



Más allá

de las urnas

Robert H. Bates

Reforma política y de las políticas económicas en el África contemporánea

LOS ECONOMISTAS del desarrollo y los politólogos se refieren a una variedad de factores para explicar las variaciones del crecimiento en los países en desarrollo: ubicación geográfica, disponibilidad de recursos naturales y calidad de las instituciones económicas y políticas. Tratan de examinar por qué un grupo de países logró avances considerables durante el período poscolonial y otros se estancaron. ¿Por qué, por ejemplo, son tan dispares la evolución económica de África y la de Asia si algunos países como Ghana y Corea tenían aproximadamente los mismos niveles de desarrollo en los años sesenta?

A finales de los años setenta y ochenta, se convino en que la respuesta se resumía en las diferencias en las políticas económicas. Para fomentar el desarrollo, las instituciones financieras internacionales comenzaron a recomendar una combinación de reformas de política económica, sumadas a cambios institucionales para obligar a los gobiernos a rendir cuentas a los ciudadanos

y, por lo tanto, estar más dispuestos a adoptar políticas que beneficiaran a la mayoría. Como resultado, se produjo un cambio de regímenes militares y autoritarios a sistemas multipartidistas, sobre todo en África.

No obstante, estos cambios no siempre se tradujeron en mejoras de las políticas económicas. De hecho, los datos parecen indicar que si bien la competencia política controla la acción de los gobiernos depredadores, es posible que no los aliente a una gestión más eficaz de la economía. De hecho, puede ocurrir lo contrario: los gobiernos sujetos a riesgo electoral podrían estar menos dispuestos a mantener la disciplina macroeconómica (sobre todo fiscal). Al incorporar la competencia electoral, los partidarios de las reformas pueden haber controlado a posibles depredadores, pero también pueden haber introducido ciclos presupuestarios impulsados por la política.

Utilizando el caso de África, en este artículo se examinan el alcance y la evolución de la reforma política en África, se analiza cómo los políticos

pueden utilizar la rendición de cuentas a nivel político en beneficio propio, y se apunta a la razón por la cual es posible que el cambio institucional por sí solo no sea suficiente para mejorar las políticas económicas.

Impacto del cambio político

Durante largo tiempo, los economistas consideraron que la aplicación de políticas adecuadas se traduciría en una gestión eficaz de gobierno. Los ciudadanos elegirían gobiernos que logran resultados económicos favorables y destituirían a los que intentaran llenarse sus propios bolsillos o los de grupos de intereses especiales. Los modelos económicos respaldaron este argumento. En 1973, por ejemplo, Robert Barro demostró que, en principio, por lo menos, las instituciones que exigen a los gobernantes rendir cuentas *pueden* generar incentivos que influyan en la política económica en la forma en que alegan los partidarios de las reformas políticas.

Más recientemente, en nuestro estudio (Humphreys y Bates, 2005) subrayamos una segunda consecuencia: cuanto mayor sea el grupo decisivo de ciudadanos, al que denominamos *selectorado*, más dispuesto estará el gobierno a proporcionar bienes públicos en lugar de divisibles en sus esfuerzos por mantenerse en el poder. Intuitivamente, a medida que crece el selectorado, los costos de “sobornar” a cada miembro aumentan; por lo tanto, es menos costoso para un gobierno sobornarlos financiando un bien que todos puedan disfrutar, como una escuela o un hospital.

Al tratar de poner en práctica esta teoría sobre las políticas adecuadas, los defensores locales de la reforma política se unieron con las instituciones financieras internacionales para lograr un cambio político en los países de bajo ingreso. En ningún otro lugar fue esto tan cierto como en África, donde el cambio político se produjo rápidamente, sobre todo entre 1985 y 1995 (gráficos 1 y 2). El porcentaje de países con sistemas multipartidistas aumentó marcadamente, y el de gobiernos militares disminuyó (aunque de forma menos acusada).

