



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/B/54/4
19 de julio de 2007

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO

54º período de sesiones

Ginebra, 1º a 11 de octubre de 2007

Tema 5 del programa provisional

EL DESARROLLO ECONÓMICO EN ÁFRICA

**La reivindicación del espacio de políticas. La movilización de
recursos nacionales y los Estados desarrollistas¹**

Panorama general preparado por la secretaría de la UNCTAD

Resumen

El objetivo del informe de este año es examinar las posibilidades que tienen los países africanos de aumentar el conjunto de sus recursos nacionales a fin de reducir su dependencia de la asistencia oficial para el desarrollo y de diversificar sus recursos para el desarrollo. Un objetivo complementario es buscar la forma de encauzar esos recursos hacia inversiones productivas para aumentar su eficiencia. La mayoría de los obstáculos para el desarrollo, en general, y para la movilización de los recursos y la inversión a nivel nacional, en particular, son manifestaciones de los fallos del mercado que experimentan las economías africanas. Para hacer frente a esas dificultades se necesita una "combinación de políticas" o una "diversidad de políticas" adecuada y adaptada a las situaciones específicas de cada país, más que un enfoque uniforme aplicado a todos. En el informe se destaca la necesidad de que haya "Estados desarrollistas" en África que dispongan del espacio de políticas necesario para elaborar y aplicar políticas que tengan en cuenta sus prioridades y que utilicen de manera óptima los recursos disponibles, de modo que ello dé lugar a un círculo virtuoso de acumulación, inversión, crecimiento y reducción de la pobreza. En el informe se señala que sólo reivindicando su papel desarrollista podrá un Estado africano dar un auténtico contenido a la retórica sobre la "apropiación" de la gestión macroeconómica y de los recursos.

¹ La información que figura en el presente documento no debe ser citada por la prensa antes del 26 de septiembre de 2007. El documento debe leerse junto con el documento UNCTAD/ALDC/AFRICA/2007/1.

1. África ha registrado recientemente buenos resultados económicos, con una tasa de crecimiento del 5,7% en 2006. Pese a esos resultados alentadores, las tasas registradas no bastan para que los países africanos logren el primer objetivo de desarrollo del Milenio de reducir a la mitad la pobreza para 2015. De hecho, se ha calculado que para alcanzar ese objetivo se necesita una tasa de crecimiento de entre el 7 y el 8%.
2. Para lograr esa tasa de crecimiento, los países africanos tienen que aumentar de manera significativa y sostenida los recursos destinados a promover el desarrollo. En recientes ediciones de la serie *Economic Development in Africa (Desarrollo económico en África)* se ha señalado el problema de la excesiva dependencia de recursos externos, como la inversión extranjera directa y la asistencia oficial para el desarrollo.
3. Una mayor movilización de los recursos nacionales y una mejor utilización de éstos no sólo incrementarían el nivel de recursos disponibles para el desarrollo y acelerarían la reducción de la pobreza, sino que también podrían crear el espacio de políticas necesario para que los Estados africanos asuman directamente su responsabilidad en los procesos de desarrollo.
4. Es necesario tener en cuenta tres aspectos. Primero, debe aumentarse al máximo, cuando sea posible, la cantidad de recursos nacionales. Segundo, esos recursos deben estar disponibles para utilizarlos de manera productiva. Tercero, esos recursos deben utilizarse de manera eficiente y eficaz.
5. La tasa de ahorro del África subsahariana es inferior a la de las demás regiones. Pese a que ha mejorado ligeramente en los últimos años, pasando del 14,6% del PIB en 1992 al 17,6% en 2005, sigue siendo muy inferior al 26% registrado antes del "colapso del ahorro" que afectó al continente africano a principio de los años ochenta. No obstante, la tasa de ahorro interno bruto únicamente ofrece una imagen parcial del ahorro real en los países africanos. Es necesario analizar el ahorro de los hogares y las empresas para entender la situación actual y encontrar el modo de aumentar la importancia del ahorro privado como fuente de desarrollo.
6. En muchos hogares africanos las rentas son muy volátiles, sobre todo en las zonas rurales. Muchos de esos hogares no tienen acceso a crédito ni a seguros, por lo que el ahorro es una estrategia necesaria para equilibrar el consumo a lo largo del tiempo. La mayor parte de ese ahorro adopta la forma de activos no financieros, como ganado, bienes inmuebles o joyas. Esto se debe en parte al valor simbólico de esos activos, pero también a las dificultades de los hogares para acceder al sector financiero y depositar en él su confianza. La mayor parte del ahorro financiero de los hogares se dirige al sector financiero informal que ofrece una variedad de instrumentos de ahorro adaptados a sus necesidades. El escaso nivel de ahorro de los hogares en el sector financiero formal refleja los problemas que plantea el acceso a los instrumentos de ese sector, la desconfianza frente a ellos y su insuficiente capacidad para atender a las necesidades de ahorro de la mayoría de los hogares.
7. Dado que el ahorro de las empresas africanas no se ha estudiado lo suficiente y no se dispone de datos al respecto, es difícil exponer algo más que generalidades. El sector financiero satisface por lo general las necesidades de las grandes empresas del sector formal. No obstante, las empresas más pequeñas, que son las más representativas en África, indican que los principales obstáculos para su crecimiento son la falta de acceso a los instrumentos financieros, y

