

Fortalecimiento de las capacidades en África

El papel de las instituciones financieras internacionales

En este artículo se examina la importancia de las instituciones nacionales para el crecimiento económico y el papel de las instituciones financieras internacionales, particularmente el FMI, en el fortalecimiento de las capacidades en África.

Saleh M. Nsouli

TRES componentes importantes e interrelacionados son esenciales para el desarrollo económico: el fortalecimiento de las capacidades, el buen gobierno y la reforma económica. El fortalecimiento de las capacidades —el desarrollo de habilidades y el establecimiento de instituciones— es vital para lograr un crecimiento económico sostenido. Pero las habilidades que se adquieran no pueden ser plenamente explotadas, y las instituciones no pueden ser operadas eficazmente, sin una buena gestión de gobierno. Y no se pueden implementar debidamente las reformas sin instituciones que funcionen adecuadamente.

Fundamento y pruebas

La incidencia del fortalecimiento de las capacidades en el crecimiento económico ha sido materia de numerosos estudios económicos en los últimos años. Se ha ido creando un consenso en torno a que la calidad de las instituciones —en sí, reflejo de cuanto se haya avanzado en el fortalecimiento de las capacidades— es importante para el crecimiento económico, pues contribuyen a incentivar la inversión y a dar más eficiencia a la asignación de recursos.

Se pueden distinguir dos grupos de instituciones. Primero, las instituciones que sirven de base a un funcionamiento eficiente del mercado y, entre éstas, un sistema de derechos de propiedad claramente delineado, que proteja los acti-

vos de los inversionistas y el rendimiento de esos activos; un sistema regulador que limite el fraude y las conductas anticompetitivas; instituciones sociales y políticas que mitiguen el riesgo y resuelvan los conflictos sociales, y, por último, un régimen de derecho y un gobierno “limpio” (Rodrik, 1999). En segundo lugar, existen instituciones que crean un entorno económico estable mediante políticas económicas y financieras sólidas. Estas instituciones, como el ministerio de Hacienda y el banco central, son responsables de la gestión económica y financiera.

Varios estudios recientes subrayan la importancia de las instituciones. Es sorprendente recordar que el potencial de crecimiento de África en la década de 1960 superó en ocasiones al de Asia oriental. Easterly y Levine (1997) ofrecen resultados empíricos que sugieren que la falta de realización de este potencial se ha relacionado estrechamente con una serie de factores sociales y políticos, como una escolaridad insuficiente, inestabilidad política y una infraestructura inadecuada. Ello es congruente con un estudio de Rodrik (1997) en el que se muestra que un índice de calidad institucional es un instrumento muy adecuado para explicar los diferenciales de crecimiento entre los países de Asia oriental, diferenciales que no pueden atribuirse a variables económicas clásicas como la acumulación de capital, el progreso técnico y una mayor oferta de mano de obra. En un estudio del Banco Mundial (1998) se sugiere que un

mejoramiento sustancial en la calidad de la gestión de los países en desarrollo podría incrementar en un punto porcentual sus tasas de crecimiento. En un estudio amplio de 133 países, Hall y Jones (1999) comprueban que las instituciones favorables a la producción y cierta forma de propiedad privada fomentarán la acumulación de capital humano y físico, lo que eventualmente incrementará la productividad total de los factores y, con ello, impulsará el producto interno. Estos estudios, entre otros, subrayan un hecho importante, a saber, que la acumulación de capital no basta para garantizar el crecimiento y que existe una relación complementaria entre la calidad de las instituciones y la acumulación de capital cuyo reconocimiento es esencial para el éxito de los países en su empeño por lograr un crecimiento duradero.

¿Cuáles son, entonces, las pruebas de la calidad de las instituciones en África?

En una encuesta de 23 países de África (Sievers, de próxima publicación) se asigna a las instituciones gubernamentales y judiciales africanas calificaciones encontradas: son “mejores que lo que supone la opinión generalizada, pero inferiores a las que requiere un crecimiento elevado y sostenido”. Interrogadas sobre cuestiones tales como la corrupción, el régimen de derecho y la eficacia del sistema legal nacional en la ejecución de contratos, las empresas africanas respondieron con calificaciones que, en promedio, eran iguales o ligeramente inferiores a las de otros países en desarrollo. Estas calificaciones sugieren que las instituciones de África aún no se han perfeccionado lo suficiente como para aportar una contribución sustancial al desarrollo.

