

Departament d'Economia Aplicada

África Subsahariana: ¿del
afropesimismo a la transformación
económica?

Artur Colom Jaén

D
O
C
U
M
E
N
T

D
E
T
R
E
B
A
L

19.07

UAB
Universitat Autònoma
de Barcelona
Facultat d'Economia i Empresa

Aquest document pertany al Departament d'Economia Aplicada.

Data de publicació : **Novembre 2019**

Departament d'Economia Aplicada

Edifici B

Campus de Bellaterra

08193 Bellaterra

Telèfon: 93 581 1680

Fax: 93 581 2292

E-mail: d.econ.aplicada@uab.es

<http://www.uab.cat/departament/economia-aplicada/>

África Subsahariana: ¿del afropesimismo a la transformación económica?

Artur Colom Jaén¹

Códigos JEL O10 O55

Resumen

El ciclo de crecimiento económico que se inauguró en África Subsahariana a partir del año 2000 ha apartado en cierta manera la narrativa del afropesimismo, y ha dado paso a otra narrativa más optimista acerca de las posibilidades de desarrollo del continente. Además, nuevos enfoques heterodoxos se toman en consideración a la hora de diseñar las estrategias de crecimiento, creación de empleo y reducción de la pobreza. Si en la etapa del ajuste estructural la ortodoxia macroeconómica era la norma, ahora el estado desarrollista, la política industrial, y en definitiva el discurso de la transformación económica se abre paso. En este artículo se analizan los diferentes aspectos que comporta una estrategia de transformación económica en África Subsahariana a la luz de diferentes aspectos como el desarrollo humano, la demografía, las políticas públicas y la cooperación —especialmente con China—.

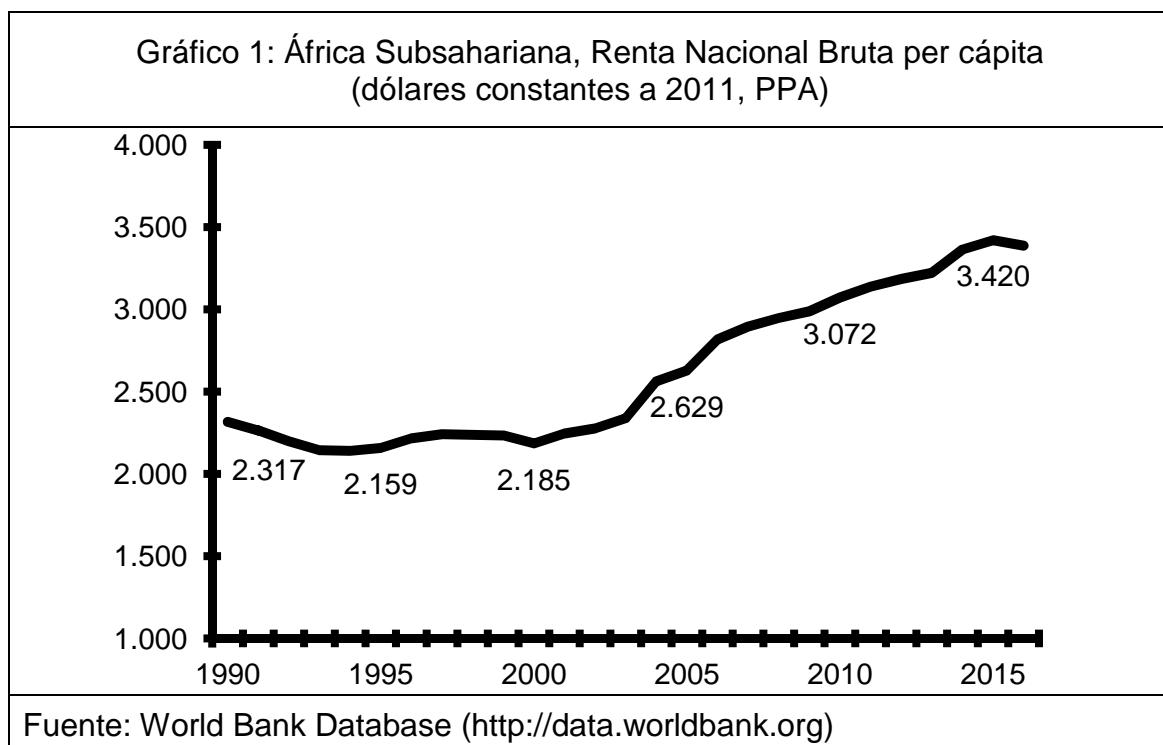
Abstract

The economic growth cycle that started in Subsaharan Africa in 2000 has somehow put aside the afropessimism narrative, and given way to a different and more optimistic narrative about the possibilities of development in the continent. New heterodox approaches are taken into consideration in the design of development strategies, job creation and poverty reduction. In the previous structural adjustment era macroeconomic orthodoxy was the norm, and now is the developmental state and industrial policy. In sum, the economic transformation strategy is back in Subsaharan Africa. In this article we analyse the different aspects that involves a strategy of economic transformation in Subsaharan Africa, taking into account human development, demography, public policies and cooperation —especially with China—.

¹ Dpto. de Economía Aplicada, Universidad de Valencia; profesor visitante Dpt. De Economía Aplicada, Universitat Autònoma de Barcelona.

1. Introducción

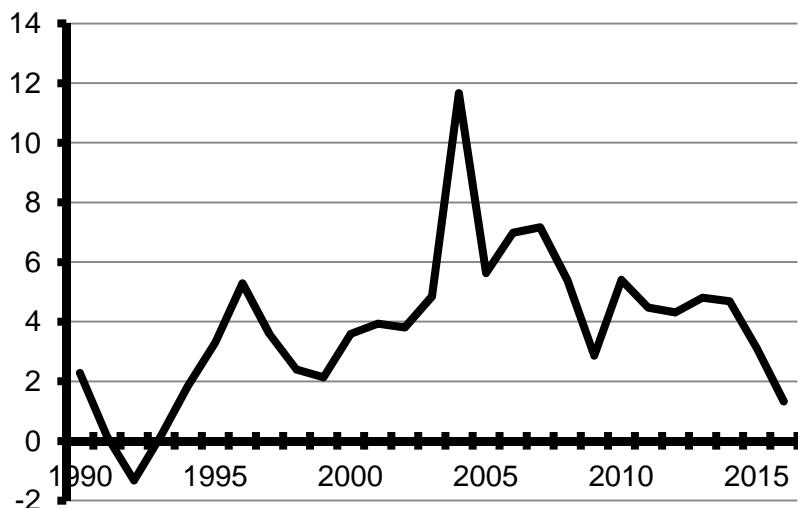
En mayo de 2000, *The Economist* dedicó un número especial a África, ilustrado con una portada que se volvería célebre: "The hopeless continent" ("El continente sin esperanza"). África se presentaba como un lugar ingobernable donde la violencia, el despotismo, la corrupción y la pobreza eran la ley. Cierta mirada neocolonial —que en algunos casos rozaba el racismo—, y la realidad objetiva de un continente con renta per cápita declinante en algunos casos (ver Gráfico 1), donde la pobreza crecía y abundaban los conflictos armados civiles —en los 90 Sierra Leona, Liberia, Congo, Ruanda—, contribuían a alimentar el denominado "afropesimismo".



Sin embargo, apenas una década después (diciembre de 2011) *The Economist* volvía a dedicar otra portada al continente, pero esta vez con el título "Africa rising" ("África se levanta").² Una década de crecimiento económico por encima del 4% (ver Gráfico 2), con incrementos en la entrada de Inversión Directa Extranjera (IED), reducción de la pobreza (ver Gráfico 3), caída del número de conflictos armados, mayor democratización y, en definitiva, mejores perspectivas, cambió la mirada de occidente sobre África. En vez de abundar en el afropesimismo, se empezó a discutir sobre del "renacer africano" (*African renaissance*), y se recuperó el afrooptimismo de los años 60.

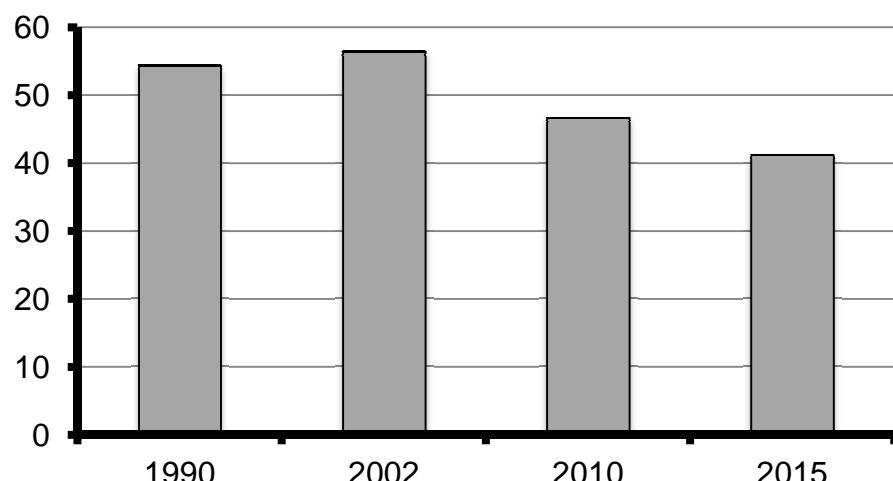
² Y todavía en marzo de 2013 otra portada de la misma publicación titulaba "Africa aspiring" (África aspira).

Gráfico 2: Crecimiento anual del PIB de África Subsahariana (%)



Fuente: World Bank Database (<http://data.worldbank.org>)

Gráfico 3: Pobreza en África Subsahariana (1,90\$ PPA al día, 2011)
% de la población



Fuente: World Bank Database (<http://data.worldbank.org>)

Algunos de los argumentos que se usaban para explicar la trágica situación del desarrollo en África durante los 90, la denominada "*African growth tragedy*" (La tragedia del crecimiento africano), correspondían a denominados factores "metaestructurales", como si fueran inamovibles o insuperables, como la cultura, la demografía, la diversidad étnica y lingüística, el clima o la geografía. El hecho de que una década después apenas se mencionen indica que los

determinantes del crecimiento y el desarrollo probablemente son otros (Chang, 2016: 8).

