuste con transformación propuestos como alternativa es esencial para complementar los esfuerzos de los países africanos por lograr la autosuficiencia colectiva. En tal sentido, cabe un importante papel a la secretaría de la CEPA incluidos los Centros Multinacionales de Programación y Operaciones Regionales.

128. Los países africanos, especialmente los que pertenecen al mismo grupo o subregión económica, deben procurar por todos los medios evitar la duplicación de unidades de producción que excedan de la capacidad del mercado potencial. Deben también mancomunar sus recursos a fin de optimizar su producción. Asimismo, convendría armonizar las necesidades que se han de satisfacer. Por ejemplo,

cualquier intento en un país determinado por cambiar las modalidades de consumo o internalizar los insumos de los factores de producción puede quedar anulado por la persistencia de modalidades inapropiadas de consumo en países vecinos.

129. La selección y aplicación de instrumentos y medidas de políticas es tal vez una de las esferas más importantes que requieren la armonización de los programas de ajuste con transformación entre los países africanos. Por ejemplo, a menudo la falta de coordinación en las políticas sobre tipos de cambio, fijación de precios o tipos de interés ha afectado adversamente algunos programas de ajuste estructural en curso. Puesto que el marco propuesto como alternativa comprende el corto, el mediano y el largo plazo, es importante asegurar la coordinación apropiada de los instrumentos y las medidas de políticas adoptados por los distintos países africanos a fin de lograr los efectos que se persiguen.

130. Por último, los países africanos deben determinar los mecanismos apropiados para asegurar la coordinación general de los programas nacionales de ajuste con transformación. En tal sentido, algunos de los mecanismos vigentes, como las comisiones conjuntas entre países o los grupos económicos subregionales tendrán que desempeñar un papel importante.

4. Financiación de la ejecución del marco propuesto por los países africanos

131. Es necesario movilizar plenamente los recursos internos y externos necesarios para la ejecución de programas elaborados como parte del nuevo marco. Cada país debe preparar estimaciones precisas de la cuantía de recursos necesarios para financiar dichos programas. Es necesario, en primer lugar, elaborar programas nacionales sobre la base de los preceptos del marco presentado por los países africanos, ejercicio que iría seguido por la determinación de las necesidades de recursos. Algunas de las políticas y medidas ya individualizadas (véase el cuadro 5.2) tienen por objeto movilizar los recursos internos y externos con los cuales los países africanos podrían financiar sus programas de ajuste con transformación. Dichas medidas son las siguientes:

a) El mejoramiento del entorno internacional del comercio de productos básicos;

b) Las políticas y medidas apropiadas para la movilización de recursos internos;

c) Una mayor eficiencia en la utilización de los recursos nacionales limitados, especialmente la orientación de recursos a sectores económicos y sociales a los que se ha asignado un alto grado de prioridad, como la agricultura y la educación;

d) La reducción de desembolsos para el servicio de la deuda externa;

e) La generación de recursos adicionales resultantes del crecimiento de las economías africanas;

f) El aumento de las corrientes de recursos externos procedentes de fuentes bilaterales y multilaterales y del sector privado;

g) La promoción de las remesas de nacionales residentes en el extranjero; y

h) La prevención de filtraciones financieras mediante la fuga de capitales, la sobrefacturación de importaciones y la subdeclaración de ingresos de exportación.

132. La enérgica ejecución de muchas de esas medidas debería contribuir a que la movilización de recursos como parte del marco propuesto por los países africanos fuera mayor que la que se obtiene en los actuales programas de ajuste estructural.

133. Los ingresos de exportación son una fuente importante de recursos autónomos para financiar el ajuste con transformación. Por lo tanto, es importante encontrar soluciones para los problemas de los productos básicos y para las cuestiones que se han debatido en el ámbito internacional durante más de dos decenios, incluido el establecimiento de un programa generalizado para la estabilización de los ingresos de exportación, la aceleración de la creación del Fondo Común y la eliminación de barreras a las exportaciones africanas de productos elaborados y no tradicionales. El mejoramiento del entorno comercial internacional podría ayudar a impedir una situación semejante a la de 1986, cuando Africa perdió casi 19.000 millones de dólares de los EE.UU. a consecuencia de una caída pronunciada de los precios de las exportaciones. El índice de precios al por mayor de los productos básicos para Africa a precios de 1980 disminuyó a 54,2 en 1988.