su costo. Como consecuencia, las inversiones de las empresas se financian principalmente con ahorro propio, lo que limita el desarrollo de ambos sectores, el empresarial y el financiero.

8. Los recursos del sector público desempeñan una función complementaria e independiente de la del ahorro privado. El gasto público es fundamental para el desarrollo del capital humano ya que financia servicios públicos básicos como la educación y la sanidad. La inversión pública puede crear las infraestructuras necesarias para que prospere el sector privado. Por lo tanto, los ingresos fiscales, que constituyen la práctica totalidad de las rentas internas percibidas por el Estado en los países africanos, son un importante factor que determina la cantidad de recursos públicos que pueden destinarse al desarrollo. La mayoría de los países del África subsahariana tienen escasos ingresos fiscales, y las reformas recientes para aumentar esos ingresos no han tenido mucho éxito. Esto se debe en parte a las características estructurales de las economías del África subsahariana, que dificultan la recaudación de impuestos. Es también consecuencia del escaso nivel de legitimidad de los Estados ya que, en general, no se considera que los impuestos sirvan para mejorar los servicios públicos.

9. La intermediación financiera constituye el vínculo fundamental entre el ahorro y la inversión. Pese a que los hogares demandan instrumentos de ahorro adecuados y las empresas necesitan obtener créditos, la intermediación del sector financiero en África no ha sido buena. El sector financiero formal tiene una escasa capacidad de gestión del riesgo, por lo que sus actividades se limitan a cubrir las necesidades de los gobiernos y de un pequeño número de empresas del sector formal. Aunque el sector informal logra movilizar considerables recursos de los hogares y las pequeñas empresas, sus instituciones no ofrecen por lo general esos recursos para nuevas inversiones. Puede que se esté reduciendo de manera gradual el considerable desfase existente entre las actividades de los sectores formal e informal, gracias a la aparición de instituciones de microfinanciación en el sector semiformal y de nuevas tecnologías que reducen el costo de los servicios prestados en las zonas rurales y pobres.

10. Las remesas de los trabajadores se consideran una fuente de financiación para el desarrollo cada vez más importante. Esas remesas, que ascienden en promedio al 2,5% del ingreso nacional bruto de África, representan una entrada de capital considerable, aunque su importancia varía de un país a otro. Su volumen ha aumentado de manera constante y existen buenas razones para creer que los flujos de remesas no registrados que circulan por canales informales son, como mínimo, tan importantes como los registrados. Las remesas se utilizan principalmente para cubrir necesidades básicas y financiar la educación. No obstante, se realizan también algunas inversiones en el sector inmobiliario y, en menor medida, en pequeñas o medianas empresas o pequeños proyectos de infraestructura.

11. Como consecuencia de la fuga de capitales, debida principalmente a que se considera de alto riesgo tener activos dentro del país y a la falta de oportunidades de inversión segura y rentable en la región, los países africanos se ven privados de un volumen considerable de recursos nacionales.

12. La baja productividad de la inversión y el alto nivel de liquidez de los bancos africanos sugieren que la disponibilidad de recursos nacionales es únicamente una cara de la moneda. Para aumentar al máximo los efectos de esos recursos en el desarrollo no sólo será necesario prestar mucha más atención a incrementar su volumen, sino también a mejorar su utilización. Es probable que una mayor movilización y un mejor uso de los recursos nacionales tengan un

poderoso efecto positivo en el desarrollo de los países africanos. Gracias al aumento de los recursos nacionales y la consiguiente disminución de la dependencia de la ayuda y los donantes, esos países deberían poder "apropiarse" más del proceso de desarrollo e identificar los sectores prioritarios para la inversión que generarían un crecimiento sostenido en el contexto de un Estado desarrollista.

