



Crecimiento e inversión en África al sur del Sahara ¿Cómo mejorar la situación?

Ernesto Hernández-Catá

La región de África al sur del Sahara debe acelerar su crecimiento económico para reducir la pobreza y elevar el nivel de vida. En este artículo se analizan algunos obstáculos al crecimiento de la región y algunas medidas de política que podrían mejorar las perspectivas.

EL CRECIMIENTO a largo plazo de África al sur del Sahara tendrá que acelerarse significativamente para lograr una clara reducción de la pobreza y un nivel de vida aceptable. Será necesario también adoptar medidas para encauzar una adecuada proporción del mayor ingreso a la reducción de la pobreza; por ejemplo, habrá que mejorar la prestación de servicios sociales. Dado el bajo ingreso per cápita de muchos países de la región, parece difícil que la redistribución del ingreso por sí sola permita resolver de manera definitiva el problema de la pobreza, a menos que aumentara notablemente la riqueza que debe distribuirse. Los estudios empíricos indican, de hecho, que el ingreso de los sectores pobres aumenta paralelamente al crecimiento global y que el crecimiento económico es una de las mejores maneras de reducir la pobreza.

El principal problema de política económica de estos países y sus socios en el desarrollo es cómo estimular el crecimiento económico. Los

estudios empíricos indican que las contribuciones al crecimiento de la inversión física y de la productividad total de los factores (definida como la tasa de crecimiento del PIB que no se explica por la formación de capital ni el crecimiento de la fuerza de trabajo) han sido bajas en comparación con otras regiones y han declinado con el tiempo. Esta tendencia ha reflejado ineficiencias en la asignación de recursos; la prestación deficiente de servicios públicos, especialmente en los campos de la salud y la educación, y el gran riesgo que representa la actividad económica en muchas zonas de la región. Además, aunque la fuerza de trabajo ha aumentado velozmente, su productividad se ha mantenido relativamente baja debido a los niveles deficientes de salud y educación.

Mejora de las condiciones para la inversión

En los años noventa, la relación entre la inversión y el PIB en los países al sur del Sahara os-

ciló alrededor del 17% del PIB, muy por debajo de los coeficientes alcanzados en los países en desarrollo de América Latina (entre 20% y 22 %) y Asia (entre 27% y 29%). Los datos disponibles y las comparaciones internacionales también indican que el coeficiente de inversión *privada* es bajo. Esto es inquietante por dos razones. En primer lugar, se ha comprobado que la inversión privada tiene un efecto mucho mayor que la inversión pública sobre el crecimiento, tal vez porque es más eficiente y en algunos países está menos vinculada a la corrupción. En segundo lugar, la asistencia oficial para el desarrollo, que financia gran parte de la inversión pública en África, está en disminución.

Tal vez la principal razón del bajo nivel de inversión privada en los países de la región sea la percepción, por parte de los inversionistas nacionales y extranjeros, de que la tasa de rentabilidad del capital ajustada en función del riesgo es baja. Hay tres importantes factores de riesgo que parecen ser especialmente relevantes: la inestabilidad macroeconómica, los sistemas legales inadecuados (en particular, la dificultad para hacer cumplir los contratos), y el riesgo político, sobre todo el riesgo de conflictos armados. La reducción del riesgo aumentaría el atractivo de mantener activos en la región y, por lo tanto, elevaría las tasas de inversión interna y de ahorro, y reduciría a la vez la fuga de capitales, grave problema en muchos de estos países.

En primer lugar, con respecto a la inestabilidad macroeconómica, los países de la región han logrado últimamente reducir el déficit presupuestario y frenar el crecimiento de la masa monetaria y la inflación. Sin embargo, los atrasos en los pagos, tanto internos como externos, siguen siendo un grave problema en muchos países. En los últimos años, la evolución de Gabón y Zimbabwe, en particular, ha puesto de relieve la rapidez con que se puede perder el control monetario y fiscal. En consecuencia, estos países y sus socios en el desarrollo deben seguir considerando la estabilidad macroeconómica como un elemento clave de sus programas.

En segundo lugar, los sistemas legales son un problema importante. La inversión privada no va a levantar vuelo si los inversionistas y los prestamistas pierden su capital porque el sistema judicial no logra hacer respetar los contratos y derechos de propiedad. Se han logrado algunos avances a nivel regional, por ejemplo gracias a la labor de la Organización para la Armonización de la Legislación Empresarial de África (OHADA), pero todavía queda mucho por hacer.

