



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
28 de abril de 2010
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

50ª reunión ejecutiva

Ginebra, 8 de julio de 2010

Tema 2 del programa provisional

Actividades de la UNCTAD en favor de África

La crisis financiera, la política macroeconómica y el reto del desarrollo en África

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

La crisis financiera y económica mundial ha tenido efectos negativos en las economías africanas y ha suscitado y reavivado el debate sobre la conducción de la política macroeconómica en los países en desarrollo. El principal reto que enfrentan ahora los países africanos es cómo posicionarse para salir de la crisis, velando por que las medidas que adopten para ello no comprometan la sostenibilidad de la deuda a mediano y largo plazo. Para responder a este desafío, los países africanos deben crear mercados regionales vigorosos, explotar el potencial de desarrollo de las empresas y los empresarios locales y reforzar su resiliencia frente a las conmociones.

Introducción

1. La crisis financiera y económica mundial desencadenada por la disminución de los precios de la vivienda en los Estados Unidos en el segundo semestre de 2007 ha creado grandes dificultades para los países africanos y sus dirigentes. Ha ocasionado una reducción considerable de las tasas de crecimiento y está revirtiendo poco a poco los avances económicos logrados en la región desde 2000 (véase el cuadro *infra*). Además, la crisis compromete los esfuerzos de los países africanos por conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el plazo fijado, que se cumple en 2015. La magnitud y la naturaleza de los efectos de la crisis varían según los países, en función de la estructura de sus exportaciones, del grado en que dependen de los capitales externos y de los recursos internos de que disponen para adoptar políticas anticíclicas y proteger a los grupos vulnerables.

2. Antes de la crisis actual, la idea generalmente aceptada era que los países en dificultades económicas debían adoptar medidas de austeridad en forma de políticas monetarias y fiscales restrictivas para mantener la estabilidad macroeconómica. A consecuencia de ello, las políticas macroeconómicas africanas suelen ser procíclicas, y no anticíclicas como las de los países desarrollados, lo cual tiene consecuencias nefastas para el crecimiento y las iniciativas de reducción de la pobreza. La crisis actual ha puesto de manifiesto las limitaciones de ese enfoque de la política macroeconómica y ha renovado el interés por la utilización de políticas fiscales y monetarias con fines de estabilización económica. También ha suscitado interrogantes en cuanto a los efectos de la liberalización de la cuenta de capital en los países en desarrollo.

3. A diferencia de crisis anteriores, algunos países africanos han reaccionado enérgicamente a las turbulencias económicas actuales adoptando políticas monetarias, fiscales y financieras anticíclicas. También han adoptado medidas a nivel regional como el establecimiento de un mecanismo de financiación por el Banco Africano de Desarrollo y la creación de un Comité, integrado por diez ministros de hacienda y gobernadores de bancos centrales, encargado de vigilar la crisis y proponer formas de atenuar sus efectos en la región. Estas iniciativas nacionales y regionales han contribuido a limitar las consecuencias adversas de la crisis en la región. El reto que enfrentan ahora los países africanos consiste en cómo posicionarse para salir de la crisis, velando por que las medidas que adopten para ello no comprometan la sostenibilidad de la deuda a mediano y largo plazo. A este respecto, es preciso que los países africanos reconstruyan su economía y sienten las bases de la reactivación de un crecimiento económico vigoroso y sólido. También es necesario que refuercen las redes de seguridad social y reduzcan su vulnerabilidad a las conmociones económicas.

Resultados económicos recientes de África

<i>Variable</i>	<i>2000-2007 (media anual)</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
Tasa de crecimiento real (porcentaje)	5,6	5,18	1,69
Inflación (porcentaje)	8,3	10,25	9,05
Deuda externa (porcentaje del PIB)	46,2	22,37	25,37

Fuente: Base de datos World Economic Outlook, del Fondo Monetario Internacional (FMI), octubre de 2009.

4. Sobre la base de los elementos antes mencionados se analiza en el presente documento la forma en que se han llevado hasta ahora las políticas macroeconómicas en

África. También se reseñan algunas enseñanzas que se pueden extraer de la crisis financiera y económica y la posición que deberían asumir los países africanos en la fase (de recuperación) posterior a la crisis para reactivar el crecimiento económico y reducir la vulnerabilidad de la economía a las conmociones. La presente nota está estructurada de la forma siguiente: en el capítulo I se explica el carácter procíclico de las políticas macroeconómicas en África, en el capítulo II se analizan las principales enseñanzas de la crisis actual, y el capítulo III está centrado en las medidas necesarias para reconstruir los cimientos económicos de los países africanos y sentar las bases de un crecimiento vigoroso y sólido. El último capítulo contiene las observaciones finales.