En los últimos años, los debates acerca de las perspectivas de desarrollo en África se han centrado o bien en reforzar los argumentos del "afrooptimismo", o bien en advertir de las fragilidades del crecimiento observado en el continente en lo que llevamos de siglo. Efectivamente hay que ser cautelosos ante la narrativa del *"Africa rising"*. El crecimiento observado viene explicado en buena medida por un ciclo de incremento sostenido de los precios de las materias primas entre 2003 y 2011 (con la excepción de 2009 por la crisis global), en lo que se denominó "superciclo". Dado que las economías de la mayoría de países africanos dependen de la producción y exportación de materias primas (energéticas, minerales o agrícolas), dicho incremento impulsó el PIB y atrajo IED a estos sectores (UNCTAD y FAO, 2017).

Este ciclo de crecimiento del PIB vino acompañado de escasa transformación económica y creación de empleo. La elasticidad del empleo respecto al crecimiento en el período 2000-2014 apenas se cifró en el 0,41% de media. Es decir, que por cada punto porcentual de incremento del PIB, el número de empleos se incrementó en un 0,41%, por lo que se suele describir este período de "crecimiento sin empleo" (*"jobless growth"*). Cabe señalar excepciones como Burundi, Madagascar o Liberia, donde la elasticidad sí fue superior al 1%. Cualquier estrategia de transformación económica debe evitar esta situación de "crecimiento sin empleo", no olvidemos que el principal determinante de la pobreza es el desempleo. En consecuencia, la mejor estrategia para reducir la pobreza es la creación de empleo (AfDB, 2018: 41-42).

Con la moderación de los precios de las materias primas desde 2014 en los mercados mundiales, el ritmo de crecimiento se ha ralentizado en el continente y ha vuelto a tasas inferiores al 4% de media. Por otra parte, otro ciclo de sobreendeudamiento podría estar gestándose, en buena medida ocasionado por las dificultades de los países con especial dependencia de la exportación de materias primas, especialmente petróleo. Según los criterios del FMI, en 2017 15 países de la región se hallaban en situación de riesgo de endeudamiento insostenible, con una especial incidencia de la deuda externa (IMF, 2018: 6)

A pesar de estos matices sobre la narrativa del *"Africa rising"*, son innegables algunos logros en materia de transformación económica. El proceso de urbanización que se observa en África hace que parte de esa población que abandona la agricultura de baja productividad y se dedica a actividades en el sector servicios, lo haga con algo más de productividad. La extensión de la tecnología de las telecomunicaciones también explica una parte de este crecimiento económico —la telefonía móvil ya es prácticamente universal en el

continente—. Por último, la consolidación de avances en el sector manufacturero en países como Etiopía o Nigeria, también permiten afirmar que el crecimiento desde el año 2000 en África no se explica únicamente a partir de las materias primas. Por su parte, los gobiernos africanos vieron aumentar su disponibilidad de recursos por el impulso del crecimiento, por lo que se pudieron recuperar algunas políticas en el sector educativo y de la salud, con el consiguiente impacto positivo sobre el desarrollo humano y la reducción de la pobreza

Si bien estas son las tendencias generales, es necesario enfatizar la diversidad del continente. Aunque es obvio que África no es un país, las generalizaciones que a menudo nos vemos obligados a hacer olvidan que África Subsahariana alberga 54 países con una significativa variedad en términos demográficos, climatológicos, geográficos y culturales. Asimismo, sus trayectorias históricas y políticas también son diversas, con diferentes potencias coloniales (Reino Unido, Francia, Portugal, etc.) y variadas formas de gobierno. Aunque existen también diferencias en términos de estructura económica, en general los países de África Subsahariana comparten un nivel de desarrollo económico bajo. Este se explica por la falta de diversificación productiva y la dependencia de las fuentes exteriores de financiación, lo que conduce a cierta homogeneidad a lo largo y ancho del continente en términos de vida económica y política, organización social e incluso en estilo de vida.

En este artículo buscamos poner las bases para un análisis de las posibilidades de transformación económica de África, tras la larga etapa de ajuste estructural y estancamiento económico que se extendió desde los años 80 hasta finales del siglo pasado. Para ello, en la sección segunda se analiza la situación y la evolución reciente del desarrollo humano en el continente. En la siguiente sección, la tercera, se pone de relieve que la demografía es una de las cuestiones que más puede afectar al potencial de transformación del continente. En la sección cuarta se hace un repaso a la evolución histórica de las políticas y los modelos de desarrollo predominantes en África desde las independencias en los años 60. En la sección quinta se ofrece una panorámica de los distintos aspectos que confluyen en el reto de la transformación económica, como los modelos e instrumentos disponibles —haciendo especial mención de las experiencias asiáticas—, la cooperación internacional orientada a la transformación económica, y la integración regional. Por último, en la sección sexta se ofrecen al lector unas conclusiones.

2. Los progresos del desarrollo humano en África

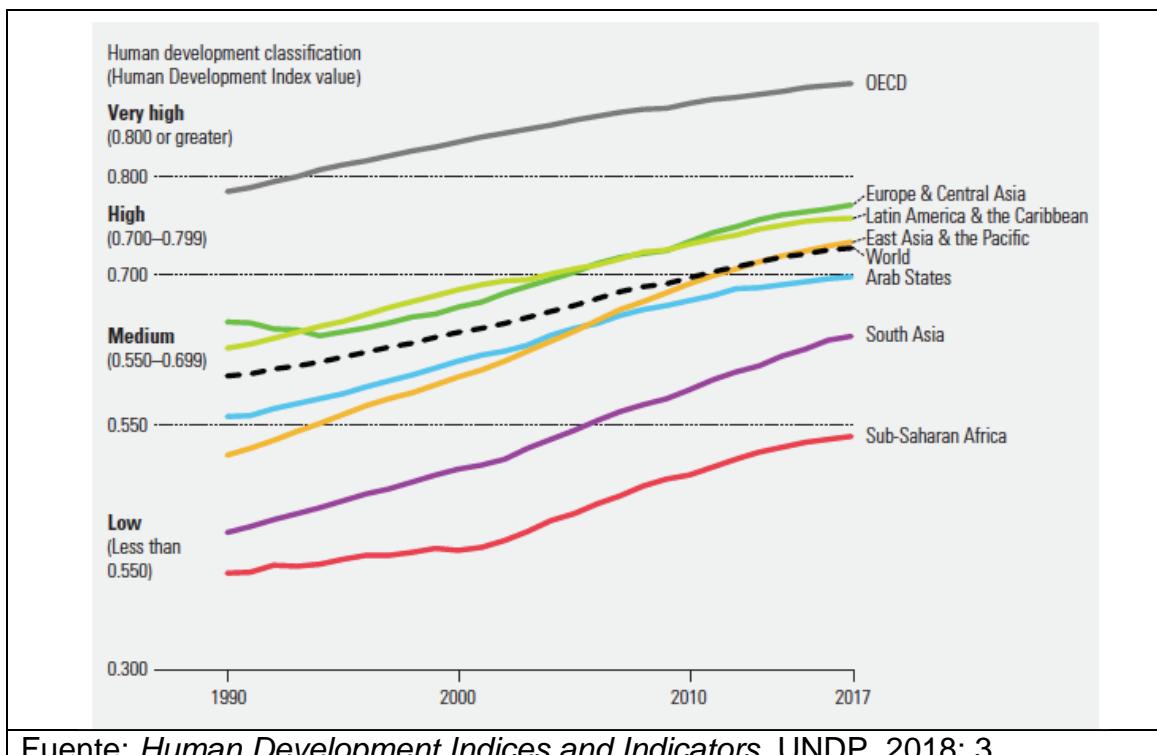
A pesar de la existencia de una imagen de atraso económico y social generalizado en África, la realidad señala que la mayor parte de indicadores de

desarrollo humano evolucionan favorablemente para el conjunto de países africanos.³ Ello además es especialmente cierto si se toma el largo plazo. La importancia de los indicadores de desarrollo humano radica en que estos reflejan la consecuencia tangible del desarrollo económico para la calidad de vida de las personas. Además, los logros en desarrollo humano tienen una proyección a largo plazo en la medida en que son logros que se consolidan y contribuyen a la transformación económica, especialmente en los campos de la salud y la educación.

Si en 1990 el valor medio ponderado del Índice de Desarrollo Humano (IDH) para el conjunto de África Subsahariana era de 0,398, (recordemos que el IDH se sitúa entre 0 y 1), en 2017 fue de 0,537, lo que representa un progreso notable. Desagregadamente, en 2017 la esperanza de vida al nacer alcanzó los 60,7 años, la expectativa de escolarización fue de 10,1 años, y la renta per cápita se acercó a los 3.400 dólares (UNDP, 2018: 25). A pesar de las diferencias existentes entre países, se puede afirmar que, el desarrollo humano ha progresado en el continente, tal como podemos apreciar en el Gráfico 4.

Gráfico 4: Índice de Desarrollo Humano por regiones, 1990-2017

³ Como sabemos, uno de los indicadores del progreso en el bienestar de los habitantes de un país más utilizado es el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Partiendo del enfoque de las capacidades de Amartya Sen (1999), desde 1990 Naciones Unidas publica anualmente el Informe de Desarrollo Humano, que contiene una gran cantidad de datos sobre algunas de las dimensiones clave en la evolución del bienestar en el planeta (<http://hdr.undp.org/en/data>).



Fuente: *Human Development Indices and Indicators*, UNDP, 2018: 3

El progreso a lo largo del tiempo de la esperanza de vida en el continente es remarcable. Se pasa de 40,4 años en 1960 a 49,9 en 1990, y finalmente 60,7 en 2017 (World Bank Data con datos de UNPD; UNDP, 2018). En este punto no está de más insistir en la conveniencia de poner de manifiesto la diversidad de situaciones existentes. Por ejemplo, la esperanza de vida en Sierra Leona se situó en 2017 en unos escasos 52,2 años, mientras que en Cabo Verde fue de 73 años.