¿En qué medida fue fructífero este experimento? ¿Contribuyó la reforma política a la reforma eficaz de las políticas económicas, según lo previsto? Para examinar esta cuestión, utilizamos dos indicadores para analizar la relación entre la competencia electoral y la evolución de la política económica. Ambos reflejan las evaluaciones de expertos y contribuyen a explicar las opciones de política de los gobiernos.

El primer indicador proviene de la guía internacional sobre el riesgo de los países, *International Country Risk Guide* (ICRG, por sus siglas en inglés), elaborada por Political Risk Services (PRS, por sus siglas en inglés). Cada año, PRS reúne a un panel de inversionistas internacionales para calificar a los gobiernos según una serie de dimensiones relacionadas con los riesgos políticos, económicos y financieros que afrontan los inversionistas. Las calificaciones proporcionan un indicador de la tendencia a utilizar de forma oportunista el poder político. El indicador, denominado “oportunismo,” combina las calificaciones sobre la propensión de un gobierno a incumplir sus obligaciones financieras y la probabilidad de que expropié las inversiones privadas.

El segundo es la evaluación de las políticas e instituciones nacionales (CPIA, por sus siglas en inglés), realizada cada año por el Banco Mundial para analizar la conducta de los gobiernos que tienen préstamos pendientes frente a este organismo. La calificación del Banco abarca el desempeño de los gobiernos en materia

de política en 20 ámbitos específicos, agrupados en cuatro categorías principales. El Banco califica el desempeño de los países en cada ámbito de 1 (bajo) a 5 (alto) y calcula una calificación agregada, o CPIA, que corresponde al promedio no ponderado de la calificación obtenida en cada uno de los 20 ámbitos. En resumen, la CPIA constituye un indicador de la adhesión del gobierno al Consenso de Washington (Williamson, 1990 y 1994): un conjunto de reformas fomentadas por las instituciones internacionales en los años noventa que hace hincapié en la disciplina macroeconómica (sobre todo fiscal), la importancia de la economía de mercado y la apertura al comercio, y la inversión extranjera. Aunque este indicador tiene varias fallas, presenta una evaluación técnica de los esfuerzos del gobierno por crear un entorno macroeconómico sostenible, sin grandes distorsiones de política económica. Además del indicador relativo al tamaño del selectorado, entre las variables independientes incluimos un indicador de la competencia electoral, el grado de tensión en el país y la dependencia de la agricultura y el petróleo, junto con indicadores sobre la riqueza y el crecimiento del PIB (véase el recuadro).

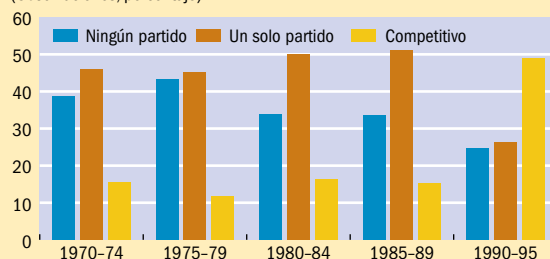
En nuestras regresiones se demuestra, en primer lugar, que **las calificaciones del riesgo de ICRG y la CPIA del Banco Mundial guardan una relación notable y significativa con las tasas posteriores de crecimiento económico**, lo que significa que ambos indicadores captan comportamientos importantes. Así, cuanto más bajas sean las calificaciones del riesgo y la CPIA, menor será el crecimiento posterior.

Gráfico 1

Competencia política

Cada vez más países africanos están adoptando sistemas políticos multipartidistas.

(Observaciones, porcentaje)



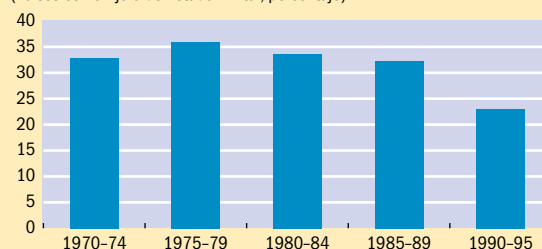
Fuente: Datos de los autores.