En tercer lugar, los conflictos armados amenazan la viabilidad de los programas orientados al crecimiento. Es un problema complejo, pero la comunidad internacional y algunas instituciones africanas como la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental han encontrado la forma de asistir a los países que participan en operaciones de mantenimiento de la paz (por ejemplo, Nigeria en Sierra Leona) y a los países que han acogido gran cantidad de refugiados (como Guinea). Algunos organismos como el Banco Mundial y el FMI también ayudan a los países que acaban de superar conflictos armados en la reconstrucción de su infraestructura física y sus mecanismos de recaudación de impuestos y suministro de servicios públicos esenciales.

Las elevadas tasas impositivas son otra de las razones del bajo nivel de inversión privada en la región. Los altos niveles de

impuestos y derechos aduaneros, junto con las presiones de algunos grupos de interés, han generado un círculo vicioso en el que las crecientes exenciones socavan la base tributaria y, en última instancia, lleva a los responsables de la política económica a elevar aún más las tasas impositivas para evitar el aumento del déficit presupuestario. Por este motivo, y también porque crean distorsiones microeconómicas y condiciones propicias para la corrupción, las exenciones tributarias deben reducirse drásticamente como parte de una estrategia encaminada a impulsar el crecimiento y la inversión.

El sobreendeudamiento que muchos países africanos han acumulado desalienta la inversión privada al crear una mayor probabilidad de aumento de la tasa marginal del impuesto y, por ende, una menor rentabilidad del capital. La Iniciativa reforzada para los países pobres muy endeudados, del Banco Mundial y el FMI, tiene por objeto brindar un alivio de la deuda rápido, profundo y amplio a 30 países, la mayoría de África al sur del Sahara, estableciendo un vínculo estrecho entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza.

Aumento de la productividad y el crecimiento

Las tasas de rentabilidad del capital y del trabajo, así como la productividad general de las economías de esta región siguen siendo bajas, debido a una serie de distorsiones y deficiencias institucionales. Los problemas son conocidos: obstáculos al comercio internacional, tipos de cambio sobrevaluados, infraestructura insuficiente, mala gestión de gobierno y corrupción, y escasa competencia junto con estructuras de monopolio, especialmente en el sector agrícola. Estos problemas pueden corregirse mediante una política oficial acertada, pero el cambio será políticamente difícil y tomará tiempo.

En lo que respecta al primer problema, la región está menos abierta al comercio internacional que otras regiones en desarrollo. Varios estudios indican que la liberalización del comercio probablemente mejorará los resultados en este terreno y, por ende, impulsará el crecimiento de la productividad y la producción. Algunos países africanos han hecho avances en la liberalización del comercio en los últimos años. Por ejemplo, la implementación del arancel exterior común en la Unión Económica y Monetaria del África occidental contribuirá no sólo a la liberalización del comercio dentro de la región sino también a una considerable reducción y simplificación de la estructura arancelaria externa de la región. Estos avances tendrán que afianzarse y hacerse extensivos a otros sectores de África al sur del Sahara.

Si bien la liberalización del comercio en la región es crucial, es igualmente importante que los productores africanos tengan un mejor acceso a los mercados de las economías avanzadas. En particular, estas economías deberían reducir los aranceles en todas las etapas de la producción, a fin de reducir la protección efectiva sobre bienes que pueden ser de interés para los países de la región, por ejemplo, ropa, pescado, alimentos procesados y productos de cuero.

Aunque algunas actividades económicas pueden haber resultado beneficiadas por la política comercial proteccionista, la producción y la exportación globales se han visto casi siempre perjudicadas por los tipos de cambio sobrevaluados. Una motivación para implementar una política proteccionista es el deseo de proveer bienes importados baratos a la elite urbana. Sin

embargo, las consecuencias negativas para el sector de bienes comerciables han sido muy costosas en términos de pérdida de producto y empleo. Afortunadamente, la política en este campo se orientó en la dirección correcta durante los años noventa. El ejemplo más notable de ello fue la devaluación del franco CFA en 1994, que produjo, tras un largo período de estancamiento en la zona del franco CFA, un fuerte impulso al crecimiento, la inversión y la exportación.

Otro factor que inhibe la inversión privada y el crecimiento en la región —al aumentar el costo de la inversión en capital físico— es la deficiente calidad de la infraestructura, especialmente en sectores como las comunicaciones (puertos, carreteras y ferrocarriles) y la generación de energía eléctrica. Esta mala calidad de la infraestructura origina costos elevados para los productores de bienes comerciables, que se agregan a los costos derivados de la baja densidad de población y del hecho de que muchos países africanos carecen de litoral marítimo. Las razones de la inversión insuficiente en infraestructura y del mal mantenimiento de ésta guardan relación con la política económica: recursos presupuestarios insuficientes, desvío fraudulento de fondos públicos, e ineficiencias provocadas por la corrupción administrativa (por ejemplo, en los puertos) y la existencia de cárteles.