Otro indicador relevante de salud es la mortalidad infantil en menores de cinco años. Aquí se observa otro progreso espectacular en el continente. Si en 1990 dicho indicador se situaba en 180,5 muertes de menores de cinco años por mil nacidos vivos, en 2017 se hallaba en 75,5 por mil, una caída a menos de la mitad en apenas 27 años (World Bank Data con datos de UN). Aquí de nuevo las disparidades son relevantes. Mientras en República Centroafricana, Chad, Mali, Nigeria, Sierra Leona y Somalia, este indicador se elevaba a más de 100 en 2017, en Cabo Verde, Mauricio y las Seychelles se situaba por debajo del 20. En cualquier caso, en ningún país de África Subsahariana ha habido retroceso en este indicador en el período 1990-2017.

Los logros en salud son sin duda los más destacables en materia de desarrollo humano en las últimas décadas en África. A estos logros han contribuido la extensión de los servicios básicos de salud pública en la última década, tras un largo período de reducción de los presupuestos en esta materia fruto del ajuste estructural. Asimismo, la extensión del uso de antibióticos y vacunas, así como un incremento de la educación general de la población, también son factores explicativos relevantes.

En el caso particular de la pandemia del VIH/SIDA, que tanto afecta a la región del África Austral, la generalización de los tratamientos antirretrovirales ha frenado la mortalidad asociada al SIDA. A pesar de que en 2012 en África se encontraban el 71% de los infectados por el VIH del mundo, el ritmo de nuevas infecciones ha bajado notablemente. Por otra parte es destacable el éxito en la prevención de la transmisión de madre a hijo durante el embarazo. (WHO, 2014, UNAIDS, 2018).

En el sector educativo es remarcable el progreso registrado en el continente, especialmente en lo que se refiere al incremento de la escolarización básica. Si en 1990 únicamente el 52% de los niños africanos frecuentaban la escuela, en 2015 este porcentaje había subido hasta el 80%. Además, fue en el período 2000-2015 cuando más se intensificó este incremento (UN, 2015: 4) Otro logro relevante relacionado con este y con la equidad de género, es el progresivo equilibrio de la presencia de niñas y niños en la matriculación en la escolarización básica. Con las excepciones del Chad y de Sudán del Sur, en el resto de países del continente, el porcentaje de niñas en este segmento educativo está por encima del 45% (UNESCO, 2017).

Una vez hecha la constatación que el acceso a la educación primaria universal está en franca mejora en África, no podemos soslayar el reto de la calidad del sistema educativo. Que la mayoría de niños accedan a la enseñanza no significa que automáticamente adquieran las habilidades básicas de leer y escribir correctamente, o hacer operaciones matemáticas sencillas. Se estima que menos de un 7% de los estudiantes en las etapas finales de la educación primaria en el África subsahariana alcanzan un nivel mínimo de comprensión lectora, y un 14% tienen competencias mínimas en matemáticas (World Bank, 2018).

En la medida en que la desigualdad —y su incremento— se ha convertido en uno de los temas más debatidos en la economía política global, también es una cuestión relevante en África. Los efectos de la acentuación de la desigualdad, ya de por sí elevada en el continente, puede ser un obstáculo para la extensión de los frutos de la transformación económica a medio y largo plazo entre la población. En particular, una alta desigualdad conduce a una baja elasticidad de la reducción de la pobreza respecto al crecimiento económico. Tomando como medida el coeficiente de Gini, 10 de los 19 países más desiguales del mundo son africanos, lo que da una idea de la magnitud del problema. Sin embargo, en Mozambique, Mauritania, Etiopía, Malí, Níger o Senegal, se detecta una caída del índice de Gini. En el caso particular de Etiopía, las políticas públicas orientadas al incremento de la productividad en la agricultura mediante la apertura comercial al exterior e inversiones en infraestructura tuvieron un impacto positivo en la reducción de la pobreza en medio rural, y por extensión redujeron significativamente la desigualdad en el conjunto del país. (UNDP, 2017).

Otro de los aspectos que contribuyen decisivamente al desarrollo humano es la igualdad de género. Los progresos analizados más arriba en educación y salud incluyen a las mujeres, jóvenes y adultas. Sin duda hoy tienen en general mayor acceso a servicios de salud y educación, lo que les proporciona mayor educación, mayor esperanza de vida y poder dar a luz en mejores condiciones. Sin embargo, algunas problemáticas específicas de las mujeres persisten, como los matrimonios forzados, la violencia física y sexual, y la incidencia de la mortalidad materna.

Aunque en la enseñanza primaria la paridad de género en las aulas es una realidad en casi todos los países, la discriminación de género persiste en la educación secundaria y universitaria. Cuando a las tradicionales fuentes de exclusión de los bienes públicos en África como la pobreza, la etnia, vivir en zona rural, o vivir en zona de conflicto armado, le añadimos la barrera del género, las dificultades crecen.

La participación de la mujer africana en las actividades productivas también encuentra numerosas dificultades. Existen marcadas diferencias en el acceso a empleos bien remunerados, al control de los activos económicos, y al crédito. Es más probable encontrar mujeres en empleos vulnerables con escasa regulación y protección social debido a las diferencias generadas en el ámbito educativo y a la preferencia por los hombres en el mercado de trabajo. La brecha salarial estimada en el conjunto del África Subsahariana es del 30%, es decir, que por cada dólar ingresado por un hombre, una mujer recibe 70 céntimos. Todo ello redonda en una presencia desproporcionada de mujeres en la economía informal. Entre 2004 y 2010, el 66% del empleo femenino se hallaba en el sector informal no agrícola (UNDP, 2018: 61-65).

En términos de representación política, las mujeres han progresado en su visibilidad, y han alcanzado notables posiciones. Cuando Ellen Sirleaf Johnson fue elegida presidenta de Liberia en 2005, fue la primera mujer presidenta del continente, marcando un hito que después seguirían Joyce Banda (Malauí), Catherine Samba-Panza (República Centroafricana), Ameenah Gufrid-Fakium (Mauricio) y Sahle-Work Zewde (Etiopía). Más allá de los liderazgos, observemos que en países como Ruanda el 64% de la representación parlamentaria corresponde a mujeres. Otro ejemplo notable es Senegal con un 43%. En el extremo negativo, solo un 6% de los escaños del parlamento de Nigeria los ocupan mujeres.

En suma, los progresos que ha realizado el continente en las últimas décadas en términos de desarrollo humano son extraordinarios teniendo en cuenta el punto de partida. Ello por supuesto no quiere decir que los retos no sean enormes, ni que la brecha con el resto del planeta sea irrelevante.

3. *El dividendo demográfico en África y la transformación económica*

El crecimiento de la población en África es una de las cuestiones más recurrentes a la hora de tratar las perspectivas del desarrollo en el continente, y un eventual proceso de transformación económica. Entre 1990 y 2017 la población de África Subsahariana se ha doblado, pasando de 512 millones a 1.061 millones de personas. Las proyecciones de Naciones Unidas para el conjunto del continente, incluyendo el norte de África, indican que la población se situaría en 2.528 millones en 2050, y 4.468 en 2100. El salto de escala es remarcable, y de hecho cualquier política de desarrollo que se pretenda desplegar en el continente debe tener en consideración estos datos.

Más allá de interpretaciones neomalthusianas, estas tendencias tienen aspectos positivos, ya que se explican por mejoras sustanciales en las condiciones de salud de la población, que alargan la esperanza de vida y reducen la mortalidad infantil, tal como indicábamos en la sección anterior. Otra variable que explica estas tendencias poblacionales es la fertilidad (número de nacidos vivos por mujer), que aunque haya declinado continúa siendo elevada en el continente, situándose en 4,85 según datos de 2016.

El denominado "dividendo demográfico" se define como el crecimiento económico potencial derivado de una situación en la que la población en edad de trabajar es superior a la población dependiente (menores de 15 años y mayores de 64). En la medida en que esta es la situación demográfica del continente, el crecimiento económico puede venir impulsado por: 1) un incremento del PIB por el simple hecho de haber más población económicamente activa —asumimos productividad *ceteris paribus*—; 2) al declinar la fertilidad las familias pueden invertir más en la educación y la salud de sus hijos, lo que redundará en trabajadores más productivos; 3) al ser mayor la proporción de adultos jóvenes, y estos tienden a ser más productivos, la productividad se incrementa; y 4) al ser la tasa de dependencia baja, el ahorro de las familias puede ser positivo, incrementando las posibilidades de generar inversión. Las proyecciones indican que esta ventana de oportunidad demográfica va a mantenerse durante al menos el resto del siglo XXI (WEF, 2017: 5).

Por otra parte, la evolución demográfica del continente abre oportunidades en el sector de la manufactura intensiva en fuerza de trabajo, como ya se observa en países como Etiopía o Nigeria. Para ilustrar este argumento, podemos usar el modelo de dos sectores que Lewis imaginó para economías en desarrollo (1954). En este modelo se define un sector moderno (industrial y urbano), y otro sector rural con productividades bajas y donde se concentra la mayor parte de población. Simplificando los argumentos del modelo, el sector urbano moderno dispone de una fuerza de trabajo procedente del sector rural virtualmente infinita en el corto plazo. Mientras la oferta de fuerza de trabajo se

mantenga abundante, los salarios en el sector moderno serán bajos, lo que permite generar acumulación de capital y una ventaja comparativa en el sector exterior.

Este modelo de transformación estructural permite explicar numerosos procesos de desarrollo económico. Por ejemplo en China la realidad nos indica que este ha sido uno de los patrones del crecimiento acelerado del país asiático desde los 90. ¿Es aplicable este modelo al caso africano? Hay razones para pensar que sí. La existencia de una gran población joven, y que en un porcentaje elevado está desempleada o tiene que sobrevivir a partir de actividades poco productivas —economía informal o agricultura de subsistencia—, induce a pensar que el modelo de Lewis puede aportar algo de luz.