13. Si bien es necesario aumentar los recursos nacionales disponibles para el desarrollo, no es probable que ese aumento por sí solo tenga un efecto significativo en el desarrollo de África. De hecho, el ahorro interior tiene una escasa correlación con la inversión en la región ya que la mayor parte de las inversiones que se realizan en los países africanos se financian con recursos externos, en particular los aportados por la asistencia oficial para el desarrollo. Por otro lado, al aumentar el ahorro interior, los países tendrán un mayor espacio de políticas para aplicar estrategias adecuadas a sus prioridades de desarrollo.

14. Los países pueden aumentar el nivel de ahorro interior de diversas formas. En primer lugar, pueden limitar el crecimiento demográfico manteniendo al mismo tiempo tasas de crecimiento elevadas, y de ese modo las rentas se dividirían entre un menor número de personas. No obstante, las pandemias que afectan a la región, sobre todo el VIH/SIDA, la malaria y la tuberculosis, están teniendo el efecto contrario, ya que la población activa es la más expuesta a esas enfermedades y los recursos se están utilizando para atender a los enfermos.

15. En segundo lugar, las reformas del sector financiero deberían acabar con la segmentación del mercado financiero de África desarrollando los sectores informal y semiformal para aprovechar sus complementariedades. También deberían aumentar el nivel de los recursos estables que pueden utilizarse para financiar inversiones a largo plazo.

16. En tercer lugar, deberían aumentar las oportunidades de inversión en los países africanos. De hecho, el escaso nivel de inversión es probablemente una de las causas del escaso nivel de ahorro, ya que las economías están atrapadas en una trayectoria de bajo crecimiento. La gran cantidad de bancos africanos con exceso de liquidez confirma que el problema no es sólo la falta de recursos financieros, sino también la falta de oportunidades de inversión adecuadas. El hecho de que los recursos de los bancos sean predominantemente depósitos a corto plazo, que no pueden invertirse en proyectos de ejecución a largo plazo, limita aún más las posibilidades de inversión, especialmente en las esferas en las que más ayuda necesitan los países africanos, como la infraestructura.

17. En cuarto lugar, deberían adoptarse medidas para reducir la fuga de capitales y la asignación improductiva de recursos. Para ello habrá que abordar la cuestión de la deuda, ya que guarda una estrecha relación con los niveles de fuga de capitales. Asimismo, deberían adoptarse medidas para mejorar la distribución de la riqueza, que es sumamente desigual y contribuye a la fuga de capitales. Se ha afirmado que el continente perdió buena parte de su potencial de crecimiento debido a la disminución de la productividad de los factores en la región, que se ha atribuido a las características particulares de la política económica reinante durante buena parte de la historia poscolonial de África. Para solucionar este problema y evitar que esta situación se repita, el Estado debe estar facultado para asumir su plena responsabilidad con obligaciones y prerrogativas claramente definidas.

18. Por último, debe reformarse el sector fiscal para aumentar las rentas que los gobiernos pueden utilizar para financiar las inversiones y los servicios públicos básicos. La mejora de la tributación debería basarse en tres pilares. El primero es un contrato entre los contribuyentes y el Estado que establezca un vínculo claro entre los impuestos y la prestación de servicios públicos. El segundo, la coerción, para limitar la evasión oportunista. El tercer pilar es un mecanismo eficaz de detección y castigo de los evasores fiscales. El segundo pilar se aplica a través del tercero.

19. El crédito es el principal medio de conversión del ahorro en inversión. En África, no todo el ahorro se utiliza para financiar inversión, pese a que existe una gran demanda de crédito. El mercado crediticio está racionado, lo que influye tanto en el nivel como en la eficiencia de las inversiones. Dos importantes factores que restringen el acceso de las empresas y los hogares a los instrumentos financieros son los elevados costos de transacción que origina la concesión de créditos a pequeños clientes, y las grandes asimetrías entre la información de los bancos y la de los prestatarios debido a que no existen sistemas de información crediticia. Los bancos no cuentan con mecanismos e infraestructura adaptados a las necesidades de los pequeños agentes económicos de ingresos bajos de las zonas rurales. Así pues, los pequeños prestatarios dependen en gran medida del sector financiero informal, y las recientes reformas no han hecho demasiado por solucionar esta fragmentación. Las instituciones de microcrédito son más eficientes en los mercados de crédito rurales pues los costos administrativos de sus préstamos son diez veces inferiores a los de los bancos comerciales. No obstante, los recursos financieros de esas instituciones son limitados y no pueden responder a las necesidades de proyectos de inversión importantes. Las limitaciones crediticias son especialmente graves para las pequeñas empresas, que son el tipo de empresas predominante en África. Así pues, deberían aplicarse medidas adecuadas para atender a las necesidades financieras de esas pequeñas empresas. Al no disponer de información crediticia, los bancos tienden a concentrar sus préstamos en un pequeño grupo de clientes que han adquirido una reputación de solvencia gracias a las operaciones realizadas en el pasado. Asegurarse previamente de la solvencia de los prestatarios es muy importante habida cuenta de las dificultades que plantea exigir el cumplimiento de los contratos.