Las instituciones responsables de la gestión económica en África se han venido desarrollando en términos de su capacidad para formular e implementar las políticas económicas. El desarrollo de estas instituciones adquirió impulso en la última década, como lo demuestra el mejoramiento general en la aplicación de las políticas y los resultados económicos del continente (véase Calamitsis, 1999, y Fischer, Hernández-Catá y Khan, 1998). Sin embargo, en los últimos años se produjeron frecuentes interrupciones en el proceso y una serie de países que habían avanzado en la formulación de políticas sufrieron retrocesos. Ello indicaría que las instituciones africanas aún no son suficientemente sólidas para permitir que los países continúen aplicando las políticas económicas adecuadas.

El papel de las instituciones financieras internacionales

Las instituciones financieras internacionales tienen objetivos específicos y áreas de especialización e idoneidad diferentes. Pensemos en el FMI, el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo. La intensificación de la cooperación para el crecimiento sostenible y la lucha contra la pobreza, anunciada recientemente por Hörst Köhler, Director Gerente del FMI y James Wolfensohn, Presidente del Banco Mundial, subraya los mandatos básicos distintos de ambas instituciones. El FMI se concentra en fomentar la estabilidad financiera internacional y la estabilidad macroeconómica y el crecimiento de los países miembros, y el Banco Mundial pone el acento en la asistencia a los países miembros para “reducir la pobreza, enfocando sobre todo la dimensión institucional, estructural y social del desarrollo”. Sin embargo, existen áreas que se superponen, como el

de la reforma del sector financiero, y por lo tanto es esencial la cooperación para garantizar la complementariedad de las políticas, dentro de un enfoque integral. El Banco Africano de Desarrollo tiene el mandato regional de “contribuir al desarrollo económico y el progreso social de sus miembros regionales”, con un núcleo operacional en el desarrollo agrícola y rural, el desarrollo de los recursos humanos, el fomento del sector privado, el buen gobierno, la integración económica y la cooperación, y el medio ambiente y las cuestiones de género.

Pese a los diferentes mandatos de estas instituciones, existen analogías en los tipos de contribuciones que en general pueden aportar al fortalecimiento de las capacidades y en los mecanismos a través de los cuales se materializan esas contribuciones.

En primer lugar, las instituciones financieras internacionales suministran financiamiento —habitualmente, préstamos, pero también, en algunos casos, un fuerte elemento de donación— para ayudar a las autoridades de los países en la consecución de objetivos acordados en consulta con aquéllas. El financiamiento puede ir en respaldo de inversiones específicas —por ejemplo, en infraestructura y fortalecimiento de las capacidades— o puede ser parte de un programa de ajuste de un sector específico o de toda la economía.

En segundo lugar, las instituciones financieras internacionales respaldan los empeños de las autoridades nacionales para diseñar políticas encaminadas a la consecución de metas económicas y sociales específicas. Esto habitualmente requiere consultas intensas con representantes del gobierno y del sector privado, y entre la sede y los funcionarios residentes de las instituciones financieras internacionales, para identificar los estrangulamientos y los problemas más importantes que enfrenta el país. A ello, en general, sigue la preparación de un informe escrito en el que se resumen las conclusiones y se proponen las recomendaciones de política de los funcionarios de las instituciones financieras internacionales. Los planes de políticas acordados pueden incluir recursos u otro tipo de asistencia específicamente asignada al fortalecimiento de las capacidades en esferas sociales y económicas.

Tercero, las instituciones financieras internacionales estimulan la formulación, divulgación y adopción de normas y códigos internacionalmente aceptados de buenas prácticas económicas, financieras y de gestión empresarial. La adopción e implementación de tales normas y códigos contribuye al desarrollo y mejora el funcionamiento de las instituciones nacionales, lo cual, a su vez, puede ayudar a los países a integrarse mejor en la economía mundial y beneficiarse de la creciente globalización.