En los países en los que se observa un incremento del flujo de entrada de IED como Nigeria, Lesoto, Etiopía o Ruanda, una parte de esta se orienta a la manufactura ligera o al *agribusiness*, en actividades intensivas en fuerza de trabajo. La disponibilidad en abundancia de este factor productivo a unos costes bajos contribuye a reforzar estas actividades y por extensión el crecimiento económico. Por otra parte, se trata de un crecimiento que implica cierto cambio estructural al tratarse de actividades industriales y de transformación sujetas a incrementos de productividad (Diao y McMillan, 2015).

La problemática del desempleo juvenil, acuciante en toda la región, así como otros determinantes como el incremento del nivel educativo o la degradación ambiental, impulsan las migraciones en el continente. Las migraciones internas en África son básicamente campo-ciudad, estimándose que en 2050 el 56% de los africanos vivirá en entornos urbanos, cuando ahora son alrededor del 40%. A pesar de la imagen de un flujo masivo de migrantes africanos hacia países desarrollados, la realidad nos indica que la mayoría permanecen en el continente (53%), contabilizándose unos 19,4 millones en 2017 (UNECA, 2017a; UNCTAD, 2018: 43).

En suma, el análisis de las perspectivas de transformación económica del continente obliga a tener en cuenta su demografía. Más allá de interpretaciones pesimistas neomalthusianas, las condiciones demográficas para la transformación económica presentan oportunidades.

4. Evolución de las políticas de desarrollo en África desde las independencias

A pesar del riesgo que supone la agregación y las generalizaciones, desde las independencias a principios de los años 60, podemos distinguir diferentes

etapas en la evolución de las políticas de desarrollo en África. Dicha distinción la podemos hacer en la medida en que los objetivos y los instrumentos se diferencian significativamente entre las etapas definidas, así como la teoría implícita en estas políticas.

4.1 Dirigisme y primeros intentos de modernización (1960-1979)

Los primeros gobiernos africanos en los años 60, en muchos casos se caracterizaron por liderazgos fuertes y orientados al desarrollo económico. Tal fue el caso de Costa de Marfil, Ghana, Kenia, Tanzania y Zambia entre otros. Con diferentes matices en los instrumentos y en las alianzas internacionales, que determinaban la financiación de los planes de desarrollo, se desplegaron políticas abiertamente intervencionistas. Es lo que en los países francófonos se conoció como "*dirigisme*", una manera de entender las políticas de desarrollo basada en la convicción de que el estado era la institución que debía asumir el liderazgo.

Ello se explicaba por dos motivos fundamentales. En primer lugar, la falta de capital privado y de empresas privadas sobre las que se pudiera sustentar un modelo de desarrollo basado en el libre mercado y la empresa privada. A ello hay que añadir la falta de capacidades y el escaso acceso a la tecnología. En segundo lugar, los modelos predominantes de desarrollo se basaban en la intervención pública. La experiencia soviética de acelerada transformación económica en los años 30 tuvo sin duda una influencia en este sentido.

La denominada "*high development theory*" estaba plenamente en boga en los años 60, y autores como Hirschman, Myrdal, Nurkse o Rosenstein-Rodan daban cobertura teórica a este tipo de planteamientos en los que correspondía al estado liderar el proceso de transformación económica. Por otra parte, las experiencias exitosas en algún caso de los modelos de Industrialización por Substitución de Importaciones en América Latina también tuvieron cierta influencia, y contaban con el apoyo teórico de la teoría de la caída de la relación real de intercambio de Raúl Prebisch y Hans Singer (Krugman, 1995).

Así, en los países mencionados más arriba y en otros como Etiopía o Senegal, se pusieron en marcha diferentes planes de desarrollo, con horizontes de tres, cinco o más años. La planificación económica constituía un instrumento generalizado de asignación de recursos orientados a la transformación económica. El problema de la falta de capacidades y de recursos económicos también existía en el sector público, de modo que las disfunciones en la aplicación de las políticas públicas —incluyendo elefantes blancos en algunos casos—, así como el endeudamiento externo generalizado, acabaron por revelarse como contradicciones insostenibles (Abdel Gadir, 2011).

Sin embargo, es necesario señalar que en términos de crecimiento económico el balance del período 1960-1979 cabe considerarlo exitoso, con tasas de crecimiento positivas tanto del PIB total como del PIB per cápita en todo el continente, a ritmo equiparable al de otras regiones en desarrollo (Jerven, 2011: 291-292). De hecho, la renta per cápita de algunos países africanos como Ghana en el año 1960 era superior a la de algunos países pobres asiáticos. Aunque limitado, hubo cierto proceso de transformación estructural, y este no fue únicamente basado en los recursos naturales.

4.2 Los Programas de Ajuste Estructural del FMI y el Banco Mundial y sus consecuencias (1980-1999)

Podemos destacar tres contradicciones en el modelo anterior *dirigiste*. En primer lugar, los gobiernos y las agencias públicas en África carecían de la *expertise* y la solidez institucional necesaria para llevar a cabo complejos planes de desarrollo, que además no estaban especialmente bien diseñados (Killick, 1983).

En segundo lugar, las políticas que efectivamente se aplicaron durante los años 60 y 70 para impulsar la transformación económica dejaron de lado la agricultura y el medio rural en general. Los bajos precios que se pagaban a los agricultores para favorecer a los habitantes de las áreas urbanas, perpetuaron una situación de bajos ingresos y en consecuencia de pobreza en el medio rural. Y ello en un contexto en el que la mayoría de la población vivía en el medio rural. Así, a pesar de la existencia de cierto crecimiento del PIB y de la renta per cápita, las bolsas de pobreza en medio rural persistían en África, como puso de manifiesto el célebre informe de la OIT "Employment, Growth and Basic Needs: a One World Problem" en 1976.

Por último, el modelo de planificación económica a largo plazo dejaba de lado los posibles desequilibrios macroeconómicos a corto plazo. En particular, el endeudamiento público y los desequilibrios en la balanza de pagos constituyían problemas relevantes a finales de los años 70 para numerosos países africanos. En este sentido, la fuerte volatilidad de los precios del petróleo y el resto de materias primas impedían una gestión autónoma de las balanzas de pagos y las cuentas públicas, necesitando crecientemente hacer recurso al endeudamiento externo.

Así, los impagos de la deuda externa se generalizaron a principios de los 80, con lo que la intervención del FMI con préstamos asociados a programas de estabilización macroeconómica se convirtió en norma en el África subsahariana. La práctica desaparición del crédito privado condujo a su vez a

un incremento del protagonismo del Banco Mundial en el continente. La intervención conjunta del FMI y el Banco Mundial durante las décadas de los 80 y 90 derivó en lo que se conoce como la era de los programas de ajuste estructural (PAE).

Los PAE venían caracterizados por promover la liberalización de los mercados, la privatización de empresas y servicios públicos, y finalmente por la apertura al comercio exterior y las inversiones. Ello chocaba frontalmente con el anterior enfoque de la planificación económica con fuerte intervención pública, por lo que este nuevo enfoque neoliberal supuso una auténtica revolución en los modelos de desarrollo en el continente.

Más allá de los problemas macroeconómicos contingentes, es necesario señalar que el abandono de la planificación y la adopción de programas de ajuste estructural también tiene una explicación ideológica. Efectivamente, el keynesianismo y la intervención pública habían quedado en entredicho tras las crisis de los años 70, y la teoría económica más favorable al libre mercado se había abierto paso en las universidades y en las instituciones económicas más relevantes como el FMI y el Banco Mundial. En el contexto africano, cabe mencionar el influyente informe *"Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action"*, conocido por Informe Berg y publicado en 1981.

Los resultados de los PAE en África fueron en general negativos, tanto en términos de desarrollo económico como en términos de impactos sociales. La caída de las inversiones en infraestructura física y el deterioro de las instituciones públicas por los recortes presupuestarios, supusieron un freno a la entrada de inversión extranjera. La intensificación de las exportaciones para pagar la deuda externa profundizó la dependencia en la explotación de materias primas, y contribuyó a la desindustrialización del continente, ya por entonces limitada. Por último, señalemos que el crecimiento económico se ralentizó, e incluso en media cayó el PIB per cápita.

Una mención particular merece la cuestión de la deuda externa. El importante crecimiento de los préstamos otorgados por los organismos multilaterales durante los años 80 y primeros 90 provocó un cambio significativo en la estructura de la deuda externa de los países del África subsahariana, pasando esta a ser dominada por el FMI y el Banco Mundial. Ello explica el ascendente que han tenido estas instituciones sobre la formación de las políticas de desarrollo en el continente desde la década de los 80 hasta hace pocos años.

El incremento de la pobreza fue generalizado durante los PAE. El deterioro de los bienes públicos como la salud o la educación por los recortes presupuestarios tuvo un impacto directo negativo sobre la calidad de vida de la mayoría de la población. Por otra parte, la escasez de empleo por la recesión

económica generada por los PAE, combinada con el incremento de población explican la expansión de la economía informal y la pauperización de capas importantes de la población. Los escasos avances en la productividad agrícola derivados de la caída de las inversiones públicas y privadas son determinantes también para explicar la persistencia de la pobreza en el medio rural.

Ante esta situación de emergencia económica y social, fueron numerosos los programas que se pusieron en marcha desde finales de los 90 por parte de los grandes donantes occidentales, el FMI y el Banco Mundial. Cabe destacar los sucesivos programas de condonación de la deuda externa (programas HIPC y MDRI⁴), la generalización de las estrategias de reducción de la pobreza (PRSP⁵), y el *New Economic Partnership for African Development* (NEPAD). Por otra parte, los Objetivos de Desarrollo del Milenio promovidos desde Naciones Unidas también pueden considerarse como uno de estos programas en la medida en que muchos de esos objetivos tenían en mente la extrema situación socioeconómica del continente africano a pesar de ser de aplicación global.