134. El alivio de la deuda externa es otra esfera importante de generación de recursos para financiar la ejecución del marco propuesto por los países africanos. Al reducir el coeficiente del servicio de la deuda a proporciones más viables, se liberarían sumas mayores de recursos para el proceso de ajuste. En 1988 las obligaciones del servicio de la deuda de Africa ascendieron a 29.000 millones de dólares de los EE.UU. Si se dispusiera de una parte considerable de esas transferencias para financiar el marco propuesto por los países africanos, la condición de las economías africanas sería muy distinta. Además, Africa se ha convertido en exportador neto de capital, aun al FMI. Se ha estimado que Africa, en términos netos, transfirió aproximadamente 1.000 millones de dólares de los EE.UU. al FMI en 1986 y 1987, que es casi el 1,4% de las exportaciones anuales de bienes y servicios no atribuibles a factores de la región. Si esa tendencia se invirtiera, Africa dispondría de recursos adicionales para el proceso de ajuste.

135. Las entradas autónomas de recursos externos, tanto públicos como privados, han ido disminuyendo en términos reales durante el decenio de 1980. Si esta tendencia se invirtiera, se dispondría de más recursos para el proceso de ajuste.

136. Por último, habida cuenta de la naturaleza de transformación de los programas de ajuste como parte del marco propuesto por los países africanos, es evidente que las entradas no autónomas a los países africanos en apoyo del marco tendrían una repercusión mayor y de hecho constituirían un enfoque más productivo y óptimo para ayudar a Africa.

5. Vigilancia

137. El principal objetivo del proceso de vigilancia de los programas de ajuste con transformación es evaluar la medida en que se están logrando los objetivos y las metas. Por lo tanto, es necesario que cada Estado africano establezca regímenes de vigilancia apropiados a sus programas.

138. Sin embargo, en general, habría que formular regímenes de vigilancia que evaluaran los adelantos logrados en la consecución de los principales objetivos, políticas y metas de los programas. En tal sentido, si bien todavía se necesitarán indicadores de la actuación macroeconómica centrados en el crecimiento económico, los componentes de la demanda agregada, los datos de población y otros datos afines, será muy necesario obtener información que no se limite a esos indicadores para evaluar la repercusión de los programas en la calidad de vida de la población y el grado de progreso en la satisfacción de sus necesidades básicas y en relación con el proceso de transformación de las estructuras de producción y las pautas de consumo. Los regímenes de vigilancia deberían también prever la cuantificación del grado de participación del pueblo en los procesos de desarrollo y adopción de decisiones.

139. Será esencial organizar sistemas de datos nacionales, subregionales y regionales que faciliten la evaluación y vigilancia de la repercusión de los programas de ajuste con transformación, de modo que dichos sistemas adviertan lo antes posible sobre cualquier desviación de los objetivos y metas fijados.

140. El marco institucional ya establecido por los Centros Multinacionales de Programación y Operaciones y por los diversos grupos subregionales de cooperación económica en Africa es apropiado para vigilar la aplicación de las políticas y programas armonizados convenidos por los diversos países respecto de las cuestiones fiscales, monetarias, comerciales, agrícolas y de desarrollo industrial en el contexto del ajuste con transformación. Los Estados miembros deberían asignar un alto grado de prioridad a la formulación y el establecimiento de regímenes de vigilancia para dichos programas y políticas.

141. También es urgente establecer, a nivel regional y en toda Africa, un régimen amplio de vigilancia de los principales elementos de la estrategia para el ajuste con transformación. Las instituciones regionales, como la CEPA, a más de adoptar medidas apropiadas para el establecimiento de ese régimen y la vigilancia regular del proceso de ajuste con transformación en Africa, deberían también conceder mayor asistencia a los países en la elaboración de sus programas como parte del marco propuesto por los países africanos.

6. Apoyo internacional del marco propuesto por los países africanos como alternativa para el programa de ajuste y transformación

142. A la comunidad internacional, en particular a las instituciones multilaterales de desarrollo y financieras y los organismos donantes bilaterales, le corresponde un papel de crítica importancia en la ejecución en los países africanos del proceso de ajuste con transformación propuesto por dichos países. Deben alentar y apoyar

programas diseñados por los gobiernos de Africa como parte del marco y asegurar en consecuencia que la asistencia que prestan a Africa contribuya a un proceso viable de desarrollo.

143. Ya se ha demostrado la importancia de que los gobiernos africanos asuman la responsabilidad primordial de la formulación de sus propios programas de ajuste con transformación. Sin embargo, será menester que las organizaciones multilaterales, bilaterales y no gubernamentales, en colaboración con los gobiernos nacionales, formulen sus programas de asistencia teniendo plenamente en cuenta los programas nacionales.

