

ÁFRICA

Objetivos para el siglo XXI

África se encuentra en una encrucijada. ¿Seguirán abriéndose los sistemas políticos a una mayor participación y reformándose las economías a fin de integrarlas más plenamente en la economía mundial, o se volverá a las prácticas políticas y económicas que han retardado la incorporación del continente a las grandes corrientes económicas mundiales?

Alassane D. Ouattara



Alassane D. Ouattara,
Subdirector Gerente
del Fondo Monetario
Internacional

EN LA ALBORADA del siglo XXI, África no debe tardar en elegir la senda que desea seguir. Por una parte, podría dejar su destino librado a las fuerzas de la implosión y las guerras étnicas, en beneficio de unos pocos potentados de cortas miras o caudillos militares unidos por alianzas transitorias. La historia se repetiría, con todos sus infortunios, y este viejo continente quedaría a merced de todo tipo de corrupción, despojado de la riqueza de su suelo y del potencial de su juventud, marginado y a la deriva, a la zaga de la historia.

Por otra parte, África podría rechazar la marginación e ingresar plenamente en la gran aldea planetaria en que se ha convertido el mundo en la era de Internet. Su juventud podría así crear un futuro resplandeciente de esperanza, y cada uno de sus hombres y mujeres podría participar en el desarrollo de su país, lo que daría transparencia a la gestión pública e infundiría a todos la certeza de estar unidos por un destino común. Estos son los fundamentos de un entorno de estabilidad, integración y previsibilidad.

Desde los primeros años de la década de los noventa, muchos países de África al sur del Sahara han venido aplicando políticas macroeconómicas y reformas estructurales bien concebidas encaminadas a incrementar el in-

greso real per cápita y reducir la inflación y los desequilibrios financieros. Pero estas reformas no han alterado la situación de pobreza generalizada y escasa inversión privada, ni han impedido que la mayoría de los países africanos sigan dependiendo en gran medida de la asistencia externa. Además, los desequilibrios macroeconómicos son todavía de gran magnitud, y muchos países siguen siendo sumamente vulnerables a la variación de las condiciones externas.

Hoy día hay amplio consenso, tanto dentro de África como en los países que mantienen relaciones bilaterales con las naciones africanas, en cuanto a la necesidad de redoblar los esfuerzos para acelerar el crecimiento económico fomentando la inversión privada a través de una mayor apertura de los mercados y del comercio exterior y el establecimiento de un entorno más seguro por medio de reformas económicas, políticas y judiciales.

Recuperación económica de África

En la presente década, la región de África al sur del Sahara ha logrado un considerable avance hacia la estabilidad macroeconómica a través de programas financieros bien concebidos y reformas estructurales que promueven el sistema de mercado. En muchos casos, el FMI ha respaldado estas reformas

África al sur del Sahara: Indicadores económicos y financieros, 1992–98

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (Est.)
	(Tasas de crecimiento económico, porcentaje)						
PIB real	0,0	1,2	2,0	4,8	5,8	4,9	4,5
PIB real per cápita	-3,6	-3,8	-1,4	2,5	2,8	1,9	1,3
Índice de precios al consumidor	46,4	44,2	60,6	45,3	45,6	17,4	10,3
	(Porcentaje del PIB)						
Formación bruta de capital fijo	15,2	15,8	16,7	16,9	17,4	17,9	18,3
Ahorro interno	9,3	10,3	12,5	12,1	13,3	14,2	13,9
Saldo fiscal del gobierno central, incluidas transferencias oficiales	-8,3	-7,2	-6,0	-4,6	-3,6	-3,4	-3,2
Saldo en cuenta corriente, incluidas transferencias oficiales	-7,0	-7,1	-5,8	-5,8	-5,3	-4,9	-5,5
Saldo de la deuda pública externa	92,5	106,0	128,9	114,9	107,6	104,9	103,1

Fuente: FMI, *Perspectivas de la economía mundial*, octubre de 1998 (Washington).