Cuarto, las instituciones financieras internacionales ofrecen capacitación en una variedad de materias. Esta capacitación puede impartirse en el contexto de un proyecto específico que el país implementa con el respaldo de la institución financiera internacional —por ejemplo, los proyectos de reforma de las empresas públicas, la administración tributaria y el sector financiero; también puede proporcionarse a través de cursos, seminarios y trabajos prácticos.

Y, quinto, las instituciones financieras internacionales colaboran —en África y en otras regiones— con las instituciones de capacitación e investigación regionales (incluida la Fundación para el Fortalecimiento de las Capacidades en África y el Consorcio Africano de Estudios Económicos) a fin de facilitar la transferencia de conocimientos; capacitar a analistas económicos, funcionarios e instructores, y respaldar la investigación económica.

Si bien las instituciones financieras internacionales pueden desempeñar un papel sustancial, es importante subrayar que sólo deben cumplir un papel de apoyo y que los propios países tienen la responsabilidad primordial en el fortalecimiento de sus capacidades.

Apoyo del FMI

El FMI ha desempeñado un papel importante a través de su interacción con un amplio espectro de organismos gubernamentales de los países africanos. Esa interacción va mucho más allá de las tareas del FMI en materia crediticia y de reducción de la deuda. En realidad, el FMI contribuye a crear idoneidad y capacidad para la formulación de políticas económicas como parte integral de todas sus actividades principales. Existen básicamente cuatro conductos a través de los cuales se canaliza el aporte del FMI.

El primero es la capacitación económica que ofrece el Instituto del FMI (y otros departamentos de la institución). Los cursos sobre gestión macroeconómica y temas especializados están destinados a distintos niveles de funcionarios públicos y distintos tipos de organismos. En los últimos 20 años, han recibido capacitación del Instituto más de 3.000 funcionarios de los bancos centrales, los ministerios de Hacienda, Economía, y de otros organismos gubernamentales de África.

Segundo, la asistencia técnica que brinda el FMI es otro conducto importante. En 1999, el tiempo que dedicaron los técnicos del FMI a la asistencia técnica fue cinco veces superior que en 1991. A través de su programa de asistencia técnica, el FMI procura satisfacer una amplia gama de necesidades expresadas por los países miembros. Por ejemplo, el Departamento de Finanzas Públicas ha brindado asistencia en la movilización de ingresos fiscales y la administración tributaria y aduanera; la gestión del gasto público, incluida la preparación y ejecución presupuestarias, y la reforma jubilatoria y de las redes de protección social. La asistencia del Departamento de Asuntos Monetarios y Cambiarios abarca la regulación, supervisión y reestructuración bancarias; la gestión y operación cambiarias; la organización y administración de los bancos centrales; la contabilidad de los bancos centrales; los sistemas de compensación y pagos; las operaciones monetarias y el fomento del mercado monetario. El Departamento de Estadística ha venido ampliando la asistencia técnica para ayudar a los países miembros a cumplir con las normas internacionalmente aceptadas de declaración de estadísticas, especialmente monetarias, de balanza de pagos, del sector real y de las finanzas públicas.

Tercero, las consultas del FMI que se realizan periódicamente con cada uno de los países miembros, de acuerdo con el Artículo IV del Convenio Constitutivo, ofrecen un conducto menos explícito aunque igualmente importante. En el curso de esas consultas, el FMI y las autoridades —incluidos los analistas técnicos, los funcionarios principales de los ministerios más importantes y del banco central, y altos funcionarios gubernamentales encargados de la formulación de políticas— participan en un diálogo profundo que abarca un análisis detallado de la economía, un examen de las posibles opciones y la formu-



Saleh M. Nsouli es Subdirector del Instituto del FMI.

lación de medidas de política. En parte debido a que estas consultas requieren que estos funcionarios participen en un diálogo, estimulan a distintos organismos y a dependencias de esos organismos a cooperar más estrechamente, lo que contribuye a crear en el país la capacidad para analizar problemas y diseñar soluciones. Además, en los últimos años, el FMI ha procurado estimular cada vez más a los países miembros a que establezcan una mayor transparencia y observar las normas internacionales. Se ha puesto el acento en una mayor transparencia en las prácticas monetarias y fiscales, un mejoramiento de la regulación y supervisión bancarias, y una más amplia divulgación de datos.