20. Las reformas de las políticas financieras deberían partir del reconocimiento de la existencia de un mercado de crédito segmentado, y su utilidad, e incorporar medidas que establezcan más sinergias entre los sectores financieros formal e informal. Además, en las futuras reformas debería darse prioridad al establecimiento de una infraestructura de información crediticia y un sistema jurídico que permita exigir el cumplimiento de los contratos de crédito.

21. El acceso al crédito no es el único factor que repercute en los resultados de las empresas africanas. El alto riesgo y las deficiencias generales del entorno empresarial son factores clave del escaso nivel de inversión en la región. Los costos iniciales de una empresa son especialmente elevados en África, lo que podría explicar la prevalencia tradicional del sector público. Estos elevados costos iniciales, que impiden a las empresas establecerse en el sector formal, pueden disminuir de manera rápida y radical, como lo demuestra la experiencia de Guinea Ecuatorial y Etiopía.

22. La reglamentación del mercado laboral es sumamente estricta en varios países de África. Aunque esa reglamentación se aplica en la práctica a muy pocos trabajadores, debido a la pequeña proporción del sector formal en el empleo, repercute negativamente en los posibles inversores. Por lo tanto, la reglamentación del mercado laboral debería tratar de establecer un equilibrio entre la necesidad de proteger a los trabajadores y la necesidad de captar inversiones.
23. África es la región con el nivel más bajo de protección de las inversiones en lo que a cumplimiento de contratos se refiere. Las empresas no pueden apoyarse en el sistema jurídico y se ven obligadas a servirse de mecanismos informales no previsibles.
24. Los elevados tipos fiscales que se aplican a las empresas africanas son una carga importante para su crecimiento y sus inversiones, y una de las principales causas por las que las empresas siguen operando en el sector informal. El alto nivel de impuestos propicia también la evasión fiscal y la fuga de capitales. Debería establecerse un sistema tributario simplificado y previsible que establezca un equilibrio entre el interés de los inversores por obtener beneficios y la generación de rentas para el país receptor.
25. Sería ingenuo creer que basta reducir los obstáculos mencionados para que se produzca un auge de la inversión. No obstante, un entorno propicio para la inversión favorece la actividad empresarial local, y muchos de esos obstáculos podrían evitarse fácilmente si existiera voluntad política. En realidad, África necesita un Estado desarrollista que cree la infraestructura política y física necesaria para lograr las tasas de ahorro e inversión exigidas para alcanzar sus objetivos de desarrollo. Un Estado de ese tipo permitió a los países de Asia oriental alcanzar un nivel de resultados económicos que se consideró "milagroso".
26. Existen muchas explicaciones, a menudo contrapuestas, para los extraordinarios resultados económicos registrados desde los años sesenta por un grupo de economías en desarrollo de Asia oriental denominadas Nuevas Economías Industrializadas (NEI). La escuela heterodoxa de economía ha indicado que los resultados de esos países fueron propulsados por unas políticas industriales y de desarrollo estratégicos, derivadas de una relación simbiótica entre la élite política y los empresarios. Las medidas intervencionistas adoptadas por intermedio de diversas instituciones y políticas sirvieron para modificar la trayectoria del desarrollo a largo plazo. Esta combinación simultánea y específica de estructuras económicas, políticas e institucionales fue supervisada por lo que podría calificarse "Estado desarrollista".
27. El Estado desarrollista se caracteriza por su ideología orientada al desarrollo, lo que hace que las principales preocupaciones del gobierno sean el crecimiento y el desarrollo económicos. También se define estructuralmente por su "autonomía integrada" frente a la sociedad, que le confiere la legitimidad y la capacidad necesarias para alcanzar sus objetivos. Los estudios de la UNCTAD sobre las NEI han puesto de manifiesto tres características comunes que fueron decisivas para su éxito. La primera fue el nexo entre beneficio e inversión, que creó un entorno favorable a la inversión e impulsó los beneficios de las empresas prósperas. La segunda, el nexo entre exportación e inversión, que asoció la inversión a los resultados de exportación tratando de que las empresas nacionales fueran competitivas en la economía mundial. La tercera característica fue la creación y la gestión de rentas económicas para recompensar a las industrias que registraban buenos resultados, con beneficios superiores a los del mercado, a fin de impulsar el ahorro interno, la inversión y las exportaciones. La experiencia de las NEI pone de manifiesto que ni el mercado ni el Estado pueden, por sí solos, alcanzar el objetivo final del desarrollo.