Muchas de las dificultades estructurales y presupuestarias que afronta África guardan relación con la mala gestión de gobierno. La corrupción, en particular, obstaculiza el crecimiento y la inversión al elevar el costo de las transacciones —lo que a su vez reduce la rentabilidad— y al desviar recursos públicos. Por otra parte, la corrupción y el fraude se ven fomentados por las políticas de gobierno que generan rentas y permiten a unos pocos miembros de la sociedad obtener ganancias inmerecidas mediante el pago de sobornos a funcionarios públicos. Por esta razón, así como por razones de eficiencia, el FMI ha solicitado sistemáticamente la supresión de las cuotas de importación y exportación, las exenciones impositivas, los subsidios y otras medidas que privilegian a determinados grupos de interés. El FMI ha fomentado también la liberalización del sector agrícola en toda la región, especialmente los subsectores del cacao en Côte d'Ivoire y Ghana y del algodón en varios países de África occidental, con miras a aumentar la eficiencia y mejorar la distribución del ingreso en favor de los agricultores pobres. Además, el FMI seguirá recomendando la eliminación de los subsidios y protecciones en el sector agrícola de los países industriales, que en algunos casos perjudican a los productores africanos.

La corrupción también puede dar lugar a la malversación de fondos públicos en violación de procedimientos legales y presupuestarios, a veces en connivencia con funcionarios de los ministerios que efectúan los gastos o con los contribuyentes potenciales. En varios países africanos, el FMI ha solicitado que se investiguen los casos de fraude y, junto con el Banco Mundial, ha solicitado auditorías externas en las principales entidades del sector público de los países en los que se sospecha la existencia de fraude, manejos financieros indebidos o falta de transparencia. En algunos países, el FMI ha debido postergar o interrumpir



Ernesto Hernández-Catá es Director Asociado del Departamento de África del FMI.

un programa al no haberse resuelto un caso de corrupción o fraude.

Aumento de la productividad laboral

La fuerza laboral ha aumentado pronunciadamente en África al sur del Sahara debido al rápido crecimiento de la población. En algunos sectores de la región, sin embargo (en particular el sur), el crecimiento del empleo se ha visto dificultado por las rigideces del mercado laboral, incluidos los salarios excesivamente altos obtenidos por los sindicatos poderosos para trabajadores no calificados. Por otra parte, es probable que el crecimiento del empleo y de la fuerza laboral se vea seriamente afectado por el pronunciado aumento

del número de muertes provocadas por el SIDA.

Reconociendo que la formación de capital humano es un importante factor del crecimiento, el FMI y el Banco Mundial han insistido en que los países de esta región deben aumentar el gasto público destinado a infraestructura educativa y sanitaria (incluida la mejora de los servicios sanitarios y de agua potable). Sin embargo, el gasto no es todo. Hay datos estadísticos y de casos que demuestran la existencia de una gran desproporción entre las asignaciones presupuestarias y las mejoras efectivas en la atención médica y la educación. La difícil tarea consistirá en lograr que los gastos destinados a salud y educación no se desvíen a otros fines y que las escuelas y hospitales de las áreas rurales reciban la parte de fondos públicos que les corresponde.

Principales riesgos

Las políticas encaminadas a eliminar los obstáculos a la inversión privada y al aumento de la productividad, del tipo de las que se describen en este artículo, probablemente permitirían aprovechar al máximo los recursos de la región. Sin embargo, por diversas razones, el grado de eficacia de estas medidas en cuanto a aumentar el ingreso per cápita puede ser limitado. En primer lugar, existe el riesgo de que la propagación de conflictos armados ponga en peligro el proceso de reestructuración económica y alivio de la pobreza en varios países. La continuación o la escalada de los conflictos afectará la confianza de los inversionistas y desencadenará la fuga de capitales, poniendo en grave riesgo el logro de un crecimiento rápido y sostenido.

En segundo lugar, la propagación del SIDA, especialmente en el sur de África, podría tener un efecto devastador para el ingreso y el bienestar. Resulta claro, a partir de una serie de estudios de caso, que habrá consecuencias demográficas, macroeconómicas y sanitarias, incluido un gran deterioro del crecimiento del ingreso per cápita a mediano plazo.

¿Qué se puede hacer?

