



ÁFRICA Y EL CONSENSO DE WASHINGTON

¿Cuál es la senda correcta?

Trevor A. Manuel

HAY TANTAS interpretaciones del Consenso de Washington como regiones en el mundo. Para África, la panoplia de reformas detrás de este rótulo ha sido útil como guía para la formulación de la política económica —con centro en la disciplina fiscal y la privatización— aunque para la mayoría de sus naciones ha sido difícil ejecutar la totalidad. En el mundo, son pocos los países que han aplicado por completo las reformas del Consenso y una razón importante es que algunas de ellas son cultural e históricamente delicadas. Pero la dificultad mayor es que el programa de reforma solo considera parcialmente las restricciones de crecimiento que sufren muchos países en desarrollo. La estabilización de la macroeconomía es crítica para el crecimiento, pero no es evidente que también lo sea la privatización y lo que es más, ésta y la desreglamentación no se aplican en África de la misma manera que en los países de América Latina.

No obstante, casi todos los estados africanos han avanzado mucho en la reforma, lo que ayuda a explicar en parte los mejores resultados económicos de años recientes. Se prevé que en África el crecimiento promediará 3,1% este año y 4,2% el próximo, más del doble de lo logrado en 1984–93 y un poco más que el promedio para la totalidad de los países en desarrollo. La estabilidad macroeconómica está consolidándose, con una inflación media de los precios al consumidor de 9,7% en 2002, frente a 13,2% en 2001 y 54,6% en 1994. Este mejor panorama de la inflación se apoya en los menores déficit fiscales, que han bajado de un promedio del 5,2% del PIB en 1994 a 2,1% en 2001.

Por supuesto que para reducir la pobreza se necesita un crecimiento económico más uniforme y rápido. Uno de los mayores inconvenientes del Consenso es que, si bien proporciona una buena combinación de reformas para estabilizar la economía y fomentar la actividad privada, hace muy poco por ayudar a superar restricciones para el crecimiento de índole más estructural e institucional. John Williamson lo señaló en un discurso pronunciado en 2002 en el Centro de

Estudios Estratégicos e Internacionales al preguntar por qué había logrado incorporarse tan poco de la economía del desarrollo en las ideas de Washington.

Hay tres aspectos de la economía del desarrollo que en mi opinión son muy importantes para las economías africanas y su problema de crecimiento. El primero es la economía “dual”; el segundo, la creación de capital social; y el tercero, la función del Estado, pero antes de examinarlos conviene discutir el papel de los factores externos en el desarrollo de África, entre ellos el comercio y la asistencia para el desarrollo. El Consenso de Washington supuso implícitamente que no había nada erróneo en la relación de la asistencia para el desarrollo, pero por cierto, desde una perspectiva africana, ésta ha tendido a socavar las posibilidades de crecimiento aunque haya ayudado a salvar la brecha entre la inversión y el ahorro.

Adaptación del ambiente mundial

Parte del problema de crecimiento de África se debe a los incentivos y desincentivos del ambiente mundial. Todas las economías africanas, incluso Sudáfrica, Nigeria y Egipto, son pequeñas y esto implica que todo el ambiente mundial —el comercio, las finanzas internacionales y la ayuda para el desarrollo— tiene que respaldar el crecimiento y proporcionar los incentivos adecuados para que los estados africanos pequeños prosigan con la reforma.

Gran parte de lo escrito sobre las economías pequeñas se centra en los problemas que plantea la volatilidad de los flujos de capital, pero para las africanas hay un problema mayor: que su potencial de crecimiento está afectado directamente por su capacidad de exportar y de usar esos ingresos para diversificar la producción. Su capacidad para hacerlo está limitada por un régimen de comercio mundial que se opone al pleno desarrollo de la ventaja comparativa de los países africanos. El limitado acceso a los mercados de los textiles, el algodón y los productos agrícolas y la competencia de las exportaciones muy subvencionadas de las economías industriales impiden efectivamente el crecimiento. La actual

propuesta de organizar los mercados agrícolas mundiales en una forma semejante a la Política Agrícola Común es, según la perspectiva de África, mala economía y probablemente una tentativa de desbaratar los progresos de la Ronda de Doha.

Tampoco ha desarrollado África un sistema de comercio continental con bajos costos de transacción. Los acuerdos regionales son fragmentarios y complejos y el comercio intraregional es más bien limitado; por ejemplo en África subsahariana los planes se superponen y discrepan, pese a que estos acuerdos son tan importantes como una adecuada liberalización multilateral. Se necesitan para incentivar la diversificación de la producción en estas economías, en tanto la reducción multilateral de las barreras hará que los países maximicen el ingreso proveniente de las exportaciones de los bienes en los que tienen ventaja comparativa.