El éxito de esos países de desarrollo tardío se debe más bien a una combinación pragmática de mecanismos de mercado y medidas estatales, guiada por una estrategia activa de desarrollo.

28. El sector financiero desempeña un importante papel en el proceso de desarrollo. Gracias a las reformas promovidas por los donantes en los años ochenta y noventa, las operaciones de los sectores financieros se adaptan mejor a los principios comerciales. No obstante, no han logrado cumplir muchos de sus objetivos. Se han creado pocos productos financieros nuevos, siguen predominando los oligopolios, y la cobertura fuera de las zonas urbanas ha disminuido en muchos países. Es necesario reestructurar las instituciones financieras para abordar las cuestiones específicas del desarrollo de los países africanos. Para empezar, debería redefinirse el papel del banco central con el fin de convertirlo en una de las principales instituciones promotoras del desarrollo. Deberían definirse medidas o políticas para el sector financiero que favorezcan la financiación y la concesión de créditos a largo plazo a las pequeñas y medianas empresas, a las que no se ha prestado atención y tienen problemas para acceder al crédito. Los instrumentos de deuda pública a largo plazo no sólo propiciarán la financiación de inversiones públicas en infraestructura, sino que facilitarán también la gestión de la deuda estatal. El gobierno debería alentar también la expansión de distintos tipos de instituciones financieras no bancarias al servicio de los segmentos del mercado que no son atractivos actualmente para los bancos comerciales. Hay motivos para creer que, si se aplica algún tipo de medida estatal para subsanar las deficiencias del sector financiero africano, mejorará el bienestar. Para ello debería adoptarse una política monetaria flexible que prestara más atención a la creación de empleo que a la estricta contención de la inflación. Las políticas fiscales y monetarias podrían complementarse con medidas para reforzar el nexo entre beneficio e inversión. La capacidad de los gobiernos para aplicar este tipo de política dependerá de la calidad de las instituciones y la gobernanza, así como de la estabilidad macroeconómica.

29. Algunos observadores han expresado sus dudas con respecto no sólo a la calidad de la infraestructura institucional sino también a la capacidad de los Estados del África subsahariana para elaborar, aplicar y supervisar unas políticas tan complejas y que exigen mucha atención, ya que consideran que los Estados africanos no pueden escapar a la corrupción, el comportamiento predatorio y la cleptocracia. Esta imagen de los Estados africanos es parcial y falsa y no tiene en cuenta las considerables diferencias que existen entre los Estados, tanto desde un punto de vista histórico como de resultados. Tampoco tiene en cuenta la influencia negativa de factores externos como las crisis de los precios del petróleo, la volatilidad del precio real de los productos básicos y su tendencia a la baja, y el aumento de los tipos de interés de la deuda externa. Por eso, también se ha señalado que la imagen negativa del Estado africano que prevalece desde principios de los años ochenta no es representativa de la mayoría de los Estados africanos sino que refleja una ideología económica que desconfía intrínsecamente del Estado. Esta ideología económica, el neoliberalismo, inspiró los programas de ajuste estructural aplicados en muchos países africanos durante los años ochenta y noventa.

30. Al analizar de forma más detenida la historia política y económica del continente se observa que durante los años sesenta y principios de los setenta se lograron buenos resultados económicos bajo los auspicios de Estados fuertes. A partir de mediados de los años setenta, la subida de los precios del petróleo y la bajada de los precios de los productos básicos de exportación tuvieron graves consecuencias en los resultados económicos de África y provocaron un aumento de los préstamos internacionales. La posterior subida de los tipos de interés de la deuda externa provocó el desmoronamiento económico de buena parte de la región. Uno de los

motivos por los que el deterioro de las condiciones económicas internacionales de finales de los años setenta y los años ochenta tuvo una gran repercusión en los países africanos fue el hecho de que sus economías no estuviesen diversificadas. Los países africanos, ateniéndose en muchos aspectos al consejo teórico de explotar sus ventajas comparativas, dependían en exceso de los productos básicos sin elaborar. Las NEI asiáticas, que dependían en igual medida del comercio exterior como motor de la economía, tenían un sector de exportación diversificado y con un mayor contenido tecnológico, e hicieron frente a la recesión mundial de los años ochenta con un éxito considerable.