Reconociendo lo limitado de los avances logrados hasta el momento en la reducción de la pobreza, especialmente en África al sur del Sahara, el FMI ha modificado sus programas de concesión de préstamos. Se seguirá haciendo frente a los principales obstáculos al crecimiento económico a través del nuevo servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza, pero se

hará hincapié en la reducción de la pobreza y, por ende, en un adecuado financiamiento y suministro de servicios sociales, así como en los aspectos vinculados a la gestión pública. Por otra parte, con mayor frecuencia, los gobiernos están tomando la iniciativa en la elaboración de ideas y planes para reducir la pobreza en el marco de un amplio diálogo con la sociedad civil.

Acelerar el crecimiento y reducir la pobreza serán una tarea difícil, pero una tarea que *puede* concretarse, siempre que los responsables de la elaboración de políticas de África y la comunidad internacional estén dispuestos a asumir su responsabilidad. Como parte de este esfuerzo, el FMI seguirá alentando a los países a:

- Adoptar una política macroeconómica sólida: nadie se beneficia con una alta tasa de inflación, menos aún los sectores pobres; los grandes déficit presupuestarios desplazan la inversión privada y desalientan la exportación, y los atrasos en los pagos desincentivan a los inversionistas.
- Mejorar la eficiencia económica liberalizando el comercio y manteniendo tipos de cambio competitivos, eliminando la participación directa del Estado en la producción de bienes y servicios comerciables, y promoviendo la competencia local en todos los sectores, especialmente el agrícola.
- Respaldar los esfuerzos de integración regional que contribuyan a la liberalización del comercio, una política macroeco-

nómica sólida y el desarrollo de instituciones que promuevan políticas adecuadas.

- Mejorar la infraestructura, especialmente puertos y comunicaciones, a fin de alentar el comercio y la inversión.
- Aumentar el gasto público destinado a educación y salud y mejorar la prestación de servicios en estas áreas.
- Redoblar los esfuerzos para erradicar la corrupción.
- Reducir el riesgo para los inversionistas mejorando la calidad y la integridad del sistema legal.

En muchas de estas áreas, el Banco Mundial deberá desempeñar un papel muy importante. Pero el FMI también puede colaborar a través de sus programas de financiamiento, de asesoramiento y de asistencia técnica, y puede contribuir también ayudando a los países que han sido asolados por conflictos armados, participando activamente en la ampliación y profundización de la reducción de la deuda, y presionando a los países avanzados para que abran sus fronteras a las exportaciones provenientes de África al sur del Sahara. **F&D**

Este artículo se basa en el estudio del mismo autor titulado "Raising Growth and Investment in Sub-Saharan Africa: What Can Be Done?" (Documento de análisis de política económica del FMI 00/4), que contiene amplias referencias bibliográficas.

Suscríbase a Finanzas & Desarrollo

Para informarse sobre las tendencias económicas mundiales, quienes toman decisiones en los campos empresarial, financiero y estatal de más de 180 países leen *Finanzas & Desarrollo*, que se publica en marzo, junio, septiembre y diciembre.

Sírvase llenar y remitirnos este formulario de suscripción

Nombre _____
(Nombre) (Apellido)

Organismo _____ Cargo _____

Calle/Casilla de correo _____

Ciudad _____ Estado/Provincia _____

País _____ Código postal _____

Correo ordinario (envío gratuito) Correo aéreo (US\$20 anuales)

Opciones de pago del envío aéreo (se requiere el pago anticipado)

Cheque o giro bancario en dólares de EE.UU.
(Cheques en dólares de EE.UU. a nombre de "IMF Publication Services")

Sírvase debitar US\$ _____ en mi tarjeta de crédito:

American Express MasterCard VISA Fecha de expiración ____ / ____
mes año

Cuenta # _____ - _____ - _____

Firma _____ Fax # _____
(Debe figurar en todos los pedidos)

Campo profesional

- 1 Estudiante universitario
- 2 Banco central
- 3 Ministerio de Hacienda
- 4 Banco comercial
- 5 Otras instituciones financieras
- 6 Organismo de planificación
- 7 Organismo internacional o regional
- 8 Biblioteca pública
- 9 Profesor universitario
- 10 Otros organismos públicos
- 11 Organización no gubernamental
- 12 Agencia de noticias
- 13 Empresa privada
- 99 Otro _____

International Monetary Fund

Publications Services
Box FD300
Washington, D.C. 20431 EE.UU.
Teléfono: (202) 623-7430
Fax: (202) 623-7201
Correo electrónico: publications@imf.org

Idioma de la edición solicitada

- Árabe
- Chino
- Español
- Francés
- Inglés