Nota: Se excluyen Nigeria y Sudáfrica debido a la magnitud relativamente grande de su economía.

proporcionando asistencia técnica y asistencia financiera en el marco de diversos mecanismos financieros, especialmente el SRAE.

Tras un prolongado estancamiento, el crecimiento económico real medio de África al sur del Sahara se ha acelerado, pasando de una tasa media del 1,0% en 1992–94 a alrededor del 5% en 1995–98 (véase el cuadro). Son cada vez más los países en que se registra un vigoroso crecimiento económico, y el PIB real per cápita ha comenzado a aumentar. En 40 de 47 países, el ingreso anual per cápita está ahora en aumento. El éxito ha sido también considerable en cuanto a la disminución de la inflación y la reducción de los desequilibrios financieros internos y externos. El promedio de la inflación (medido por el índice de precios al consumidor) correspondiente a la región en conjunto se redujo de un máximo de más del 60% en 1994 a alrededor del 10% en 1998. El déficit de la balanza en cuenta corriente de la región, incluidas las donaciones, bajó de un promedio del 7,0% del PIB en 1992 al 5,5% en 1998, en tanto que el déficit fiscal global se redujo de un 8% del PIB al 5,5% en el mismo período.

Al mismo tiempo ha cobrado impulso la reestructuración de muchas economías africanas. El Estado interviene cada vez menos en la actividad económica. Se están eliminando los controles administrativos de los precios, y la comercialización de los productos agrícolas ha sido objeto de una amplia liberalización. La mayoría de los países han dado pasos importantes en el proceso de apertura de sus economías al comercio mundial, a través de la eliminación de las prácticas de tipos de cambio múltiples y barreras no arancelarias y la reducción del nivel de protección arancelaria. En la mayor parte de los países el proceso de reestructuración y privatización de empresas estatales se está realizando desde hace algún tiempo, aunque no en todos los casos con la misma celeridad ni con el mismo éxito. También en los mercados de trabajo se registra una paulatina liberalización. Va ganando terreno la reforma fiscal: los países africanos están adoptando medidas encaminadas a racionalizar su sistema tributario, reducir las exenciones y lograr una mayor eficiencia administrativa, reorientando al mismo tiempo el gasto de modo de evitar los desembolsos dispendiosos y mejorar la inversión y el gasto públicos en servicios sociales clave. En el frente monetario, la mayor parte de los países han logrado

avanzar hacia el establecimiento de tasas de interés determinadas por el mercado, la eliminación de los controles selectivos al crédito y la introducción de instrumentos indirectos de política monetaria, como la obligación de constituir reservas y las operaciones de mercado abierto. Además se da mayor importancia a la rehabilitación de los bancos en dificultades y al establecimiento de un sector bancario sólido y competitivo. Por otra parte, el FMI y el Banco Mundial pusieron en marcha recientemente un plan conjunto a fin de ayudar a los países pobres muy endeudados (PPME) que aplican políticas bien concebidas encaminadas a aliviar la carga de su deuda externa, incluida la correspondiente a la cuantiosa deuda multilateral.

Necesidad de un crecimiento económico más rápido

Indudablemente, los recientes logros registrados en África son alentadores, pero ¿bastan para reducir realmente la pobreza? Los países africanos tendrían que lograr una tasa real sostenida de aumento del ingreso per cápita comprendida entre el 8% y el 9% para alcanzar en una generación un ingreso per cápita real equivalente a la mitad del que registran actualmente los países industriales, y se requerirían tasas de crecimiento económico comprendidas entre el 6% y el 7% simplemente para hacer frente al incremento previsto de la población activa de la región. Lo notable de estas cifras no es sólo que son altas, sino que están comprendidas dentro de una gama que sería considerada viable por un creciente número de funcionarios responsables de la política económica. No obstante, para que estas tasas de crecimiento económico sean viables en África es urgente que la región ofrezca mejores condiciones para el ahorro y la inversión.