I. Comprender el carácter procíclico de las políticas macroeconómicas africanas

5. El crecimiento económico de los países africanos sufre fluctuaciones considerables. Esto obedece a diversas razones, como la dependencia de las exportaciones de productos básicos sujetos a grandes variaciones de precios, la inestabilidad de las corrientes de capital, tanto privado como público, y la vulnerabilidad de esos países al cambio climático. En principio, se podrían aplicar políticas macroeconómicas anticíclicas para atenuar los efectos de esas perturbaciones en la producción. Ahora bien, las políticas macroeconómicas africanas siempre han sido procíclicas. Por ejemplo, la política fiscal suele ser expansiva en las fases de auge y restrictiva en las fases de ralentización, amplificando y exacerbando de ese modo los efectos adversos de las perturbaciones económicas en la producción¹. El hecho de que los países africanos y los países en desarrollo en general opten por políticas macroeconómicas procíclicas, y no políticas anticíclicas que coadyuvarían a sus esfuerzos de desarrollo, obedece a varias razones.

6. Hasta el estallido de la crisis financiera y económica actual, se consideraba comúnmente que el objetivo primordial de la política monetaria debía ser mantener la inflación en un nivel bajo y estable². Con esa mentalidad, los bancos centrales de la región se preocupaban más del efecto de sus medidas en la inflación que de su incidencia en la producción. En consecuencia, solían ser reacios a adoptar políticas monetarias expansivas cuando la coyuntura económica era desfavorable por temor a crear inflación y socavar la estabilidad macroeconómica. Además, en los años ochenta y noventa, se exigía a los países africanos que se acogían al Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE) del FMI que adoptaran políticas monetarias restrictivas para hacer frente a la inestabilidad económica, lo cual tenía elevados costos económicos y sociales³. Esas condiciones limitan verdaderamente la capacidad de los países africanos de adoptar políticas monetarias anticíclicas y contribuyen a la inestabilidad macroeconómica de la región.

7. En cuanto a la política fiscal, una de las principales razones de que en África sea de carácter procíclico es que la financiación (la provisión de créditos) a los países africanos es procíclica. En épocas de ralentización económica, o los países africanos no pueden obtener créditos o los consiguen a intereses muy altos, por lo que les resulta difícil mantener un déficit. Por consiguiente, en períodos de crisis económica la respuesta fiscal habitual de los

¹ Thornton J. (2008). Explaining pro-cyclical fiscal policy in African countries. *Journal of African Economies*, vol. 17, N° 3.

² Blanchard O., Dell'Ariccia G. y Mauro P. (2010). Rethinking macroeconomic policy. International Monetary Fund Staff Position Note, SPN/10/13.

³ Naiman R. y Watkins N. (1999). A survey of the impact of IMF structural adjustment in Africa: growth, social spending, and debt relief. Report of the Center for Economic and Policy Research, Washington DC; and Bird G. (2001). Conducting macroeconomic policy in developing countries: piece of cake or mission impossible? *Third World Quarterly*, vol. 22, N° 1.

países africanos consiste en recortar el gasto público, lo cual puede tener consecuencias adversas en la estabilidad macroeconómica y el crecimiento. La política fiscal de la mayoría de los países en desarrollo es procíclica debido a factores de economía política. Por ejemplo, en los países con instituciones débiles, los electores suelen intentar reducir las rentas políticas (gasto público improductivo) exigiendo, en las épocas de expansión económica, un aumento de los bienes públicos y una disminución de los impuestos⁴. Ello obliga al gobierno a ejecutar políticas fiscales procíclicas aunque hacerlo no sea lo más adecuado. Las condiciones impuestas por las instituciones financieras internacionales también suponen una reducción del gasto público y obligan a los gobiernos africanos a dar una orientación procíclica a la política fiscal y amplifican las fluctuaciones económicas. Otro factor que contribuye al carácter procíclico de la política fiscal en África es la existencia de normas fiscales destinadas a lograr la sostenibilidad de la deuda o cumplir criterios de convergencia establecidos por agrupaciones económicas regionales. Esas normas suelen tomar la forma de límites al endeudamiento, el gasto y la acumulación de deudas del Estado y restringen el poder discrecional de los gobiernos con respecto a la política fiscal.