4.3 ¿El retorno al estado desarrollista y al enfoque del cambio estructural? (2000-2018)

Con el cambio de milenio, y especialmente a finales de la primera década de los 2000, la escasez de resultados de los PAE el cuestionamiento de los enfoques ortodoxos del FMI y el Banco Mundial se generalizó. La idea según la cual un marco macroeconómico e institucional saneado más o menos automáticamente conduciría a activar la economía mediante la iniciativa privada nacional e internacional se reveló ineficaz en contextos tan frágiles. Además, la definición de "saneado" partía de un modelo profundamente ideológico a pesar de su aparente neutralidad técnica.

La creciente presencia de donantes no occidentales —especialmente de China—, y el des prestigio en que cayeron los modelos neoclásicos tras la crisis financiera global de 2008, condujeron a una seria reconsideración del papel de la intervención pública en la economía. En particular, más allá del marco macroeconómico e institucional, y de las políticas específicas orientadas a

⁴ HIPC corresponde a *Highly Indebted Poor Countries*, y MDRI a *Multilateral Debt Relief Initiative*, ver <http://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/hipc> y <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/mdri.htm>

⁵ PRSP corresponde a *Poverty Reduction Strategy Papers*, ver <https://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.aspx>

reducir la pobreza, se observa un retorno a las ideas de cambio estructural que habían sido abandonadas a partir de los años 80 con los PAE (UNECA, 2016).

La creación de empleo productivo con un especial interés en la industrialización, con el estado liderando proyectos o creando las condiciones —no solo macroeconómicas— para el establecimiento de proyectos productivos, vuelve a estar en el centro de las estrategias. Durante las décadas del ajuste estructural el vínculo empleo-pobreza quedó olvidado. De ello es reflejo los Objetivos de Desarrollo del Milenio del año 2000, en los que el objetivo número uno es la reducción de la pobreza, pero no se hace referencia al vínculo entre pobreza y empleo (Mkandawire, 2010).

La influencia de la experiencia asiática en este retorno a la idea de transformación productiva es sin duda significativa. En la medida en que el protagonismo del estado en la experiencia asiática es esencial para explicar sus exitosos procesos de transformación —en particular en China, Corea del Sur y Japón—, cualquier estrategia que contemple el cambio estructural en África pasa por colocar las políticas públicas y cierta planificación indicativa en el centro⁶ (Chang, 2016; Perkins, 2013).

En este sentido, el discurso del "estado desarrollista" (*developmental state*) cobra fuerza. El ataque que sufrió el estado como institución en África en las décadas del ajuste estructural (80, 90 y un poco más allá), fue de tal calibre, con acusaciones de corrupto, nepotista, disfuncional, predador, etc., que hoy día todavía parece arriesgado atreverse a sostener la centralidad del "estado desarrollista" en los procesos de desarrollo económico en el continente (Mkandawire, 2001).

5. *El reto de la transformación económica en África*

El cambio de orientación de las políticas de desarrollo en África que se observa desde principios de este siglo obedece a las limitaciones de los enfoques anteriores, a cambios en la economía mundial y a la emergencia de nuevos socios internacionales como China. En esta sección vamos a analizar el contenido de la agenda de la transformación económica a la luz de todo ello.

5.1 Las razones para la transformación económica

⁶ De hecho, así fueron las experiencias de modernización económica de occidente (Chang, 2003).

Como se ha señalado en la sección anterior, el interés por la transformación de las estructuras productivas para orientarlas hacia actividades más tecnológicamente más sofisticadas y con mayor productividad está volviendo. Efectivamente, solo hace falta observar la evolución de las publicaciones de las instituciones de Naciones Unidas como la UNCTAD o UNECA, o del Banco Mundial, para darnos cuenta del renovado interés por esta cuestión.

En la historia económica moderna, transformación económica ha significado desarrollo de la manufactura, industrialización. Si bien es cierto que hay excepciones, estas son contadas y obedecen a situaciones particulares, como el desarrollo de servicios financieros en Dubai, o de logística en Singapur.

El desarrollo a través de la industrialización produce mejoras en la productividad de la economía más rápidamente que la agricultura o los servicios. La productividad en la agricultura puede verse incrementada con la mejora del manejo o la incorporación de tecnología (semillas modificadas genéticamente o maquinaria), pero existen las limitaciones de tierra, agua y condiciones climáticas. Por otra parte, el incremento de la productividad en los servicios es más lento por su propia naturaleza.

La manufactura y la industria en general tienen una particular capacidad de difusión tecnológica hacia el resto de la economía. Funciona como un "centro de aprendizaje" desde el que se aplican los avances tecnológicos en otros sectores. Pensemos en los insumos agrícolas como fertilizadores, maquinaria o semillas mejoradas; y también en el material de transporte o la informática para el caso de los servicios (Chang, 2016:45).

Como vimos en la sección anterior, las políticas económicas orientadas al desarrollo industrial cayeron en descrédito desde los años 80. El interés de los grandes financiadores como el Banco Mundial y el FMI, que eran los que a la postre determinaban las grandes líneas de la política económica, ya no era tanto la transformación económica como el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos. Ello se basaba en la idea de que un determinado marco macroeconómico generaría las condiciones para el florecimiento de la actividad económica, principalmente privada.

La experiencia ha demostrado que con un marco macroeconómico saneado con escasa intervención pública no es suficiente para promover el desarrollo, sino que también son necesarias políticas activas. Además, ese marco determinado por los PAE no era técnicamente neutral como se pretendía, ya que perseguía favorecer el libre mercado soslayando enfoques alternativos a la ortodoxia económica. Si nos focalizamos en la evolución de la manufactura en el África Subsahariana, su declive en términos de porcentaje del PIB ha sido remarcable. Efectivamente, en 1982 representaba el 25,1%, mientras que en 2017 el 9,9% (World Bank Open Data)

Este proceso de desindustrialización, unido al incremento de la población activa observado en la sección 3 de este artículo ha impulsado un proceso de informalización de la economía, que condena a la pobreza, a la precariedad y a diversas formas de explotación a importantes segmentos de la población, especialmente a mujeres. Aunque en algunos momentos a finales de los 90 y principios de este siglo se hizo cierto elogio de la economía informal por presuntamente ser dinámica y mostrar lo más innovador a nivel microeconómico de las sociedades africanas, lo cierto es que difícilmente se puede sustentar un proceso de transformación económica a partir de la economía informal.

5.2 Los modelos y los instrumentos de transformación económica

Las transformaciones de la economía mundial en la última década, y en particular en Asia, abren una ventana de oportunidad para la industrialización de África. El incremento de los costes salariales, particularmente en China, una demanda doméstica creciente en Asia, y el interés de China en invertir y comerciar con África, ofrecen significativas oportunidades. Esto, unido a la generalización de las cadenas de valor globales (CVG) y su fragmentación geográfica conduce a pensar en la posibilidad de que África se integre en ellas (Newman y Page, 2017).

La posibilidad de fragmentar la producción y deslocalizarla parcialmente ya ha dado oportunidades en el pasado a países en desarrollo como China y otros países asiáticos para formar parte de las cadenas de producción globales. De hecho, la integración asiática en las CVG es menudo citada como un posible modelo para la promoción de la transformación económica de África. La abundancia de fuerza de trabajo y las relativas exigencias en términos de infraestructuras, capacidades y tecnología en algunas industrias abren la puerta a ello (Gereffi, 2014).

El concepto de "integración hacia atrás" en las CVG expresa el grado de participación de un país en las CVG, y viene medido por el valor añadido importado del extranjero que se incorpora a las exportaciones. Una integración hacia atrás alta significa que las industrias del país añaden valor en estadios de elaboración más complejos. Para el caso de África, las exportaciones incluyen únicamente un 15% de valor añadido procedente del extranjero, cuando la media de los países en desarrollo es del 20%. Es decir, las capacidades productivas africanas integradas en CVG lo hacen en estadios de elaboración poco sofisticados, por lo que hay margen para la mejora (Allard et al., 2016).

Todavía en el campo de las transformaciones de la economía mundial, el patrón de desplazamiento geográfico de actividades de manufactura desde Asia hacia África encuentra su modelización en el paradigma de los gansos

voladores (*flying geese paradigm* o también modelo de desarrollo en cuña). Inicialmente, este modelo fue conceptualizado por Akamatsu para Japón y las economías de Asia Oriental y del Sudeste en los años 30. En este modelo, los países que van subiendo peldaños en la sofisticación tecnológica de su producción, van trasladando a países de menor desarrollo las industrias menos complejas, por una cuestión de costes y de ventaja comparativa. En alguna medida, el actual desplazamiento de actividades productivas de China hacia África sigue este patrón, cabe pensar que va a reforzarse, y es uno de los argumentos a favor de las perspectivas de transformación económica del continente (Oizumi y Muñoz, 2014).

La transformación económica favoreciendo las actividades de manufactura también encuentra su justificación si tenemos en consideración la importancia de la creación de encadenamientos con otras actividades productivas. Esta idea, puesta de manifiesto por primera vez por Hirschman (1958), ha sido más recientemente aplicada al contexto específico africano por Morris y otros autores (2012 y 2014). Siguiendo a estos autores, la promoción deliberada de industrias con encadenamientos especialmente fuertes con otros sectores —ya sea como proveedores de inputs a otras industrias, o como compradores de inputs de otras industrias—, genera transformación económica en la medida en que la productividad de la economía se incrementa.

Las experiencias asiáticas de desarrollo acelerado como la de Corea del Sur desde los años 60 y especialmente la de China desde los años 90, así como otras más alejadas en el tiempo como la de Japón, están presentes en el actual retorno a estrategias de transformación económica. En el caso de China, se contrapone el Consenso de Beijing o Modelo China frente al Consenso de Washington que ha guiado las políticas de desarrollo en África con la implementación de los PAE. Si éste se caracteriza por su adhesión a las reglas del libre mercado y al cumplimiento estricto de las reglas del juego, ya sea en términos macroeconómicos o de derechos de propiedad, aquél consiste esencialmente en una visión gradual de las reformas y en el liderazgo explícito del gobierno.