7. Conclusión

144. Ningún programa de ajuste y transformación, por prometedores e innovadores que parezcan sus anteproyectos, podrá lograr los objetivos del desarrollo si su ejecución no es adecuada. De hecho, el apoyo a medias a los programas suele traducirse en una discontinuidad de las políticas y lo propio sucede cuando los programas no reciben financiación suficiente, en especial en lo que respecta a recursos externos. Así pues, la ejecución es uno de los elementos más importantes en el proceso de transformación. Por lo tanto, se ha de asignar tanta importancia a la organización de los mecanismos de ejecución y regímenes de vigilancia como al diseño y formulación de los propios programas y políticas.

145. Si bien no cabe duda de la necesidad imperiosa de que Africa siga el sendero señalado tan cuidadosamente en el presente estudio, ahora más que nunca en la historia del continente hay necesidad de llegar a un consenso sobre el marco, la orientación y los instrumentos de políticas y la estrategia de ejecución que figuran en él. La creación de dicho consenso es tan esencial para el bienestar económico del continente que los dirigentes africanos no deberían escatimar esfuerzo por lograr ese objetivo.

Anexo I

FORMULACION GENERAL DEL MARCO PRESENTADO POR LOS PAISES AFRICANOS COMO ALTERNATIVA A LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL

Cabe señalar que el marco presentado por los países africanos no tiene por objeto proporcionar modelos económicos que se puedan aplicar indiscriminadamente a todos los paises africaros. El modelo económico para cada país se ha de determinar en función de sus circunstancias particulares.

Sin embargo, el marco se puede expresar mediante tres módulos que captan las relaciones entre los procesos de producción, la distribución del ingreso y la satisfacción de las necesidades.

Módulo 1

El módulo 1 se debería utilizar para definir las funciones de producción en las que los parámetros pertinentes obran sobre los recursos humanos, naturales y financieros para determinar diversos productos. Por lo tanto, el módulo se podría expresar de la siguiente forma:

$$Y = f(F1,R)$$

en que:

Y representa el producto total por categoría de bienes y servicios. Esas categorías podrían incluir clasificaciones sectoriales como agricultura, minería, industria y servicios. También se podrían desglosar dichas categorías en alimentos y no alimentos para el sector de la agricultura; artículos de consumo manufacturados, bienes de consumo intermedio y bienes de capital para la industria, etc.

F1 es un conjunto de parámetros que representa los efectos relativos de las distintas fuerzas sobre la modalidad y el nivel de producción. Dichos parámetros se pueden referir, por ejemplo, a tecnología, condiciones meteorológicas, investigaciones e infraestructura de organización.

R representa el conjunto de recursos disponibles que se han de aplicar en la producción de las distintas categorías de producto. (Ese conjunto podría incluir recursos humanos, recursos naturales, tierra, recursos hídricos, ahorro nacional, recursos financieros externos, etc.)

Módulo 2

El módulo 2 se debería utilizar para definir funciones de distribución del ingreso en las que los parámetros pertinentes obran sobre el producto generado para determinar los ingresos de diversas instituciones. Por lo tanto, el módulo se podría expresar de la siguiente forma:

$I = f(F2,Y)$

en que:

I representa los ingresos de diversos grupos institucionales, a saber, hogares, empresas y gobierno.

F2 representa un conjunto de parámetros relacionados con los efectos de diferentes fuerzas sobre la modalidad y el nivel de la distribución del ingreso. (Dichos parámetros se pueden referir, por ejemplo, a relaciones de intercambio rural-urbano, la modalidad de propiedad de la tierra, la estructura del trabajo, etc.)

Y tiene la misma definición que se indica en el módulo 1.

Módulo 3

El módulo 3 se debería utilizar para generar funciones de gastos para la satisfacción de necesidades esenciales, una vez conocidos la modalidad de producción nacional y la modalidad y el nivel de ingresos. En esas ecuaciones, los parámetros pertinentes obran sobre el nivel de ingreso de diversos grupos institucionales para determinar los tipos y el grado de satisfacción de las necesidades. Por lo tanto, el módulo se podría expresar de la siguiente forma:

$N = f(F3,I,E)$

en que:

N representa necesidades individuales y colectivas (bienes y servicios vitales como alimentos, servicios sociales, infraestructuras básicas, etc.).

F3 representa los índices de las fuerzas pertinentes para la determinación de las distintas necesidades, por ejemplo, modalidades de consumo, grado de pobreza y estructura de la producción, que determinan los insumos intermedios necesarios, etc.