8. La crisis actual está llevando a los economistas, los dirigentes y las instituciones financieras internacionales a cambiar poco a poco de opinión con respecto a la función de la política macroeconómica y a reconocer la necesidad de políticas discrecionales que reduzcan las fluctuaciones económicas y coadyuven a los esfuerzos de desarrollo de los países en desarrollo. Sin embargo, es importante destacar que la aplicación eficaz de políticas macroeconómicas estabilizadoras en África supone una disminución de las condiciones políticas a las que están sujetos los créditos de las instituciones financieras internacionales. También supone la construcción de sólidas instituciones fiscalizadoras y la ampliación del acceso al crédito, en particular en períodos de ralentización económica. Los países africanos también pueden reservarse cierto margen de maniobra para adoptar políticas fiscales anticíclicas en un futuro, gestionando de forma más eficaz los ingresos percibidos en épocas de auge de los productos básicos.

II. Las enseñanzas de la crisis

9. Se pueden extraer importantes enseñanzas de la crisis actual, tanto para África como para la comunidad internacional. En los años ochenta y noventa, muchos países de África adoptaron reformas económicas radicales que redujeron la participación del Estado en la economía. Estas medidas se justificaron aduciendo que el sector público era ineficiente en comparación con el sector privado y que los mercados se autorregulaban y podían garantizar que el aumento de la producción se acercara a su potencial. La crisis actual ha puesto de manifiesto las limitaciones de esas afirmaciones y la importancia de la intervención del Estado en el desarrollo económico. En particular, la crisis ha demostrado que si bien el mecanismo del mercado constituye un marco esencial para las actividades económicas, corresponde a los gobiernos supervisarlos adecuadamente. En consecuencia, es preciso que los encargados de formular políticas encuentren un equilibrio entre el Estado y los mercados para obtener mejores resultados en materia de desarrollo.

10. Otra enseñanza de la crisis es que la política monetaria no es un fin en sí mismo. Es útil en la medida en que coadyuva a los esfuerzos de desarrollo de los países. En ese sentido, la política monetaria no debería centrarse únicamente en la inflación, sino que también debería tener en cuenta explícitamente las cuestiones de crecimiento y estabilidad financiera para minimizar los efectos de las perturbaciones en la economía. Una forma de

⁴ Alesina A. y Tabellini G. (2005). Why is fiscal policy often pro-cyclical? National Bureau of Economic Research Working Paper 11600.

lograrlo consistiría en incorporar objetivos de crecimiento y estabilidad financiera en el mandato de los bancos centrales.

11. La crisis también ha puesto de manifiesto la necesidad de que los países africanos cuenten con suficiente espacio de políticas para responder a las circunstancias adversas. En particular, la crisis ha demostrado que es necesario adoptar una política fiscal activa para atenuar los efectos de las perturbaciones en la producción. En ese sentido, es necesario reformar la arquitectura financiera internacional actual, especialmente la forma en que las instituciones financieras internacionales brindan apoyo a los países que tienen dificultades de balanza de pagos y crisis económicas. Además, las instituciones financieras internacionales deberían considerar la posibilidad de flexibilizar las condiciones políticas a las que están sujetos sus préstamos para aumentar la capacidad de los países en desarrollo de responder adecuadamente a las crisis. Asimismo, es necesario que los países africanos gestionen con prudencia los ingresos que les reportan los productos básicos en momentos de auge y de ese modo se reserven un margen de maniobra para adoptar políticas fiscales anticíclicas en un futuro. También deberían reforzar su resiliencia frente a los choques externos desarrollando su capacidad productiva. Podrían lograrlo desarrollando la infraestructura, estableciendo incentivos específicos para alentar a los inversores extranjeros a transferir tecnologías e incrementando la competitividad de las exportaciones de manufacturas mediante una mejora del entorno empresarial.

12. La crisis nos ha enseñado también que los países desarrollados no son inmunes a las crisis financieras y a las alteraciones causadas por las imperfecciones de la economía de mercado. En el pasado, el FMI centraba sus actividades de vigilancia sobre todo en los países en desarrollo, pues se basaba en la premisa de que los sistemas existentes en los países desarrollados funcionaban bien. A causa de ello no se prestó atención a los riesgos sistémicos generados por las políticas de los países desarrollados. Es preciso que el FMI cumpla su función de vigilancia de manera más eficaz y equitativa. Pero, para que ello suceda es necesario cambiar la estructura de gobernanza del FMI de modo que refleje mejor la composición de la institución y permita a los países en desarrollo tener más voz y estar más representados.