Gráfico 2

Sin uniforme

África ha sustituido los gobiernos militares por los civiles.

(Países con un jefe de Estado militar, porcentaje)



Fuente: Datos de los autores.

Segundo, al controlar el impacto de otras variables independientes, observamos que **un aumento del nivel de competencia electoral lleva aparejada una calificación mucho más baja en cuanto a oportunismo**: una disminución apreciable que está relacionada con un incremento de las tasas de crecimiento de aproximadamente un cuarto de punto porcentual.

Tercero, también observamos, no obstante, que **cuando los gobiernos afrontan riesgos como consecuencia de la competencia electoral, aplican políticas que distorsionan la macroeconomía y, por lo tanto, reciben calificaciones del Banco Mundial más bajas**. Los resultados son robustos con respecto a una variedad de especificaciones, incluso con la introducción de efectos fijos (para controlar las variables omitidas) y variables instrumentales (para controlar la endogeneidad, o los factores externos).

¿Ciclos económicos políticos?

¿Qué significan estos resultados? Parecen indicar que aunque los modelos de rendición de cuentas pueden captar los elementos principales del proceso político, también pueden hacerlo los modelos sobre los ciclos económicos de carácter político, es decir, los ciclos económicos vinculados al proceso político, un tema

examinado de forma exhaustiva por Steven Block y sus colaboradores, Karen Ferree y Smita Singh (2003).

Utilizando datos de 47 países africanos sobre el período de reforma política 1980–94, Block (2001) trató de determinar si la introducción de elecciones afectó las opciones de política de los gobiernos. Observó incrementos significativos de la oferta monetaria durante el período anterior a las elecciones y disminuciones de la tasa de interés nominal y el tipo de cambio en países que no forman parte de la zona del franco CFA. El impacto procíclico de estos cambios aparece después de las elecciones, cuando la tasa de crecimiento de la masa monetaria se torna negativa y aumentan las tasas de interés y los tipos de cambio. Antes de las elecciones, el gasto y consumo públicos aumentan considerablemente, junto con el nivel de la deuda pública. Si bien la tasa de inflación durante el período anterior a las elecciones se mantiene más alta de lo previsto, aumenta en el período postelectoral.

Block, Ferree y Singh se centran a continuación en las elecciones presidenciales en que los partidos de la oposición pueden desafiar a los regímenes en el poder. En los años en que se celebraron elecciones competitivas, observaron que:

Medición de las opciones de política del gobierno

En el modelo construido se establecen vínculos entre las opciones de política y las estructuras institucionales. Utilizando datos de 46 países de África subsahariana y una muestra mundial, se examina si las relaciones derivadas del modelo se mantienen en el registro empírico y, por lo tanto, se ponen a prueba los argumentos que vinculan las estructuras institucionales con las opciones de política de los gobiernos.

El modelo se estima, en primer lugar, utilizando una muestra conjunta de observaciones. A continuación vuelve a estimarse introduciendo efectos específicos de cada país y utilizando el método generalizado de momentos.

Además de los indicadores del oportunismo y la CPIA, incluimos estimaciones sobre varias variables independientes.

Competencia electoral. Según la lógica de la rendición de cuentas, los incentivos en los que se basa la acción del gobierno entran en juego porque este quiere ser reelegido, pero afronta la perspectiva de perder. Un indicador de la competencia electoral capta estos incentivos, clasificando un régimen político en el nivel 1 si no existe un poder ejecutivo; 2 si el poder ejecutivo no ha sido elegido; 3 si existe un poder ejecutivo elegido pero no hay competencia electoral; 4 si existe un poder ejecutivo elegido y competencia entre candidatos pero no entre partidos (porque los partidos de la oposición están prohibidos); 5 si existe un poder ejecutivo elegido y competencia entre candidatos pero no entre partidos (aunque los partidos de la oposición sean legales), y 6 si existe un poder ejecutivo elegido, con competencia entre los candidatos respaldados por partidos contrarios durante la campaña electoral. Se asigna una clasificación de 7 si la proporción de votos del poder ejecutivo es inferior al 75% (Beck *et al.*, 2001).