I tiene la misma definición que se indica en el módulo 2.

E representa las brechas entre la producción y las necesidades y en consecuencia, define concomitantemente a todas las variables vinculadas con las transacciones con el resto de mundo, como exportaciones, importaciones, deuda, etc.

Módulo 2

El módulo 2 se debería utilizar para definir funciones de distribución del ingreso en las que los parámetros pertinentes obran sobre el producto generado para determinar los ingresos de diversas instituciones. Por lo tanto, el módulo se podría expresar de la siguiente forma:

$$I = f(F2,Y)$$

en que:

I representa los ingresos de diversos grupos institucionales, a saber, hogares, empresas y gobierno.

F2 representa un conjunto de parámetros relacionados con los efectos de diferentes fuerzas sobre la modalidad y el nivel de la distribución del ingreso. (Dichos parámetros se pueden referir, por ejemplo, a relaciones de intercambio rural-urbano, la modalidad de propiedad de la tierra, la estructura del trabajo, etc.)

Y tiene la misma definición que se indica en el módulo 1.

Módulo 3

El módulo 3 se debería utilizar para generar funciones de gastos para la satisfacción de necesidades esenciales, una vez conocidos la modalidad de producción nacional y la modalidad y el nivel de ingresos. En esas ecuaciones, los parámetros pertinentes obran sobre el nivel de ingreso de diversos grupos institucionales para determinar los tipos y el grado de satisfacción de las necesidades. Por lo tanto, el módulo se podría expresar de la siguiente forma:

$$N = f(F3,I,E)$$

en que:

N representa necesidades individuales y colectivas (bienes y servicios vitales como alimentos, servicios sociales, infraestructuras básicas, etc.).

F3 representa los índices de las fuerzas pertinentes para la determinación de las distintas necesidades, por ejemplo, modalidades de consumo, grado de pobreza y estructura de la producción, que determinan los insumos intermedios necesarios, etc.

I tiene la misma definición que se indica en el módulo 2.

E representa las brechas entre la producción y las necesidades y en consecuencia, define concomitantemente a todas las variables vinculadas con las transacciones con el resto de mundo, como exportaciones, importaciones, deuda, etc.

7. Creemos firmemente que en la formulación, ejecución y vigilancia del marco presentado por los países africanos en el plano nacional debe participar plenamente toda la población. A tal fin, cada país debe adoptar medidas aptas para crear un entorno propicio a una participación popular eficaz y en consecuencia consolidar y profundizar el proceso de desarrollo nacional autosuficiente.

8. Creemos también que el marco propuesto por los países africanos requiere una nueva asociación, no sólo entre los propios gobiernos africanos, sino entre ellos y sus asociados para el desarrollo. Es esencial que los gobiernos africanos celebren consultas entre sí a nivel bilateral y subregional para la formulación, ejecución y vigilancia eficaces del marco que han propuesto. También es importante que la comunidad internacional demuestre que comprende plenamente y apoya el marco propuesto por los países africanos, especialmente en lo que respecta a aumentar y sostener una corriente no autónoma de recursos. Asimismo, para que el marco propuesto por los países africanos tenga éxito, es esencial que haya aumentos considerables en la corriente de recursos autónomos y no condicionales.

9. Observamos y agradecemos el destacado papel que ha desempeñado la Comisión Económica para Africa, bajo la dirección de su Secretario Ejecutivo, en la iniciación del proceso y la elaboración del marco propuesto por los países africanos como alternativa a los programas de ajuste estructural para la recuperación y la transformación socioeconómicas.

10. Por último, reiteramos nuestro agradecimiento al Gobierno y al pueblo de la República Democrática Popular de Etiopía y, en particular, al Presidente Mengistu Haile Mariam, Secretario General del Partido de los Trabajadores de Etiopía, Presidente de la República Democrática Popular de Etiopía y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Revolucionarias, por habernos dado una vez más la oportunidad histórica para Africa de abordar una cuestión tan importante y proponer un marco como alternativa a los programas de ajuste estructural para la recuperación y la transformación socioeconómicas. El apoyo constante y de larga data del Gobierno y del pueblo de Etiopía a la Comisión ha sido siempre un factor esencial de las provechosas conclusiones de las deliberaciones de los períodos de sesiones de la Comisión.