Cuarto, el diálogo en torno al diseño de programas respaldados por el FMI y el control de su implementación es otro canal de interacción. Más aún que las consultas del Artículo IV, los programas respaldados por el FMI movilizan a analistas y funcionarios experimentados de los países miembros y de otras instituciones financieras internacionales. Este emprendimiento común contribuye decisivamente a fortalecer las dependencias directamente encargadas de la gestión económica, sobre todo en los ministerios de Hacienda y los bancos centrales. El perfeccionamiento de las técnicas y los conocimientos en estas dependencias es acumulativo y, con el tiempo, crea una mayor capacidad en numerosos aspectos de la gestión de la política económica. Los representantes residentes del FMI también cumplen un papel clave, al asistir a los países miembros en la ejecución de sus programas y contribuir al fortalecimiento de las capacidades a través de su interacción con los funcionarios gubernamentales.

Objetivos de la capacitación que brinda el FMI

La capacitación ayuda a robustecer la capacidad en la formulación de las políticas económicas de los países, al desarrollar la idoneidad técnica de los funcionarios en la elaboración y aplicación de políticas macroeconómicas y financieras. Además, es un complemento de la asistencia técnica, puesto que los funcionarios mejor capacitados están en condiciones de beneficiarse más de la asistencia técnica sectorial. Este carácter complementario se pone de manifiesto en los incrementos sustanciales y paralelos de la demanda de capacitación y asistencia técnica. En la década de 1990, se triplicó el número promedio de participantes africanos en los cursos del Instituto del FMI —en Washington y en el exterior— alcanzando cerca de 300 al año, en comparación con los 100 participantes por año de la década de 1980.

Es particularmente importante que la firme demanda de capacitación haya tenido origen en las autoridades africanas. Ello marca un cambio profundo en relación con la percepción de la necesidad de fortalecer las capacidades y revelaría la mayor penetración de las autoridades con las reformas. Una encuesta realizada por una empresa consultora entre las autoridades nacionales sobre la capacitación que ha brindado el FMI en África, indica que han mejorado la capacidad analítica y la pericia de los funcionarios de los organismos en una amplia gama de esferas, incluido el análisis macroeconómico y la programación finan-

ciera, la preparación del presupuesto y la adopción y el desarrollo de sistemas de tesorería. Además, muchos funcionarios africanos que participaron en la capacitación del FMI han pasado a ocupar cargos más altos en sus respectivos organismos. Esta capacitación ha fortalecido claramente las capacidades de los países para realizar la gestión económica. Los encargados de la formulación de las políticas reciben un asesoramiento más útil y están mejor capacitados que sus predecesores.

Aunque el volumen de la capacitación que brinda el FMI a los funcionarios africanos ha aumentado considerablemente, es preciso ir más allá para atender la creciente demanda de capacitación de África. La demanda es particularmente elevada en cursos técnicos de gestión y políticas macroeconómicas, estadísticas macroeconómicas y finanzas públicas. De acuerdo con estimaciones obtenidas en la encuesta antes mencionada, en los próximos cinco años habrá unos 8.000 posibles candidatos de África para los cursos de capacitación del FMI, o sea, más del quíntuple de los participantes de ese continente capacitados en 1995–99.