Tasa de descuento. En el modelo, el gobierno tiene visión de futuro: compara los beneficios a corto plazo de adoptar políticas por interés propio con los costos a largo plazo de perder el poder. Por lo tanto, el poder de los incentivos a los que dan lugar las instituciones de rendición de cuentas dependen de la evaluación

del gobierno del riesgo político y de la tasa a la que descuenta los beneficios futuros de mantener el poder. Incluimos datos de *State Failure Task Force* (Goldstone *et al.*, 2003), en los que se indica si un país forma parte de “un conjunto de problemas”, es decir, si estuvo inmerso en un conflicto civil, sufrió niveles extremos de violencia o experimentó un cambio de régimen adverso el año anterior.

Propiedades del selectorado. El grado en que un gobierno utilizará el poder político para crear beneficios colectivos depende del tamaño del selectorado. Cuanto mayor sea el número de puntos con veto dentro de las instituciones gubernamentales, más completa será la coalición básica del gobierno. Por lo tanto, la lógica del modelo parece indicar que cuanto mayor sea el número de puntos con veto en las instituciones gubernamentales, más probable será que las autoridades fomenten la creación de bienes colectivos. Nuestra variable se basa en el número de partes independientes del proceso político. Utiliza información sobre el número de partidos diferentes en la coalición gobernante y el grado en que hay un poder legislativo competitivo que sea independiente del partido del presidente o del primer ministro.

Variables de control. Los gobiernos también se ven limitados por el tipo de economías en las que funcionan; para aislar el impacto de las instituciones políticas, debe controlarse el impacto de estas características estructurales. Concretamente, si los agentes económicos pueden protegerse de los depredadores reduciendo la producción o trasladando sus activos, las políticas oportunistas generarán menos beneficios al gobierno y los gobiernos tendrán menos incentivos para adoptarlos. Hay dos variables que captan la facilidad con la que pueden obtenerse rentas: una mide la proporción de la población que depende de la producción agrícola y otra el valor de la producción de petróleo como proporción del PIB. En cada caso, prevemos relaciones negativas entre estos indicadores de la estructura económica y la preferencia del gobierno por las políticas “más eficaces”.

- La proporción del consumo público en el PIB aumenta alrededor del 1,5%, nivel mucho mayor que en el caso de las elecciones no competitivas.
- Las elecciones competitivas llevan aparejado un aumento de casi el 13% de la tasa de crecimiento de la masa monetaria real con respecto a la observada en años en que se celebran elecciones no competitivas.
- Después de elecciones competitivas, suelen producirse devaluaciones mayores, de alrededor del 20%, que tras elecciones no competitivas: un ajuste obligatorio debido a los desequilibrios introducidos por los cambios de política fiscal y monetaria y por el aplazamiento de los ajustes en los periodos anteriores a las elecciones.

África nos deja el interrogante siguiente: ¿Representaron los desajustes macroeconómicos ocurridos después de la introducción de la competencia entre partidos los costos de la transición? o ¿señalaron el comienzo de un nuevo régimen de políticas?

En ningún caso se demuestra que las elecciones no competitivas estén relacionadas con ciclos económicos de origen político; se observa que los shocks políticos se limitan a las elecciones en que existe competencia política.

Así, los datos parecen indicar que si bien la competencia política puede controlar la acción de los gobiernos rapaces, no logra animarlos a que mejoren la gestión macroeconómica. De hecho, puede que ocurra lo contrario: los gobiernos sujetos a riesgo electoral pueden estar menos dispuestos a mantener la disciplina macroeconómica (sobre todo fiscal). Esto contribuye a explicar la aparición de ciclos económicos de origen político en África en los últimos años.