El "Consenso de Beijing" fue en primera instancia definido por Ramo en 2004, y con el tiempo ha evolucionado hacia una conceptualización más amplia. En contraste con el Consenso de Washington, el Modelo China propone una visión pragmática del desarrollo, no basado en reglas estrictas sino en la experimentación y el gradualismo. Esto incluye dar validez a las políticas de desarrollo no tanto por las reglas que presuponen, sino por su adaptación al contexto socioeconómico específico donde se van a implementar, y sus resultados finales. La arrogancia con la que trataban las grandes instituciones financieras internacionales como el FMI y el Banco Mundial sus contrapartes africanas, impulsando la aplicación de medidas de política descontextualizadas

y estandarizadas (*one size fits all*), contrasta con el pragmatismo y la flexibilidad del Modelo China.

Otra de las ideas importantes que incluye esta recuperación del objetivo de la transformación económica con la mirada en Asia Oriental, es la del "estado desarrollista". El concepto fue acuñado por Chalmers Johnson (1982) para referirse al Japón de postguerra y define un gobierno en el que sus instrumentos se ponen al servicio del desarrollo económico, mediante intervenciones explícitas en los mercados, apoyando empresas públicas, y tejiendo alianzas con el sector privado en favor del desarrollo.

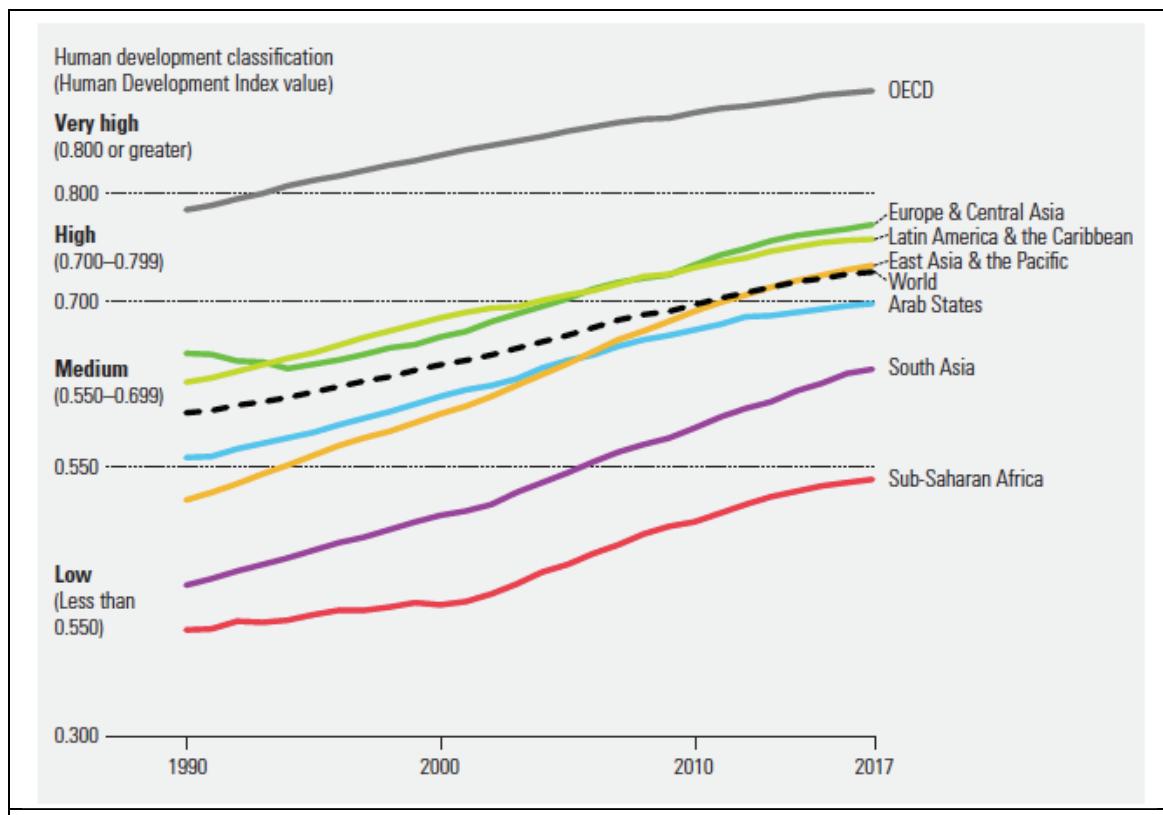
Este modelo contrasta con la concepción del estado en los PAE, con presencia mínima, y orientada a garantizar un marco macroeconómico e institucional acorde con la ideología del libre mercado. Una de las mayores dificultades en la actualidad para reflotar la capacidad de los estados en África, es que precisamente fueron debilitados durante la época del ajuste con el argumento de ser los causantes de todos los males económicos. Los funcionarios se presentaban caracterizados por su incompetencia y su inclinación a las actividades de *rent-seeking* (Mkandawire, 2001; UNCTAD, 2011).

En la actualidad, el liderazgo de un estado desarrollista se antoja imprescindible en África para poner en marcha y sostener un proceso de transformación económica. El interés que se observa en reforzar los mecanismos fiscales recaudando más, denunciando la fuga de capitales, o recuperando instrumentos como la planificación, las políticas comerciales o las políticas industriales hacen pensar en un retorno de la idea del estado desarrollista, esta vez adaptada al siglo XXI.

5.3 Cooperación internacional orientada a la transformación económica

Si existe un tema recurrente en los debates actuales sobre el desarrollo en África es la influencia de China a todos los niveles. Crecientes flujos de inversión y comercio, créditos y donaciones para inversiones en infraestructura, despliegue de una intensa diplomacia y migraciones, son los principales canales por los que discurren las relaciones sino-africanas. China es hoy día el primer socio comercial del continente tomado en su conjunto, uno de los principales inversores, y también uno de los mayores proveedores de ayuda (ver Tabla 2).

Gráfico 4: Índice de Desarrollo Humano por regiones, 1990-2017



Fuente: *Human Development Indices and Indicators*, UNDP, 2018: 3

A diferencia de los donantes occidentales, China no ejerce control directo sobre el diseño de los planes de desarrollo de sus socios. Esta es otra de las características del denominado "Modelo China" es el respeto por la soberanía nacional, tanto en términos políticos de forma de gobierno como en términos de políticas específicas de desarrollo. Ello tiene como consecuencia que con la cooperación china la agencia de los gobiernos africanos ha aumentado, y por lo tanto disponen de mayor margen de maniobra para decidir sus políticas en contraste con la época anterior de mayor dependencia e intervencionismo de la ayuda occidental. A ello hay que añadir que las políticas de condonación de la deuda operadas por los grandes donantes occidentales entre 1995 y 2010 dejaron las finanzas públicas de los gobiernos africanos en mejor situación, disminuyendo su dependencia de estos donantes.

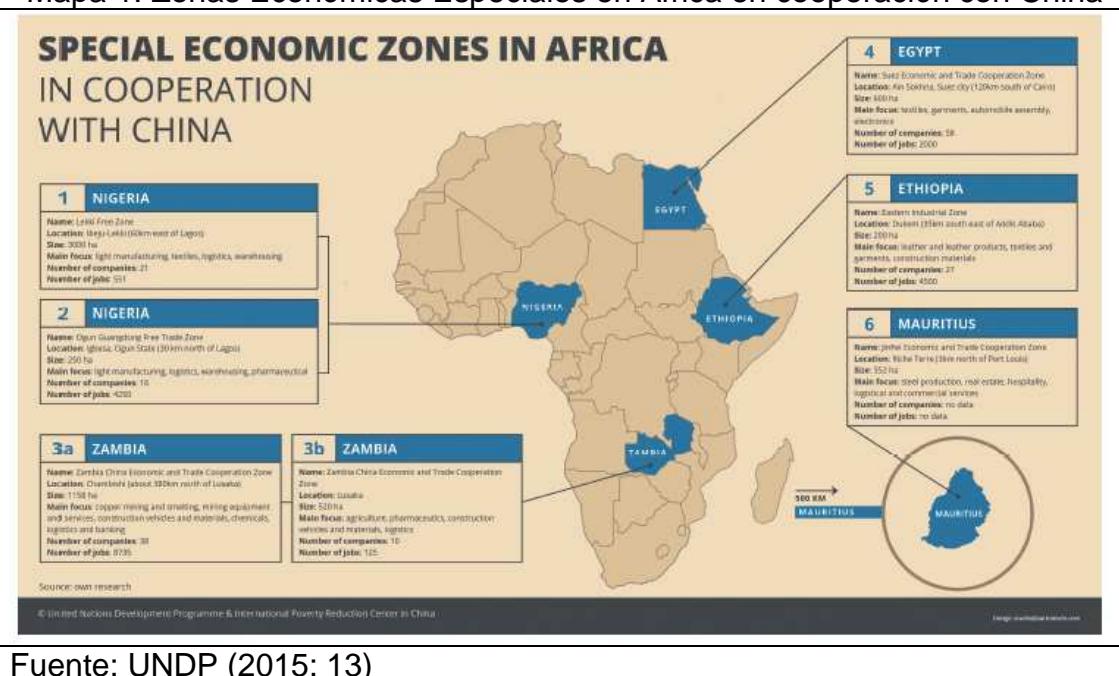
Uno de los ámbitos en los que China se diferencia respecto de otros donantes en África es en su preferencia por dar apoyo a proyectos de infraestructura. La falta de infraestructuras económicas es uno de los más importantes cuellos de botella del desarrollo en África. Infraestructuras de transporte y comunicación como puertos, puentes, carreteras, líneas férreas y telecomunicaciones, así como infraestructuras energéticas y de canalización y saneamiento de aguas, constituyen elementos imprescindibles para sustentar un proceso de transformación económica y de mejora de la calidad de vida de la población. Según un estudio del *African Development Bank*, las necesidades de financiación de infraestructuras en África se cifrarían en un rango de 130.000 a 170.000 millones de dólares anuales, de los que en la actualidad se cubren

62.000, es decir, existe una brecha de entre 68.000 y 108.000 millones de dólares. En la actualidad, China es el mayor proveedor individual de financiación externa para infraestructuras, alcanzando 5.413 millones de dólares en 2016 (AfDB, 2018: 70 y 86).