En pos de la seguridad económica

El objetivo básico de la “segunda generación” de reformas que tenemos ante nosotros consiste —en palabras del Director Gerente del FMI, Michel Camdessus— en ampliar el horizonte de la inversión privada promoviendo una mayor apertura del comercio interno y externo y creando un entorno más seguro. Al mismo tiempo, es esencial consolidar y ampliar el progreso logrado hasta la fecha en cuanto al mantenimiento de la

estabilidad macroeconómica. Quisiera explicar estos objetivos antes de exponer los métodos de consecución de los mismos.

Se requiere una regulación apropiada y aplicada en forma pareja, para respaldar un sistema de libre comercio, esencial a los efectos de lograr una mejor asignación de los recursos y la difusión de la tecnología y las innovaciones. Para ello se requieren las siguientes medidas:

- Es esencial dar una nueva definición al papel del Estado, que no debe participar directamente en la producción, sino ocuparse de prestar servicios públicos esenciales.

- Es preciso acelerar y dar mayor transparencia al proceso de privatización a fin de dejar margen para la actividad del sector privado. A los efectos de respaldar las medidas de este género hay que elaborar y aplicar una estrategia general de privatización bien definida, que no cubra únicamente las tareas de gestión sino también la propiedad, y en la que participen tanto los inversionistas locales como los extranjeros. La creación de un marco jurídico apropiado, aunado a programas e instituciones de regulación eficaces, constituye otro paso esencial para promover el establecimiento de un entorno transparente y previsible para los inversionistas, que reduzca el temor a la expropiación y fomente una saludable competencia.

- Como lo demuestra claramente la crisis asiática, es esencial llevar a cabo una reforma del sector financiero que intensifique la movilización del ahorro y la intermediación y promueva el establecimiento de sistemas bancarios sólidos; por otra parte las medidas de reforma deben aplicarse en adecuada secuencia. Los países de África al sur del Sahara deberán adoptar medidas enérgicas para dinamizar y ampliar sus mercados financieros, que son relativamente débiles; establecer organismos autónomos y eficientes de supervisión de la actividad bancaria; abrir su sector bancario a una saludable competencia internacional; aplicar prácticas óptimas en la esfera de la administración de los bancos, y mejorar el marco jurídico de la actividad bancaria y el cumplimiento coercitivo de los contratos. Al mismo tiempo es necesario establecer instituciones e instrumentos dedicados a una movilización a largo plazo del ahorro y servicios nacionales de financiamiento accesibles para los pequeños inversionistas.

- Pese al considerable avance logrado por los países de África al sur del Sahara en materia de liberalización del comercio exterior desde mediados de la década de los ochenta, sus regímenes de comercio exterior siguen siendo complicados y restrictivos en comparación con los de la mayoría de los demás países. En consecuencia, aquéllos tienen que acelerar el proceso de liberalización del comercio exterior y reforma arancelaria para promover la eficiencia y la competitividad de sus productores internos y ayudarlos a insertarse más profundamente en la economía mundial. En este contexto deben eliminarse todas las barreras no arancelarias de cierta importancia; los niveles arancelarios deben reducirse, por etapas, en forma considerable, y

“EL RESPALDO INTERNACIONAL DEBE CENTRARSE —Y SE CENTRA— EN LOS PAÍSES AFRICANOS RESUELTOS A ROMPER CLARAMENTE CON EL PASADO Y A APLICAR REFORMAS ECONÓMICAS Y POLÍTICAS DE GRAN ENVERGADURA”.

es preciso reducir o eliminar los impuestos sobre la exportación. La liberalización del comercio exterior suscitara mayores beneficios si fuera respaldada por una liberalización ordenada de las corrientes de capital, de modo que las inversiones extranjeras directas y de cartera cumplan un papel más destacado. Además, la liberalización del comercio exterior y la reforma arancelaria deben publicarse y realizarse en forma adecuada en el contexto de un programa de reforma tributaria a mediano plazo. Los países industriales podrían contribuir, de manera importante, eliminando las barreras que limitan el acceso de los productores africanos a sus mercados.