Dada en Addis Abeba, Etiopía, el 10 de abril de 1989

Anexo III

RESOLUCION 676 (XXIV) SOBRE EL MARCO PRESENTADO POR LOS PAISES AFRICANOS COMO ALTERNATIVA A LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL PARA LA RECUPERACION Y LA TRANSFORMACION SOCIOECONOMICAS

La Conferencia de Ministros,

Reafirmando los objetivos de desarrollo de Africa que figuran en el Plan de Acción de Lagos y en el Acta Final de Lagos, así como en el Programa de Acción de las Naciones Unidas para la recuperación económica y el desarrollo de Africa, 1986-1990,

Recordando el documento A/43/664 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en que se exhortaba a los países africanos a "aumentar sus esfuerzos por hallar un marco conceptual y práctico viable para los programas de ajuste económico estructural y compatible con los objetivos y estrategias de desarrollo a largo plazo a nivel nacional, regional y subregional",

Recordando además la Declaración de Blantyre de Ministros Africanos de Finanzas sobre el marco presentado por los países africanos como alternativa a los programas de ajuste estructural para la transformación y la recuperación, aprobada en el tercer período de sesiones de la Conferencia de Ministros Africanos de Finanzas celebrada en Blantyre, Malawi, del 6 al 8 de marzo de 1989,

Habiendo examinado el marco presentado por los países africanos como alternativa a los programas de ajuste estructural para la transformación y recuperación que figura en el documento E/ECA/CM.15/6/Rev.2, y habiendo decidido cambiar su título por el de marco presentado por los países africanos como alternativa a los programas de ajuste estructural para la recuperación y la transformación socioeconómicas,

Recordando también la Declaración Conjunta sobre el marco presentado por los países africanos como alternativa a los programas de ajuste estructural para la recuperación y la transformación socioeconómicas que formularon los Ministros de Planificación y Desarrollo Económicos de Africa y los Ministros Africanos de Finanzas, aprobada en la reunión conjunta que celebraron en Addis Abeba, Etiopía, el 10 de abril de 1989,

Preocupada por el constante deterioro de las condiciones económicas, financieras y sociales en los países africanos, a pesar de los encomiables esfuerzos de los gobiernos africanos por aplicar reformas sustantivas y ejecutar programas de estabilización y ajuste estructural, a menudo con el apoyo del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial respectivamente,

Convencida de la apremiante necesidad de que las economías africanas no sólo introduzcan ajustes, sino que logren también una transformación estructural y un crecimiento y desarrollo sostenidos,

1. Aprueba el marco africano de alternativa a los programas de ajuste estructural para la recuperación y transformación socioeconómicas como marco pragmático destinado a facilitar la formulación individual y colectiva por los países africanos de programas por países que integren el ajuste y la transformación, y a servir de base para negociar esos programas, garantizando así el desarrollo autosostenido y la equidad;

2. Exhorta a la comunidad internacional a que preste su pleno apoyo a los países africanos en la ejecución de sus programas nacionales y a que aumente su apoyo financiero a Africa, en particular por medio de corrientes de recursos autónomas y no condicionales;

3. Pide al Secretario Ejecutivo que presente el marco propuesto por los países africanos al Grupo de Trabajo de Gobernadores Africanos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial en su reunión de julio de 1989, a fin de que dicho documento se incluya en los memorandos al Director Gerente del FMI y al Presidente del Banco Mundial, así como en la Declaración Conjunta a la reunión anual; y que celebre consultas directas, en los niveles administrativo y técnico, con las instituciones multilaterales de desarrollo y finanzas, en particular con el Banco Africano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, con miras a promover la aceptación del marco;

4. Pide al Presidente de la 15a. Reunión de la Conferencia de Ministros de Planificación y Desarrollo Económicos que, en colaboración con el Secretario Ejecutivo de la CEPA, presente el marco africano de alternativa a los programas de ajuste estructural para la recuperación y la transformación socioeconómicas al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en su segundo período ordinario de sesiones de 1989. En tal sentido, el Representante Permanente de su país ante las Naciones Unidas debería transmitir el marco presentado por los países africanos al Secretario General de las Naciones Unidas, junto con una solicitud de que se lo incluya en el programa del cuadragésimo cuarto período de sesiones y de que se lo distribuya como documento de la Asamblea General;

5. Pide además que el marco presentado por los países africanos sea presentado conjuntamente por el Presidente de la Conferencia de Ministros Africanos de Finanzas y el Presidente de la Conferencia de Ministros de Planificación y Desarrollo Económicos en la reunión del Comité para el Desarrollo del Banco Mundial, del FMI y del Grupo de los 24, en septiembre de 1989. En tal sentido, el Secretario Ejecutivo de la CEPA debería establecer los contactos que correspondan con el Director Gerente del FMI y con el Presidente del Banco Mundial.