13. La necesidad de actuar con prudencia al liberalizar la cuenta de capital es otra importante enseñanza de la crisis actual. El momento y el ritmo de la liberalización deberían determinarse en función del grado de desarrollo del mercado financiero de cada país, así como la solidez y la calidad de sus instituciones reguladoras. Cada país debería tener también la flexibilidad política de imponer restricciones al mercado de capital en caso de que las corrientes de capital amenacen la estabilidad de su sistema financiero interno y su economía.

14. La crisis ha demostrado que los problemas mundiales exigen respuestas globales, coordinadas y oportunas. En los primeros meses de la crisis, los países adelantados se limitaron a adoptar medidas nacionales y hubo muy poca coordinación entre ellos. La reacción negativa que ello generó en los mercados financieros demostró la necesidad de adoptar medidas concertadas. En consecuencia, a partir del último trimestre de 2008, los principales países adelantados han ido coordinando cada vez más sus políticas, que han adoptado una tendencia expansiva.

15. Esas enseñanzas demuestran que, para reducir las probabilidades de que se produzca otra crisis en el futuro, los encargados de formular políticas deberían desistir de seguir adelante como si nada hubiese pasado. Ello supone la adopción de un enfoque pragmático de la política macroeconómica que reconozca las ventajas y las limitaciones de los mercados y la intervención del Estado en el desarrollo económico. También supone que se reforme la arquitectura financiera internacional actual.

III. Reactivar el crecimiento de las economías africanas en la fase posterior a la crisis

16. Hay indicios de que la economía mundial está entrando en una fase de recuperación⁵. En los países adelantados, los diferenciales entre tipos de interés han disminuido significativamente en comparación con el último trimestre de 2008 y los principales mercados bursátiles han recuperado gran parte de las pérdidas sufridas desde el principio de la crisis. A pesar de esa evolución positiva en el sector financiero, la economía real dista mucho de haberse recuperado de la crisis y podrían pasar varios meses, tal vez años, antes de que la situación mejore. A pesar de esta incertidumbre, es probable que la economía mundial posterior a la crisis se caracterice por una ralentización del comercio, un encarecimiento del capital y un incremento de la regulación. Además, es probable que tras la crisis aumente la influencia de las economías emergentes en la economía mundial, puesto que su participación en la producción mundial está en aumento. Si esa influencia creciente se tradujera en un aumento de los precios de los productos básicos, el crecimiento de África podría recibir un primer impulso. A este respecto, es preciso que los países africanos se posicionen de manera tal que puedan aprovechar la fase de recuperación de la crisis, para lo cual deberían considerar la posibilidad de adoptar las medidas siguientes:

a) *Construir mercados regionales sólidos*: el desarrollo de los mercados regionales es necesario para que los países africanos realicen economías de escala, incrementen la competitividad de sus exportaciones y logren integrarse en la economía mundial. A pesar de la larga historia de la integración regional en África, el comercio y las inversiones intrarregionales siguen siendo muy escasos. Se estima que el comercio intraafricano representa alrededor del 9% del comercio africano, mientras que la inversión extranjera directa (IED) intraafricana representa aproximadamente el 13% de las entradas de IED en África⁶. Para estimular el comercio y las inversiones intraafricanas, es preciso que los gobiernos africanos intensifiquen sus esfuerzos por desarrollar la infraestructura regional y reducir las barreras al comercio y a las inversiones dentro de las comunidades económicas regionales africanas.

b) *Desarrollar el potencial de desarrollo de los empresarios privados*: el sector privado puede contribuir al proceso de recuperación y los gobiernos africanos no deben escatimar esfuerzos para eliminar los obstáculos al desarrollo del sector privado. También es necesaria la intervención estatal para estimular las inversiones públicas y ampliar el acceso de los empresarios a créditos asequibles de fuentes seguras. La crisis financiera ha puesto de manifiesto que los países africanos son sumamente dependientes de la financiación externa. En ese contexto, es necesario que los gobiernos africanos redoblen esfuerzos por movilizar los recursos internos como fuente sostenible de financiación de las inversiones públicas, necesarias para estimular el crecimiento y generar desarrollo. Para impulsar la movilización de los recursos internos en la región, es necesario mejorar la recaudación de ingresos públicos, utilizar los recursos públicos de forma más eficiente, frenar la fuga de capitales y mejorar el funcionamiento del sector financiero⁷. También es preciso estudiar la posible contribución de nuevos tipos de políticas industriales y al mismo tiempo el interés renovado que manifiestan hoy tanto los gobiernos africanos como los donantes por el desarrollo de la agricultura.