Es esencial brindar seguridad económica para suscitar la participación de todas y cada una de las personas en el desarrollo del país. Para alcanzar este objetivo deben adoptarse, entre otras, las siguientes medidas:

- Deben garantizarse la transparencia, previsibilidad e imparcialidad de los sistemas regulatorio y judicial del país. No se trata sólo de hacer respetar el derecho de propiedad privada y los mecanismos de ejecución coercitiva de los contratos sino, también, de eliminar la arbitrariedad, los privilegios especiales y las exen-

ciones ad hoc que crean distorsiones.

- Reviste gran importancia la adecuada gestión pública, de modo que las autoridades nacionales no deben escatimar esfuerzos para combatir la corrupción y la ineficiencia y hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos. En julio de 1997 el Directorio Ejecutivo del FMI, reconociendo la importancia de una adecuada gestión a los efectos de la estabilidad macroeconómica y un crecimiento económico viable, adoptó directrices tendentes a hacer que el FMI preste mayor atención a estos problemas.

- Definir con precisión el derecho de propiedad constituye un factor clave para la seguridad económica de los pequeños propietarios y los empresarios informales, y un requisito clave para conferir mayor dinamismo al sistema financiero. Para alcanzar este objetivo se requiere espíritu innovador y una estrecha coordinación con los interesados: no basta imponer los instrumentos jurídicos de las economías avanzadas a países en desarrollo con características culturales y administrativas diferentes.

Los siguientes son algunos de los instrumentos disponibles como respaldo del libre comercio y el logro de una mayor seguridad económica:

- Un conjunto de funcionarios públicos aptos y eficientes es un componente clave de una adecuada administración pública. En muchos países la incompetencia, el exceso de personal y el continuo deterioro de las remuneraciones reales hacen que los funcionarios públicos trabajen en un clima de desmoralización, escasos incentivos a un mejor desempeño, y actividades ilícitas. Un paso clave será la reforma de la administración pública. El considerable progreso ya logrado en cuanto a la reducción de los desequilibrios financieros internos y externos ha sido el fruto

de la consolidación fiscal, realizada principalmente mediante la reducción del gasto público; al mismo tiempo, en muchos países la base del ingreso fiscal sigue siendo inadecuada. Los programas de incremento del ingreso fiscal deben centrarse en la ampliación de la base tributaria y el fortalecimiento de la administración tributaria, ya que existe escaso margen para incrementar las tasas de impuesto. Se requiere un enfoque general de mediano plazo frente a la reforma tributaria, para lograr una composición óptima del ingreso fiscal y tener en cuenta las repercusiones de los incentivos a la inversión y la distribución del ingreso sobre la estructura tributaria. El nivel del gasto fiscal seguirá dependiendo de los recursos disponibles. Por lo tanto, la eficiencia de los desembolsos seguirá siendo el factor clave para lograr el ajuste fiscal a corto plazo. También será esencial mejorar aún más la composición del gasto público a través de la reducción del gasto improductivo y el aumento del gasto que se destina a educación, salud pública e infraestructura.

- Es esencial establecer una asociación de esfuerzos con la sociedad civil para crear consenso en torno a las reformas y establecer frenos y contrapesos. Para tener éxito, los gobiernos africanos deben promover activamente la participación de todos los segmentos de la sociedad civil en debates de política económica y explicar con mucho mayor claridad los costos a corto plazo, así como los beneficios a mediano y largo plazo, de las diferentes alternativas de política económica.

- Al intensificarse la integración económica, a cada uno de los países africanos le interesa que los países con los que comercia apliquen una política económica adecuada. En la actualidad, prácticamente todos los países africanos son miembros de organismos regionales. La intensificación de la mutua colaboración regional y la coordinación de las políticas nacionales les permitiría superar las desventajas vinculadas al reducido tamaño de sus economías y sus limitaciones geográficas, y, al brindarles acceso a mercados más amplios, les permitiría lograr economías de escala. Como es natural, a través de vínculos comerciales más estrechos, los países africanos podrán participar más fácilmente en un comercio de escala mundial, avanzando así hacia una liberalización no discriminatoria del comercio multilateral. La principal tarea del futuro será lograr que los organismos regionales mencionados establezcan objetivos regionales comunes y sean considerados como vehículos eficaces para la inserción de los países africanos en la economía mundial y para que sus países miembros se respalden mutuamente a los efectos de la aplicación de sus programas de reforma. El ritmo de avance hacia esa meta debe ser el que resulte factible, no el que sea cómodo para el país más lento.