El apoyo de China al sector de las infraestructuras tiene que ver con estrategias propias para favorecer la contratación de empresas de construcción chinas en el exterior, y con el futuro despliegue de la iniciativa *Belt and Road*. Sin embargo también tiene que ver con una visión estructural del desarrollo, en el que este se concibe como un proceso de transformación económica que incluye movilización de recursos —sobre todo fuerza de trabajo—, e incremento de la productividad global de la economía. Desde este punto de vista, las infraestructuras son imprescindibles y su planificación y provisión deben ir lideradas por el gobierno.

Dentro del ámbito de construcción de infraestructuras orientadas a la transformación económica, lo constituyen las Zonas Económicas Especiales (ZEE) impulsadas por el gobierno chino en diferentes países africanos. Con motivo del primer *Fórum on China-Africa Cooperation* (FOCAC) en el año 2000, China se comprometió genéricamente a promover la llegada de IED en África. Este compromiso se concretó en 2006 con el diseño de un programa específico de establecimiento de ZEE, que se acabarían levantando en Zambia, Egipto, Nigeria, Etiopía y Mauricio (ver Mapa 1).

Mapa 1: Zonas Económicas Especiales en África en cooperación con China



Fuente: UNDP (2015: 13)

Estas ZEE africanas se conciben de modo parecido a las exitosas ZEE que jalonen la costa china, y que son donde se ubican las grandes fábricas orientadas a la exportación que hicieron que en los 90 el país asiático se

ganara el apelativo de "fábrica del mundo". En ellas se busca favorecer la inversión a través del levantamiento de restricciones al capital extranjero, un tratamiento fiscal favorable, permisos de inmigración y residencia, y construcción de infraestructuras apropiadas para la actividad industrial y la exportación. Las ZEE africanas son un vehículo importante de deslocalización de la actividad manufacturera china hacia África, especialmente en industrias maduras e intensivas en trabajo como calzado, textil y procesado del cuero, reforzando el argumento del paradigma de los *flying geese* mencionado en la sección 5.2 (UNDP, 2015: 14).

Entre las ZEE con más éxito se cuentan las ubicadas en Etiopía, que han merecido atención en la literatura por dos motivos. En primer lugar por la sintonía política explícita que exhiben los gobiernos de China y Etiopía, y en segundo lugar porque Etiopía es de los pocos gobiernos africanos que han apostado claramente por la transformación económica a través de la manufactura, aplicando política industrial. No en vano Etiopía tiene algunos de los rasgos característicos de un estado desarrollista, tal como lo definíamos en las secciones 4.3 y 5.2.

Fruto de este marco de cooperación, en Etiopía existe una ZEE financiada por el gobierno chino, construida y gestionada por una empresa privada china (*Qiyuan Group*), y ubicada en Dukem, a unos 30 km de la capital Addis Ababa. Tras un inicio dubitativo en 2006, actualmente hay más de 30 compañías instaladas —prácticamente todas chinas— que emplean a unos 15.000 trabajadores. La orientación de la producción es hacia el exterior, de modo que disponer de una infraestructura adecuada es clave. La construcción del ferrocarril Addis Ababa-Yibuti con financiación también china, cuyo servicio fue inaugurado en enero de 2018, conecta la ZEE con el puerto de Yibuti. Además de esta, existen en el país otras ZEE construidas y gestionadas por empresas privadas chinas, las más relevantes son la impulsada por *Huajian International Light Industry City*, que persigue ser la referencia en la producción de calzado a nivel regional (Nicolas, 2017; UNDP, 2015).

Este conjunto de iniciativas públicas, impulsadas por los gobiernos chino y etíope sirven de ejemplo acerca de cómo se puede orientar la cooperación internacional al objetivo de la transformación económica. Actualmente se estiman en unas 689 las firmas establecidas en el país de origen chino, el 90% de ellas de capital privado, y que en un 67% son inversiones consideradas intensivas en capital. Por otra parte, el 47% del valor de los inputs de estas empresas proceden de Etiopía, reforzando la idea de los encadenamientos hacia atrás de Hirschman explicada en la sección 5.2. También son destacables los esfuerzos dedicados a la transferencia de tecnología. En este sentido cabe mencionar el caso de la *joint-venture* Sino-Ethiop Associate Africa, que fabrica cápsulas de gel para la industria farmacéutica, y que se

estima que un 10% de su fuerza de trabajo ha asistido a programas de formación en China (Sun et al. 2017).

Todo lo anterior no significa que la cooperación orientada a la transformación económica no esté exenta de dificultades, y que otras políticas de cooperación sectoriales como en los campos de la salud y la educación no sean pertinentes. Además, la cooperación de países emergentes, especialmente de China, está sujeta a críticas que ponen en cuestión los estándares ambientales de los proyectos de infraestructura que apoya, y de su sesgo extractivista en algunos países.

5.4 Integración regional y transformación económica: el AfCFTA (500)

Otro de los debates recurrentes entorno de las posibilidades de transformación económica en África es el de su nivel de integración económica. Como herencia colonial, en su práctica totalidad los países africanos se encontraron con unas estructuras productivas débiles, especializadas en un limitado conjunto de materias primas, y cuyos mercados se hallaban fuera del continente. Así, el impulso del comercio intraafricano ha figurado en la agenda de la transformación económica desde los años 60. Tomando datos de 2016, las exportaciones intraafricanas sumaron un 18% de las exportaciones totales, lo que comparado con el 59% y el 69% para Asia y Europa respectivamente, dan una idea de la escasa integración económica en el continente (UNCTAD, 2018).

Si enfocamos la cuestión de la integración africana desde las cadenas de valor mencionadas en la sección 5.2, observamos como la integración hacia atrás tomada a nivel regional —es decir, el valor añadido procedente de otros países africanos como porcentaje del valor añadido total de las exportaciones— se situaba en el 9,4% en 2011, cuando en Asia esta cifra se elevaba al 39% (UNECA, 2015).

África se caracteriza por el elevado número de iniciativas de integración regional que se observan desde los años 60. Desde el célebre "Africa must unite or perish" de Kwame Nkrumah en 1963 hasta la actualidad, decenas de proyectos de integración se han sucedido con diversa fortuna. Iniciativas como *Southern African Development Community* (SADC), *Economic Community of West African States* (ECOWAS) o *Eastern African Community* (EAC) entre otras muchas han intentado impulsar la integración económica en el continente. Incluso la Unión Europea a través de los *Economic Partnership Agreements* (EPA) ha buscado crear áreas de libre comercio interregionales en África. La efectividad de estas iniciativas para fomentar la transformación económica se antoja limitada en términos de promoción del comercio intraafricano según hemos visto más arriba. Sin embargo, el potencial es significativo ya que la

mayor parte de las exportaciones intraafricanas no corresponden a materias primas, sino principalmente a inputs industriales procesados, manufacturas, bienes de capital, alimentos procesados y equipos de transporte (UNECA, 2017b; Bidaurretzaga et al. 2014; Bidaurretzaga y Colom, 2005).

En marzo de 2018, en el marco de la Unión Africana se puso en marcha la iniciativa de integración regional más ambiciosa hasta la fecha, la denominada *African Continental Free Trade Area* (AfCFTA). El objetivo es crear una zona de libre comercio que abarque la totalidad del continente (África Subsahariana y África del Norte), y cuyos instrumentos no se limiten a la rebaja arancelaria. Es decir, que más allá de generar un marco competitivo, se facilite el comercio internacional con menos trámites administrativos, y que la iniciativa vaya acompañada de construcción de infraestructuras pensadas en términos regionales. La particularidad de esta iniciativa es que no se trata tanto de generar competencia, sino de que este marco comercial más abierto genere oportunidades de diversificación productiva y transformación económica.

6. Conclusiones: ¿hacia un siglo XXI africano?

Tras dos décadas de ajuste estructural en África —años 80 y 90—, durante las cuales cayó la renta per cápita y muchos otros indicadores socioeconómicos se deterioraron, se generalizó la narrativa del afropesimismo. Sin embargo, dos décadas de crecimiento económico y la mejora de muchos de esos indicadores, incluyendo los de desarrollo humano, han conducido a otra narrativa. Aunque es innegable que se han producido mejoras en numerosos aspectos, hay que ser prudentes en la medida en que la dependencia de la producción y exportación de materias primas continúa siendo la principal actividad para la mayoría de países africanos, el desempleo juvenil es un problema urgente y de difícil solución en el corto plazo, y la desigualdad no permite que los frutos del crecimiento se repartan equitativamente.

Las críticas y las limitaciones del enfoque ortodoxo que guió los PAE del Banco Mundial y el FMI en el continente, contribuyeron también a un cambio en la concepción de las estrategias de desarrollo en África. Así, enfoques heterodoxos del desarrollo se vuelven a considerar a la hora de elaborar estrategias de desarrollo en el continente. La estrategia de transformación económica basada en el cambio estructural de la economía real, y no en la mera adopción de un marco macroeconómico e institucional pretendidamente apropiado, supone de alguna manera un retorno a ideas que ya estaban en boga en África en los años 60 y 70. En la actualidad, la influencia asiática es más obvia. En los debates acerca del estado desarrollista, la aplicación de políticas industriales activas, y la política comercial selectiva sin renunciar a la

apertura a los mercados regionales y globales, la experiencia asiática —especialmente de China—, está en todo momento presente.

Más allá de las ideas, los progresos del desarrollo humano en África, y las condiciones objetivas que impone la demografía nos ofrecen un continente joven, cada vez más educado, más conectado y con mayores expectativas. Solo una estrategia de transformación económica inclusiva que se oriente a la movilización masiva de recursos, podrá generar los empleos necesarios para sacar a más gente de la pobreza, y cubrir las expectativas de esos millones de jóvenes que anualmente se incorporan al mercado de trabajo.