31. Ésta no es la única diferencia entre los países africanos y las NEI asiáticas que puede explicar sus resultados divergentes. El contexto geopolítico del Asia oriental en la década de los cincuenta y los sesenta dio a las NEI, como la República de Corea y la Provincia china de Taiwán, una importancia estratégica considerable que tuvo como consecuencia que aumentaran las corrientes de asistencia oficial hacia ellas y que obtuvieran un acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos. En cambio, el contexto de la guerra fría provocó en África guerras indirectas y que se diera apoyo a dictaduras cleptocráticas. Otra importante diferencia entre los países africanos y las NEI asiáticas fueron sus respectivos legados en los ámbitos de la constitución del Estado y la integración económica nacional. Estas características políticas y económicas resultaron decisivas en las estrategias o capacidades de ambas regiones para hacer frente a los problemas. Los programas de ajuste estructural también mermaron la capacidad estatal y descuidaron la formación interna de capital en África.

32. Por lo tanto, no se puede decir que la deficiencia de las políticas nacionales sea la única causa de los malos resultados económicos de África. El fuerte crecimiento registrado en los años sesenta y principios de los setenta, así como en los últimos años, muestra que los países africanos pueden prosperar en un entorno externo favorable. Ha llegado el momento de fomentar Estados desarrollistas en África. Para ello es preciso contar con un espacio de políticas adecuado para poder identificar sus prioridades y elaborar estrategias para resolver los problemas que se planteen. Actualmente, los países africanos no disponen de ese espacio de política. Su dependencia de la financiación exterior hace que los donantes puedan influir considerablemente en la formulación de las políticas. Además, la pertenencia a la Organización Mundial del Comercio limita también el abanico de las políticas que los Estados africanos pueden aplicar.

33. Abogar por el uso de políticas estatales para corregir algunos de los excesos del mercado no significa volver al estatismo y a políticas económicas proteccionistas, sino que es más bien un llamamiento para dejar de preocuparse por la división ideológica entre el Estado y el mercado, entre el "dirigismo" y el "laissez-faire". Los países africanos deberían elaborar medidas de política más perfeccionadas y eclécticas, adaptadas a sus circunstancias específicas y a los problemas de desarrollo a los que se enfrentan. Con objeto de crear el espacio de políticas que necesitan para formular y aplicar ese tipo de políticas, los países deben movilizar más recursos nacionales y depender menos de recursos externos. Deben elaborarse políticas destinadas a favorecer la movilización de los recursos nacionales, fomentar la inversión nacional, y crear un nexo entre beneficio e inversión, además de un nexo entre exportación e inversión que sirva de base para la rápida acumulación de capital y la promoción de las exportaciones.

34. No se trata de reproducir el Estado desarrollista de Asia oriental. Aunque fuera posible, las condiciones iniciales y el entorno externo son distintos. Los países africanos deben tratar más bien de elaborar y aplicar estrategias adaptadas a sus propias estructuras institucionales (económicas, políticas y sociales).

35. El objetivo principal es mantener la estabilidad macroeconómica dando al mismo tiempo a la economía una trayectoria de mayor crecimiento. Para ello será necesario establecer un entorno favorable a la inversión, basado en la estabilidad y la coherencia política, y un marco jurídico y reglamentario sólido. Igualmente importante es la creación de una administración pública competente y tecnocrática cuyas decisiones no estén sujetas a presiones políticas. Debería existir una interacción regular entre la clase empresarial nacional y los dirigentes, y la sociedad civil debería desempeñar una función de supervisión para evitar el abuso de poder y de los recursos estatales. Ante todo, el Estado desarrollista debe defender firmemente su ideología de desarrollo y convertirla en una estrategia previsible a largo plazo. No es fácil terminar con la pobreza, y puede que en África resulte aún más difícil que en las NEI asiáticas. Sin embargo, no tiene sentido ser fatalista; los Estados desarrollistas podrían ser un elemento importante para solucionar este problema.

36. El debate sobre la dirección de la política de desarrollo en África debe enriquecerse con la comprensión histórica no sólo de las instituciones que apuntalan el desarrollo del mercado sino también de la evolución del Estado en África. Los países africanos deberían elegir sus estrategias de desarrollo teniendo en cuenta las opciones institucionales disponibles y sus circunstancias históricas específicas.