Conclusión

La seguridad económica, una adecuada gestión pública y un diálogo más eficaz con la sociedad civil que permita establecer un consenso social para las reformas, deberán ser las preocupaciones clave de los responsables de la política económica en los países africanos, además de la aplicación de una política macroeconómica bien concebida y firmes reformas estructurales.

Al considerar los objetivos de África para el siglo XXI, me impresiona su carácter esperanzador. Todos los enfoques convergen en el objetivo único de crear instituciones que canalicen y respalden la iniciativa de todos y cada uno de los habitantes de la región. Pero sé también que los titulares de la prensa sue-

len presentar un cuadro muy diferente de África: aterradores conflictos étnicos, cínica corrupción, miseria y enfermedades generalizadas. ¿Cómo pueden conciliarse estos objetivos esperanzadores con la dura realidad? La respuesta reside en la capacidad creativa del ser humano en un entorno seguro.

Somos testigos de un renacimiento de África. En la mayor parte de su vida independiente, la mayoría de los países de la región han sido regidos por gobernantes que, ilustrados o no, eran autócratas porque se situaban por encima de la ley. Actualmente, se está afianzando el imperio de la ley. Hoy, más que nunca, los africanos exigen a sus gobernantes responsabilidad y honestidad, el fin de la gestión pública represiva y el derecho a participar en la formulación de la política oficial. La creciente exigencia de sistemas más participatorios de representación política, que tendría que haberse atendido hace ya mucho tiempo, permitirá a los gobiernos africanos crear un consenso popular en torno a sus políticas económica y social. Los problemas causados por los conflictos étnicos y la miseria generalizada sólo pueden resolverse bajo el imperio de la ley, que es el fundamento de la paz y la prosperidad, ya que sin él, la iniciativa, la inversión y el ahorro no pueden alcanzar niveles apropiados.

Se requiere una nueva asociación de esfuerzos para respaldar un crecimiento y desarrollo económicos viables en África. El respaldo internacional debe centrarse —y se centra— en los países africanos resueltos a romper claramente con el pasado y a aplicar reformas económicas y políticas de gran envergadura. Es del interés de la comunidad internacional que se propague la democracia y se desarrollen economías de mercado en África.

No nos engañemos: la lucha por la seguridad económica es de orden político. Es una lucha por los aspectos sustanciales del poder. En África existe una nueva base de poder en todos los hombres y mujeres que se esfuerzan por establecer un nuevo orden. En sus esperanzas reside mi esperanza de un África más humana.

F&D

Una versión ampliada de este artículo fue publicada en el número de invierno/primavera de 1998 de Brown Journal of World Affairs.

Más información sobre el FMI: www.imf.org

Annual Report • Annual Meetings • Article IV Consultations • Articles of Agreement • Asian Crisis Response • Balance of Payments • Bookstores • By-Laws, Regulations and Resolutions • Communications • Conditionality • Commodity Prices • Country Assessments • Country Information • DSB • Data Standards • Department of Economic and Development Organizations • Employment Opportunities (EJO) • ESAF • Exchange Rates • Executive Directives • Evaluation of ESAF • Finance & Development • Financial Statements • Frequently Asked Questions • Fund • Governors • Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) • How to apply for employment • How to order publications • IMF Contacts • IMF Institute • IMF Survey • Internships • Investments • Joint Vienna Institute • Joint World Bank-IMF Institute • Library • Loans • Monitoring and Reporting • Publications • Staff • Member Country Publications • Memorandums of Economic and Financial Policies • News • News Briefs • Officers of the IMF • Order information