El estudio también demuestra que la relación entre la competencia electoral y las distorsiones macroeconómicas llega a su nivel máximo cuando se celebra una elección durante la etapa de transición tras un régimen autoritario. A partir de ahí, la relación se mantiene pero es de menor magnitud. Por lo tanto, el desajuste macroeconómico que caracteriza inicialmente la introducción de la reforma institucional podría representar una “dinámica transitoria” y no un estado estable. Solo el análisis de los datos correspondientes a periodos posteriores puede resolver esta cuestión.

El papel de la información

¿Por qué las elecciones pueden dar lugar a peores políticas económicas? La respuesta podría ser que los votantes no se dan cuenta de que están siendo manipulados o lo hacen cierto tiempo después. Para que funcione la teoría de la rendición de cuentas, los votantes deben estar informados sobre cuestiones como el nivel de precios y el empleo.

Sin embargo, no es fácil obtener datos sobre el empleo en África; de hecho, dado el tamaño del sector de subsistencia y la economía informal, es difícil definir el empleo. No todo el mundo sabe tampoco cuál es el nivel medio de los precios; incluso cuando se calcula con precisión, se publica con un rezago demasiado prolongado que no ayuda a la toma de decisiones de los votantes. Por lo tanto, los ciudadanos tienen dificultades para llevar un seguimiento de la gestión de la economía nacional, juzgar el desempeño económico de los gobiernos en el poder y, por ende, para poder implementar estrategias de castigo. Sabiendo esto, los políticos tienen menos incentivos para aplicar medidas de contención macroeconómica.

Con todo, aunque el supuesto de que se dispone de información completa va en contra del modelo de rendición de cuentas, favorece los modelos del ciclo económico de origen político. Estos modelos parecen indicar que la capacidad de los políticos para aprovechar la falta de información les permite manipular la economía de forma que les beneficia políticamente, aunque sea perjudicial desde el punto de vista económico. Esta característica de las economías políticas de África —la falta de información— contribuye a explicar por qué la reforma política no logró crear un entorno macroeconómico más estable en los años noventa.

Por lo tanto, la introducción de la rendición de cuentas a nivel político en África tuvo resultados dispares en las primeras etapas. Según parece, redujo el nivel de oportunismo depredador de los dirigentes políticos, pero no logró aumentar la calidad de las políticas macroeconómicas. El experimento de la reforma política en África nos deja el interrogante siguiente: ¿Representaron los desajustes macroeconómicos ocurridos después de la introducción de la competencia entre partidos los costos de la transición? o ¿señalaron el comienzo de un nuevo régimen de políticas? ■

Robert H. Bates es Profesor titular de la Cátedra Eaton de Ciencias Políticas de la Universidad de Harvard.

Referencias:

- Barro, Robert J., 1973, “The Control of Politicians: An Economic Model”, *Public Choice*, vol. 14 (segundo trimestre), págs. 19–42.
- Beck, Thorsten, George Clarke, Alberto Groff, Philip Keefer y Patrick Walsh, 2001, “New Tools and New Tests in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions”, *World Bank Economic Review*, vol. 15 (junio), págs. 165–76.
- Block, Steven A., 2001, “Does Africa Grow Differently?” *Journal of Development Economics*, vol. 65 (agosto), págs. 443–67.
- , Karen Ferree, y Smita Singh, 2003, “Multiparty Competition, Founding Elections and Political Business Cycles in Africa”, *Journal of African Economies*, vol. 12 (septiembre), págs. 444–68.
- Goldstone, Jack, Monty Marshall, Robert Bates y David Epstein, 2003, State Failure Task Force Project, Phase III Report (McLean, Virginia: Science Applications International Corp.).
- Humphreys, Macartan, y Robert H. Bates, 2005, “Political Institutions and Economic Policies: Lessons from Africa”, *British Journal of Political Science*, vol. 35 (junio), págs. 403–28.
- Williamson, John, 1990, “What Washington Means by Policy Reform”, en *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* John Williamson, compilador (Washington: Instituto de Economía Internacional).
- , compilador, 1994, *The Political Economy of Policy Reform* (Washington: Instituto de Economía Internacional).