37. El examen realizado en el presente informe sugiere que las economías africanas cuentan con recursos financieros que, si se movilizaran y encauzaran adecuadamente en inversiones productivas, podrían impulsar los resultados económicos. Los países africanos podrían establecer un régimen del sector financiero basado en un acuerdo entre los gobiernos, la comunidad empresarial y el sector financiero. Este régimen debería indicar cuál sería la contribución del sector financiero al programa de desarrollo económico nacional con las modalidades de aplicación precisas, y podría incluir los siguientes elementos:

- a) Un fondo de inversión a largo plazo basado en la movilización de las grandes cantidades de recursos financieros no utilizados de que dispone el sector bancario. Podrían obtenerse fondos adicionales mediante contribuciones voluntarias de las empresas privadas y públicas más rentables, y mediante los fondos de pensiones, cuando los haya. Los países ricos en recursos podrían depositar en ese fondo las ganancias inesperadas resultantes de períodos en los que se registra una subida del precio de los productos básicos. A medio y largo plazo, la creación de bolsas y mercados de valores podría mejorar también el acceso de las empresas a recursos a largo plazo.
- b) Bancos de desarrollo. El fracaso en el pasado de muchos bancos de desarrollo debido a su mala gestión no debería restarles importancia como medio para aplicar algunas políticas estatales de desarrollo, centrando en particular sus actividades en los sectores de desarrollo que tradicionalmente no son atractivos para los bancos comerciales. Los bancos de desarrollo podrían financiarse principalmente con asistencia internacional para el desarrollo.

- c) Microfinanciación. Los países deberían estudiar la posibilidad de crear un fondo de microfinanciación para la concesión de pequeños créditos. De ese modo disminuirían los elevados tipos de interés del microcrédito. Ese fondo podría financiarse con asistencia internacional para el desarrollo y contribuciones voluntarias del sector bancario.
- d) Repatriación de capitales y remesas. La tendencia a la fuga de capitales podría invertirse si los países africanos ofrecieran suficientes oportunidades de inversión para captar el interés de sus diásporas. Para combatir el miedo de algunos inversores potenciales, los países podrían conceder una amnistía para la fuga de capitales por un período de tiempo determinado durante el cual no se pedirían explicaciones sobre el capital repatriado. En cuanto a las remesas, los países deberían alentar a quienes las envían a utilizar canales formales y al mismo tiempo deberían elaborar programas o estructuras que aumenten la parte de las remesas destinada a la inversión en vez de al consumo. Para ello, se debería favorecer el establecimiento de servicios financieros para las remesas con costos competitivos, y alentar a los países de origen de esas remesas a promover el uso de conductos oficiales mediante desgravaciones fiscales y mecanismos de transferencia a bajo costo.

38. Las estrategias de inversión deben combinar la necesidad de un mercado de crédito viable con la de un entorno favorable a la inversión. Por ejemplo, se deberían reducir los costos de las transacciones de crédito mediante el fomento de una mayor densidad de oficinas bancarias en las zonas rurales. Para ello podrían concederse subvenciones singulares a la creación de sucursales, pero sería necesario aplicar políticas complementarias para el desarrollo de la infraestructura a fin de garantizar la viabilidad de esas sucursales rurales. Los costos de las transacciones de crédito también podrían limitarse si se alienta el funcionamiento de las instituciones de microfinanciación, en vez de entorpecerlo. El fomento de los vínculos entre las instituciones de microfinanciación y los bancos comerciales podría ayudar a intensificar la actividad del sector financiero y disminuir los costos de las transacciones de crédito.

39. El escaso "capital de información" de las economías africanas tiene un elevado costo, en términos de deficiencias económicas y alcance del sector financiero. Así pues, los gobiernos deberían colaborar con el sector privado para establecer y mantener una amplia base de datos sobre los prestatarios.

40. La ley y el orden, así como un sistema jurídico eficaz para el ejercicio de los derechos de propiedad, son instrumentos muy importantes para la protección de los inversores. A corto plazo, puede resultar útil la creación de tribunales comerciales especiales fiables, denominados a veces tribunales "de vía rápida", que aceleren los procedimientos en los casos de controversias relacionadas con inversiones. A largo plazo, será necesario aumentar la transparencia y simplificar los procedimientos de embargo para salvaguardar los intereses de los inversores.