Para esa estrategia el punto de partida de las economías africanas plantea dificultades remarcables. La inserción periférica en la economía mundial, la dependencia en la producción y exportación de materias primas, y la escasez de recursos financieros propios —a la que se añade la fuga de capitales—, ciertamente no son los mejores puntos de partida para un proceso de transformación económica. Además, no olvidemos que la pobreza sigue siendo la norma para un 40% de la población, y en países como el Congo o Malí se mantienen conflictos armados.

En suma, la posibilidad de diseñar estrategias de desarrollo fuera de la rígida ortodoxia macroeconómica que dominó el continente durante al menos dos décadas, permite pensar que, a pesar de los obstáculos y contradicciones existentes —ningún proceso de desarrollo se verá nunca libre de ellos—, hay elementos para imaginar una perspectiva de vida algo mejor para los millones de jóvenes africanos que cada año alcanzan el mercado de trabajo.

Referencias

- Abdel Gadir, Ali (2011), *Development Planning in Africa: Key Issues, Challenges and Prospects*, Addis Ababa: UNECA.
- AfDB (2018), *African Economic Outlook 2018*, African Development Bank.
- Allard, Céline, Jorge Iván Canales, Wenjie Chen, Jesús González-García, Emmanouil Kitsios, and Juan Treviño (2016), *Trade Integration and Global Value Chains in Sub-Saharan Africa. In Pursuit of the Missing Link*. Washington: International Monetary Fund.
- Bair, Jennifer (2005) Global Capitalism and Commodity Chains: Looking Back, Going Forward, *Competition & Change*, 9(2), 153–180.
- Bidaurratzaga, Eduardo y Colom, Artur (2005), Regionalismo y estrategias de desarrollo en África: implicaciones y retos del Acuerdo de Cotonú y del NEPAD, *Revista de Economía Mundial*, 12, pp. 89-121.
- Bidaurratzaga, Eduardo; Colom, Artur; Martínez, Elena (2014), Are EU's Economic Partnership Agreements Developmental? An Assessment of the Southern African Region, *Revista de Economía Mundial*, 38, pp. 273-298.
- Chang, Ha-joon (2003), *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, London: Anthem Press.
- Chang, Ha-joon (2016), *Transformative Industrial Policy for Africa*, Addis Ababa: United Nations Economic Commission for Africa.
- Diao, Xinshen; McMillan, Margaret (2015) *Toward An Understanding of Economic Growth in Africa: A Re-Interpretation of the Lewis Model*, NBER Working Paper 21018, National Bureau of Economic Research.
- Gereffi, Gary (2014), Global value chains in a post-Washington Consensus world, *Review of International Political Economy*, 21(1), 9-37.
- Hirschmann, Albert (1958) *The Strategy of Economic Development*. New Haven and London: Yale University Press.
- IMF (2018), *Regional Economic Outlook: sub-Saharan Africa*, Washington: IMF
- IPRCC y UNDP (2015), *Comparative Study on Special Economic Zones in Africa and China*, Working Paper series 06/2015, Beijing: IPRCC y UNDP.
- Jerven, Morten (2011), The Quest For The African Dummy: Explaining African Post-Colonial Economic Performance Revisited, *Journal of International Development*, 23, 288-307.
- Johnson, Chalmers (1982) *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford University Press.
- Killick, Tony, (1983), Development Planning in Africa: Experiences, Weaknesses and Prescriptions, *Development Policy Review*, 1(1), 47-76.
- Krugman, Paul (1995), "The Fall and Rise of Development Economics", in Krugman, P. *Development, Geography and Economic Theory*, MIT Press
- Lewis, Arthur (1954), Economic Development with Unlimited Supplies of Labor, *The Manchester School*, 22(2), 139–191.
- Mkandawire, Thandika (2001) Thinking About Developmental States in Africa, *Cambridge Journal of Economics*, 25, 289-313.

- Mkandawire, Thandika (2001), Thinking About Developmental States in Africa, *Cambridge Journal of Economics*, 25(3), 289-313.
- Mkandawire, Thandika (2010), How the New Poverty Agenda Neglected Social and Employment Policies in Africa, *Journal of Human Development and Capabilities*, 1(11), 37-55.
- Morris, Mike; Fessehaie, Judith (2014), The Industrialisation Challenge For Africa: Towards A Commodities Based Industrialisation Path, *Journal of African Trade* 1, 25–36.
- Morris, Mike; Kaplinsky Raphael y Kaplan, David (2012) "One thing leads to another" - Commodities, linkages and industrial development, *Resources Policy* 37, 408–416.
- Newman, Carol; Page, John (2017), *Industrial Clusters. The case for Special Economic Zones in Africa*, WIDER Working Paper 2017/5, UNU-WIDER.
- Nicolas, Françoise (2017), Chinese Investors in Ethiopia: The Perfect Match?, París: Institut Français de Relations Internationales.
- Oizumi, Yoichi; Félix-Fernando Muñoz-Pérez (2014), Kaname Akamatsu y el modelo de desarrollo industrial japonés, *Revista de Economía Mundial*, 37, 201-224.
- Perkins, Dwight (2013), *East Asian Development. Foundations and Strategies*, Cambridge (MA): Harvard University Press.
- Ramo, Joshua Cooper (2004), *The Beijing Consensus*, London: The Foreign Policy Centre.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Nueva York: Oxford University Press.
- Singer, Hans (1950) The distribution of gains between investing and borrowing countries. *American Economic Review* 40(2), 473-485.
- Sun, Irene Yuan; Jayaram, Kartik; Kassiri Omid (2017) *Dance of the lions and dragons. How are Africa and china engaging, and how will the partnership evolve*, McKinsey & Company.
- UN (2015), *The Millennium Development Goals Report 2015*, United Nations.
- UNAIDS (2018), *Data 2018*, United Nations AIDS programme.
- UNCTAD (2011) *The Role of the State in Economic Transformation in Africa. Economic Report on Africa 2011*, Ginebra: UNCTAD.
- UNCTAD (2018), *Economic Development in Africa. Report 2018. Migration for Structural Transformation*, Ginebra: UNCTAD.
- UNCTAD y FAO (2017), *Commodities and Development Report 2017*, Ginebra y Roma: UNCTAD y FAO.
- UNDP (2016), *Africa Human Development Report 2016*, Nueva York: UNDP.
- UNDP (2017), *Income Inequality Trends in sub-Saharan Africa*, Nueva York: UNDP.
- UNDP (2018), *Human Development Indices and Indicators. 2018 Statistical Update*, New York: United Nations Development Programme.
- UNECA (2015) *Economic Report on Africa 2015. Industrializing Through Trade*. Addis Ababa: UNECA.
- UNECA (2016), *Macroeconomic Policy and Structural Transformation of African Economies*, Addis Ababa: United Nations Economic Commission for

Africa.

- UNECA (2017a), *African Migration. Drivers of Migration in Africa*, Addis Ababa: United Nations Economic Commission for Africa.
- UNECA (2017b), *Assessing Regional Integration in Africa VIII*, Addis Ababa: UNECA.
- UNESCO (2017), *Global Education Monitoring Report 2017/2018*, París: UNESCO.
- WEF (2017), *The Africa Competitiveness Report 2017*, Ginebra: World Economic Forum.
- WHO (2014), *The Health of the People. African Regional Health Report*. Ginebra: World Health Organization.
- World Bank (2018), *World Development Report 2018. Learning to Realize Education's Promise*, Washington: World Bank.

Últims documents de treball publicats

NUM	TÍTOL	AUTOR	DATA
19.06	Identification of relevant sectors in CO2 emissions in Ecuador through input-output analysis	Edwin Buenaño, Emilio Padilla and Vicent Alcántara	Setembre 2019
19.05	Driving forces of CO2 emissions and energy intensity in Colombia	Lourdes Isabel Patiño, Vicent Alcántara and Emilio Padilla	Setembre 2019
19.04	The relation of GDP per capita with energy and CO2 emissions in Colombia	Lourdes Isabel Patiño, Emilio Padilla, Vicent Alcántara and Josep Lluís Raymond	Setembre 2019
19.03	Cruise activity and pollution: the case of Barcelona	Jordi Perdiguer, Alex Sanz	Juliol 2019
19.02	Transportation and storage sector and greenhouse gas emissions: an input-output subsystem comparison from supply and demand side perspectives	Lidia Andrés, Vicent Alcántara and Emilio Padilla	Juliol 2019
19.01	Selection and educational attainment: Why some children are left behind? Evidence from a middle-income country.	Luciana Méndez-Errico, Xavier Ramos	Gener 2019
18.03	Equality of opportunity in four measures of well-being	Daniel Gerszon Mahler, Xavier Ramos	Desembre 2018
18.02	Higher education and economic development: can public funding restrain the returns from tertiary education?	Paola Azar Dufrechou	Gener 2018
18.01	Electoral politics and the diffusion of primary schooling: evidence from Uruguay, 1914-1954	Paola Azar Dufrechou	Gener 2018
17.04	Defence Spending, Institutional Environment and Economic Growth: Case of NATO	Natalia Utrero-González, Jana Hromcová and Francisco J. Callado-Muñoz	Juliol 2017
17.03	Pro-environmental behavior: On the interplay of intrinsic motivations and external conditions	Mariateresa Silvi and Emilio Padilla Rosa	Abril 2017
17.02	Driving factors of GHG emissions in EU transport activity	Lidia Andrés and Emilio Padilla	Març 2017
17.01	Innovation, public support and productivity in Colombia	Isabel Busom, Jorge-Andrés Vélez-Ospina	Gener 2017
16.10	How do road infrastructure investments affect the regional economy? Evidence from Spain	Adriana Ruiz, Anna Matas, Josep-Lluís Raymond	Juny 2016
16.09	Euro, crisis and unemployment: Youth patterns, youth policies?	Atanu Ghoshray, Javier Ordóñez, Hector Sala	Maig 2016