Además, el sistema financiero internacional y las prácticas predominantes en cuanto a ayuda provocan perturbaciones periódicas en la actividad económica. La asistencia para el desarrollo sigue siendo fundamental para aminorar la pobreza y para el progreso económico de los países pobres, pero habrá que hacer más que invertir un poco la tendencia a la declinación, como ocurrió no hace mucho. En ese sentido, resulta prometedor el reciente mecanismo de financiamiento internacional. Un avance acelerado también requiere un respaldo financiero mayor y mejor focalizado en la lucha contra la pobreza, sobre todo en áreas que son importantes para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio: educación, salud, agua potable y saneamiento (véase la pág. 46).

Es importante reconocer que el reciente cambio en la forma de pensar acerca de la asistencia para el desarrollo ha surgido como una crítica al Consenso de Washington. El Consenso de Monterrey y la Cumbre de Johannesburgo de 2002, así como la creación de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) un año antes, representan intentos deliberados por modificar la relación donante-beneficiario, de la asistencia social a la ayuda mediante alianzas. Sin este cambio, África continuará enfrentado, lo que el Primer Ministro de Etiopía, Meles Zenawi, llama el "síndrome del desempleado a largo plazo".

Se necesitan otros dos mecanismos de ajuste para ayudar a estos países a obtener los beneficios netos de la liberalización del comercio, mundial y regionalmente. El primero es una serie de cambios internos (véase a continuación) que procuran facilitar el desplazamiento del capital y el trabajo en la economía del país para aprovechar las nuevas oportunidades económicas.

El segundo sería multilateral, un mecanismo financiero para ayudar a los países de bajo ingreso a superar las crisis exógenas de los precios de productos clave, y si cuenta con fondos suficientes, su beneficio sería permitir que los países africanos y otros de bajo ingreso se ajusten a dichas crisis sin desviarse de los programas de reforma y los planes fiscales.

En el caso de los países pobres muy endeudados, también aseguraría la sostenibilidad de la deuda.

En resumen, el problema externo es que el ambiente económico mundial reduce la probabilidad de iniciar o sostener reformas internas. Por ejemplo, la dependencia de las exportaciones de un único producto es en parte reflejo de insuficientes incentivos externos para diversificar la producción. Esto dificulta la reforma de la gestión del ingreso (ampliar la base tributaria y bajar las tasas marginales) porque se depende mucho de unas pocas fuentes tributarias, como los aranceles, lo que a su vez hace más complicada e importante la reforma del sector público y la gestión del gasto público o la obtención de un acuerdo acerca de una liberalización generalizada del comercio.

Casi todos los países africanos necesitan ampliar, no contraer, su sector público y mejorar mucho la eficiencia y la calidad de los servicios que presta.

Consenso dispar

Desde el punto de vista interno, el Consenso no aborda tres aspectos del desarrollo económico de África que considero esenciales para concretar el crecimiento sostenido.

Economía dual. Los países africanos suelen tener graves desequilibrios sociales y económicos, sobre todo entre el sector formal urbano y el informal rural. El desempleo y la pobreza son bastante más altos en el sector rural y se agudizan por la falta o la inseguridad de la propiedad de la tierra, lo que provoca dependencia de las transferencias fiscales y de los empleados de zonas urbanas. El ingreso lo comparten los miembros de la familia que integran el hogar, lo que aumenta la pobreza relativa y crea desincentivos para encontrar trabajo.

Capital social. Para difundir la actividad económica es fundamental no elegir entre el desarrollo del sector formal o el informal, sino asegurar que las reglamentaciones apoyan a ambos. La estrategia de la filtración no basta, en especial cuando hay una gran población pobre e informal y pocos servicios públicos eficaces de bajo costo. La creación de capital humano, mediante empleo formal o informal y el rápido progreso de los servicios públicos debe ser un elemento clave de la estrategia de desarrollo en África.

La NEPAD propone fortalecer más los vínculos entre los sectores rural y urbano y las economías formales e informales en expansión por medio de la mejora de las redes de transporte y comunicaciones. También podría mencionarse un mayor desarrollo de servicios financieros especializados. La agricultura, sector principal de producción e ingreso rural, merece especial atención, sobre todo en lo relativo a la reforma y redistribución de la tierra y el fortalecimiento de los derechos de los pequeños propietarios.

Función del Estado. La mayoría de los estados africanos son débiles y limitados, a diferencia de otras regiones, en las que a veces les corresponde alrededor el 50% del ingreso nacional y, si bien a menudo hubo problemas en las privatizaciones, se relacionan más con defectos de los procesos (no transparente, discrecionales) que con su extensión. Casi

todos los países africanos necesitan ampliar, no contraer, su sector público y mejorar mucho la eficiencia y la calidad de los servicios que presta. Esto exige capacidad institucional, sobre todo en reglamentación, prestación de servicios y gasto social.