41. El ahorro y el crédito no pueden impulsar las inversiones sin un entorno favorable para los inversores. Puesto que el entorno de la inversión tiene distintas dimensiones, pueden adoptarse varias medidas para mejorarlo, entre ellas, la creación de infraestructura fiable; la reducción de los obstáculos burocráticos innecesarios; la simplificación de la reglamentación del mercado laboral; y el establecimiento de nuevas políticas fiscales destinadas a hacer los impuestos más justos, eficaces y prácticos desde un punto de vista administrativo. Esa política fiscal debería

acompañarse de un uso más eficaz de las rentas estatales como parte de una política más amplia para mejorar la relación entre el Estado y la sociedad.

42. La mayoría de las dificultades para la movilización de los recursos y la inversión a nivel nacional que se tratan en el presente informe son manifestaciones de los fallos del mercado que experimentan las economías africanas. En el informe se sostiene que para subsanar los fallos del mercado en África es necesario contar con Estados desarrollistas que pongan en práctica el programa de desarrollo de África. Las medidas adoptadas por el Estado podrían organizarse en torno a los siguientes tres objetivos principales: el fomento de la integración económica nacional, el aumento de la integración estratégica exterior, y la asignación eficaz de los recursos para lograr objetivos claros de desarrollo. Las economías africanas han de integrarse primero en el ámbito nacional para poder integrarse provechosamente en la economía mundial.

La integración nacional supone el fortalecimiento de los escasos vínculos internos, en particular entre los segmentos urbanos y rurales, así como de los vínculos intersectoriales entre insumos y producción. Para ello se necesitará un volumen considerable de inversión pública. El desarrollo de infraestructuras es fundamental para un intercambio eficiente de bienes y servicios, es decir, para que los mercados funcionen de manera eficaz. El Estado debería prestar especial atención a las inversiones en la economía rural, no sólo para subsanar los fallos actuales, sino también por su tamaño e importancia en el proceso de desarrollo y su potencial para la creación de empleo en actividades rurales no agrícolas.

43. Debería analizarse detenidamente la posible contribución de las nuevas inversiones a la integración nacional y el crecimiento de la productividad en el contexto de una acumulación de capital basada en el nexo entre beneficio e inversión. Las experiencias de desarrollo más satisfactorias en Asia y otras partes del mundo se asocian con la diversificación, no con la especialización. Las medidas de política en ese sentido deberían ofrecer incentivos para mejorar las pequeñas y medianas empresas que ya operan en esas esferas, solucionado así el problema de la ausencia de un nivel intermedio en los sectores de producción africanos.

44. Los países deberían formular políticas para una integración estratégica y gradual externa, coherentes con la estrategia de desarrollo general de cada país, que fomenten la modernización tecnológica y la formación de personal. Al elaborar políticas comerciales e industriales debería aprovecharse plenamente la flexibilidad prevista en los distintos acuerdos de la OMC.

45. Los países africanos necesitan un "Estado fuerte" que ponga en práctica el programa de desarrollo de ese continente. Los Estados deberían volver a participar en las actividades de desarrollo de las que se les ha mantenido al margen. En concreto, el Estado debería definir una idea clara del desarrollo y plasmarla en políticas viables. La intervención estratégica del Estado es necesaria para garantizar que los recursos limitados del país se movilicen y asignen de forma compatible con su estrategia y sus prioridades de desarrollo generales. La intervención estratégica combina las subvenciones, la protección y el libre comercio en función de la situación específica del país. Todas las economías industrializadas y en proceso de industrialización aplicaron diversas formas de protección de su industria incipiente en las etapas iniciales de su desarrollo. No obstante, la protección debería tener un límite de tiempo de manera que, cuando la industria alcanzara un nivel razonable de competitividad, quedara expuesta a la competencia mundial.

46. El Estado debe tener varios atributos para poder desempeñar el papel que le corresponde en el proceso de desarrollo africano. En primer lugar, la legitimidad del Estado es una condición importante para que pueda actuar de manera responsable en beneficio de la población. En segundo lugar, el Estado debería poder formular y aplicar políticas de desarrollo con cierta flexibilidad. El desarrollo ha de entenderse como un proceso de aprendizaje práctico, en el que es inevitable que se produzcan algunos fallos. En tercer lugar, la formación debería ser un aspecto fundamental de la política de desarrollo. Para que el Estado pueda desempeñar su papel es preciso que las personas que actúan en su nombre tengan la formación y la objetividad necesarias para formular y aplicar políticas que tengan por objetivo solucionar los problemas de desarrollo del país.