⁵ Naciones Unidas (2010). *World Economic Situation and Prospects 2010*. Nueva York: Naciones Unidas.

⁶ UNCTAD (2009). *Economic Development in Africa 2009: Strengthening regional economic integration for Africa's development*. Publicación de las Naciones Unidas. Número de venta: E-96.II.D.3. Nueva York y Ginebra.

⁷ UNCTAD (2009). *Enhancing the Role of Domestic Financial Resources in Africa's Development: a Policy Handbook*. Ginebra: UNCTAD.

c) *Reforzar la resiliencia a los choques*: la vulnerabilidad de África a los choques internos y externos tiene consecuencias negativas para la estabilidad macroeconómica y el crecimiento. En consecuencia, los encargados de formular políticas en la región deberían aprovechar la crisis para aumentar su resiliencia a los choques desarrollando las capacidades productivas, evitando los desajustes monetarios y los desfases de los plazos de vencimiento de los préstamos y gestionando los ingresos percibidos en épocas de auge de los productos básicos en una forma que permita crear espacio para aplicar políticas anticíclicas en un futuro.

17. África necesita ayuda de sus asociados para el desarrollo para hacer frente a la ralentización económica mundial y reactivar el crecimiento económico tras la crisis. La crisis ha incrementado las necesidades del continente en materia de financiación y se estima que la región necesitaría 50.000 millones de dólares para alcanzar las tasas de crecimiento anteriores a la crisis y 117.000 millones de dólares para llegar al 7% de tasa media de crecimiento, necesaria para alcanzar los ODM⁸. A este respecto, se precisa un aumento de la asistencia oficial para el desarrollo a fin de reavivar las actividades económicas e impulsar el crecimiento en la región. Se maximizarían los beneficios de tal incremento de la asistencia si se facilitara, y no se dificultara, la apropiación por los países de la formulación y la aplicación de las estrategias nacionales de desarrollo. También es preciso que los asociados para el desarrollo velen por la coherencia entre sus políticas de asistencia, comercio e inversión en la región. Por último, la crisis ofrece a la comunidad internacional la oportunidad de reformar la arquitectura financiera internacional para aumentar su capacidad de enfrentar los desafíos del siglo XXI y también atender de manera más adecuada las necesidades y las preocupaciones de los países en desarrollo en materia de desarrollo.

IV. Conclusión

18. La crisis financiera y económica mundial ha tenido graves consecuencias para las economías africanas, pues en 2009 causó una reducción del crecimiento económico de la región en unos 4 puntos porcentuales en comparación con la tasa media de crecimiento del período 2000-2007. Ciertamente es que algunos países africanos han respondido eficazmente a la crisis actual, lo cual ha atenuado sus posibles efectos negativos en la región. La crisis también está cambiando las opiniones sobre la conducción de las políticas macroeconómicas y ha suscitado llamamientos en favor de una reforma de la arquitectura financiera internacional. El principal reto que enfrentan ahora los países africanos es cómo posicionarse para recuperarse de la crisis, velando por que las medidas que adopten para ello no comprometan la sostenibilidad de la deuda a mediano y largo plazo. Para responder a este desafío, los países africanos deben crear mercados regionales vigorosos, desarrollar el potencial de desarrollo de las empresas y los empresarios locales y reforzar su resiliencia a los choques. También necesitan el apoyo de sus asociados para el desarrollo.

Temas de debate

19. Se podrían debatir los temas siguientes:

a) ¿Qué lecciones puede extraer África de la crisis financiera y económica mundial?

⁸ Kaberuka D. (2009). Start this engine: Africa's policymakers should prepare for global recovery by priming their private sectors. *Finance and Development*. Junio: 54 y 55.

- b) ¿Cómo pueden los países africanos utilizar las políticas macroeconómicas con mayor eficacia para fomentar el desarrollo?
 - c) ¿Cuál es el papel del Estado en el desarrollo económico de África? ¿Cuál debería ser el eje de las políticas agrícolas e industriales africanas en el período posterior a la crisis?
 - d) ¿Cómo deben prepararse los países africanos para salir de la crisis y cómo pueden coadyuvar a ese esfuerzo sus asociados para el desarrollo y la comunidad internacional?
-