Para satisfacer esta fuerte demanda, el Instituto del FMI ha venido expandiendo su cobertura temática, fomentando la cooperación regional y diversificando la capacitación. Se han adoptado las siguientes medidas específicas:

- Seminarios anuales de alto nivel sobre cuestiones de política de particular relevancia para África, como el desarrollo del sector privado, la liberalización del comercio y la integración regional, la liberalización de los movimientos de capital, y el ajuste estructural en África al sur del Sahara.
- Trabajos prácticos regionales, a veces en colaboración con institutos regionales de capacitación, que se centran en aspectos más técnicos, como el control del gasto público, la reestructuración bancaria, el fomento de los mercados de dinero y la solidez bancaria.
- Intensificación de la largamente establecida cooperación con los centros de capacitación del Banco Central de los Estados del África Occidental y el Banco de los Estados del África Central.
- Expansión de la cooperación en África, a fin de incluir a los países angloparlantes, mediante cursos con el Instituto de Gestión Macroeconómica y Financiera de Harare, Zimbabwe y el Instituto de África Occidental para la Gestión Financiera y Económica, de Lagos, Nigeria.
- Introducción de la educación a distancia para satisfacer las necesidades de capacitación de funcionarios que no pueden asistir a cursos en el exterior.
- Establecimiento, conjuntamente con el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Mundial, del Instituto Multilateral Africano, en Abidjan, Côte d'Ivoire (véase el recuadro).

Conclusión

Siguen evolucionando las ideas sobre el desarrollo económico y el fortalecimiento de las capacidades. Hemos recorrido un largo camino desde los días en que se pensaba que el desarrollo se tra-

Instituto Multilateral Africano

El Instituto Multilateral Africano (IMA) fue creado en Abidjan, Côte d'Ivoire, en noviembre de 1999, como resultado de un emprendimiento cooperativo entre el Banco Africano de Desarrollo, el FMI y el Banco Mundial. Esta cooperación ha significado para los ciudadanos de África más oportunidades de recibir capacitación cerca de sus países. Además, con el establecimiento de este centro de capacitación en África, las tres instituciones están en mejores condiciones de incorporar a sus programas de capacitación cuestiones de interés para la región y aprovechar más plenamente la pericia de instructores africanos. El IMA ofrece capacitación de alta calidad, relacionada con políticas económicas, a una amplia gama de participantes, inclusive a funcionarios gubernamentales y de los bancos centrales, y a representantes de la sociedad civil de los países africanos. Con unos 400 participantes por año que asisten a sus cursos y seminarios, el IMA habrá de ser un factor sustancial en el fortalecimiento de las capacidades de África.

taba sólo de la rápida acumulación de capital. Ahora sabemos que contar con instituciones eficientes de apoyo al mercado y con instituciones de gestión económica es indispensable para el proceso de desarrollo, y las instituciones financieras internacionales tienen que partir de esta premisa al formular sus criterios de fortalecimiento de las capacidades. El FMI aporta una contribución importante al fortalecimiento de las capacidades en muchas facetas de su actividad, entre ellas la capacitación. **F&D**

Este artículo es una adaptación del discurso de apertura pronunciado por el autor en la inauguración del Instituto Multilateral Africano, en Abidjan, Côte d'Ivoire, en noviembre de 1999.

Referencias:

- Banco Mundial, 1998, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why* (Nueva York: Oxford University Press).
- Calamitsis, Evangelos A., 1999, "Adjustment and Growth in Sub-Saharan Africa: The Unfinished Agenda," *Finanzas & Desarrollo*, vol. 36 (Marzo), págs. 6–9.
- Easterly, William y Ross Levine, 1997, "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions," *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112 (Noviembre), págs. 1203–50.
- Fischer, Stanley, Ernesto Hernández-Catá y Mohsin S. Khan, 1998, "Africa: Is This the Turning Point?" *Documento del FMI sobre análisis y evaluación de políticas económicas 98/6* (Washington: FMI).
- Hall Robert E. y Charles I. Jones, 1999, "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?" *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114 (Febrero), págs. 83–116.
- Rodrik, Dani, 1997, "TFPG Controversies, Institutions, and Economic Performance in East Asia," *documento de trabajo No. 5914 del NBER* (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- _____, 1999, "Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them," *estudio presentado en la conferencia del FMI sobre la segunda generación de reformas*, Washington, noviembre 8–9.
- Sievers, Sara E., de próxima publicación, "Competitiveness and Foreign Direct Investment in Africa," en *Policies to Promote Competitiveness in Manufacturing in Sub-Saharan Africa*, edición a cargo de Saleh M. Nsouli y otros (París: OCDE).