La economía ha reconocido hace tiempo la necesidad del ajuste, en particular cuando las señales de precios no son fuertes o la mano de obra no puede pasar a otros sectores por limitaciones de sus aptitudes. Los estados deben garantizar no solo que los precios cumplan su función (de reglamentación) sino también que las poblaciones puedan responder ante ellos (una función de servicio público). Algunos de los requisitos más importantes son:

- Una eficaz reglamentación de sectores como el transporte, las comunicaciones y las finanzas.
- Políticas que fomenten las nuevas empresas, la innovación y el desarrollo de capital social.
- Mercados laborales que permitan la reabsorción de la mano de obra.
- Servicios públicos e instituciones que bajen los costos del lado de la oferta cuando se cambia entre distintos tipos de actividad económica.

Las instituciones públicas deben ser capaces de lograr el equilibrio entre los costos y los beneficios privados y sociales y esto exige, en ellas, un mínimo de responsabilidad democrática. La capacidad técnica tiene que combinarse con la transparencia y la representación en las instituciones públicas. El FMI y el Banco Mundial han reconocido estos problemas y los han incorporado en sus programas. El proceso de estrategia de reducción de la pobreza debe revisarse constantemente para asegurar que se aplica a los desafíos de desarrollo de África.

La flotación ayuda al ajuste

No se tiene certeza de que la aplicación rigurosa de las reformas del Consenso de Washington en los países africanos hubiera dado los resultados que se esperaba lograr en América Latina. Varios supuestos clave no son aplicables y nunca se ha comprobado que la privatización sea el mejor enfoque para todos los problemas de la ineficiencia del sector público. Además, las economías africanas sufren una serie de limitaciones del crecimiento que dichas reformas podrían haber moderado indirectamente, pero resolviendo poco o nada en forma directa.

No obstante, el Consenso proporcionó un nuevo rumbo, no siempre sin titubeos, a los planes de reforma de los países desarrollados y en desarrollo, que sirvió de guía para quienes buscaban crecimiento rápido, desarrollo económico y reducción de la pobreza. Quizás aún más importante sea que destacó la importancia de mantener políticas y saldos macroeconómicos prudentes, algo que aprendieron casi todos los países en desarrollo pero que descuidaron los desarrollados.

Desde 1994, el desarrollo del continente ha recibido el impulso de tres factores: el reingreso de Sudáfrica en la economía mundial, la creación de la NEPAD, y la decisión de buscar la integración económica y política con la creación de

la Unión Africana. Muchos otros acontecimientos han contribuido a mejorar sus perspectivas de desarrollo, entre ellos, la iniciativa de convergencia macroeconómica y la zona franca de la Comunidad para el Desarrollo de África Meridional y la ley sobre crecimiento y oportunidades.

El programa NEPAD establece medidas críticas para acelerar el desarrollo económico por medio de la integración del comercio, las finanzas, la mano de obra y la infraestructura de las distintas economías africanas. La mayor integración producirá beneficios directos e indirectos, entre ellos menores costos de transacción (aranceles y tipos de cambio); mayores flujos de bienes, servicios, capital y personas; ampliación de las oportunidades económicas; aumento del ingreso público, y mayores medios para el desarrollo social; transferencias más amplias de conocimiento y tecnología; mayor estabilidad política regional y menos crisis endógenas y exógenas asimétricas, y por lo tanto, menores repercusiones negativas.

La gran brecha entre inversión y ahorro de los países africanos hace necesario un financiamiento oficial y privado sostenido, tema que se aborda en la iniciativa sobre los flujos de capital de la NEPAD tratando de implantar normas de inversión óptimas, de mejorar la gestión del gasto público y la administración de los ingresos y de desarrollar mercados financieros.

La comunidad mundial ha avanzado en lo que se refiere al Consenso de Monterrey, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las metas de Johannesburgo en la definición de agregados y ajustes pragmáticos del Consenso de Washington, principalmente en la redefinición de una asistencia para el desarrollo que hace hincapié en las alianzas. En las economías africanas están realizándose varias reformas enfocadas en el Estado. Un ambiente externo propicio para el aumento de las exportaciones y las oportunidades de África debe acompañar a estos esfuerzos. ■

Trevor A. Manuel es Ministro de Hacienda de la República de Sudáfrica.

Referencias:

- Aghion, P. y P. Howitt, 1992, "A Model of Growth Through Creative Destruction", *Econometrica*, vol. 60 (marzo), págs. 323-51.
- Grossman, G.M. y E. Helpman, 1991, *Innovation and Growth in the Global Economy* (Cambridge, Massachusetts: MIT Press).
- Lim, D., 1994, "Explaining the Growth Performances of Asian Developing Economies", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 42 (julio), págs. 829-44.
- Romer, Paul M., 1986, "Increasing Returns and Long-run Growth", *Journal of Political Economy*, vol. 94 (octubre), págs. 1002-37.
- , 1990, "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy*, vol. 98 (octubre), págs. S71-S102.
- Williamson, John, 2002, "Did the Washington Consensus Fail?", *palabras pronunciadas en el Center for Strategic and International Studies* (noviembre 6), disponible en www.iie.com.