



Oportunidad

África debe aprovechar los recientes logros para recuperar terreno

Abdoulaye Bio-Tchané y Benedicte Vibe Christensen

ÁFRICA ha avanzado mucho. Durante décadas después de la independencia, los países de África subsahariana se vieron afectados por contiendas civiles y la aplicación “intermitente” de políticas económicas que provocaron inestabilidad macroeconómica y altos niveles de inflación. Las carreteras, ferrocarriles, puertos y sistemas de electricidad se fueron deteriorando. El entorno externo no siempre fue favorable: los países tuvieron que hacer frente a sequías y a la fluctuación de los precios de los productos básicos. Los países ricos en recursos naturales como petróleo, oro, cobre y diamantes a menudo sufrieron lo que se denomina “la maldición de los recursos” que dejó a muchas personas en peores condiciones. Los donantes externos, si bien respaldaron al continente, no siempre financiaron proyectos que generaran

rendimientos económicos adecuados o que respondieran a las necesidades de desarrollo local. La deuda se fue acumulando en los distintos países hasta un nivel insostenible. Además, África se vio golpeada por la malaria y el VIH/SIDA, que tuvieron efectos humanos y económicos devastadores.

Y sin embargo, parece que la situación está cambiando para mejor en todo el subcontinente. En casi todos los países africanos, los dirigentes han sido elegidos democráticamente. El proceso de toma de decisiones es cada vez más participativo y en él intervienen grupos más amplios de la sociedad civil. Se ha reducido el número de países en crisis, aunque sigue habiendo conflictos en algunos países y regiones. La aplicación de sólidas políticas macroeconómicas y reformas económicas está dando resultado: las economías están creciendo con mayor rapidez y



De izquierda a derecha: Trabajador de la construcción en Rwanda; producción de lingotes de oro en Sudáfrica, y controladoras de calidad en una fábrica textil en Eritrea.

para África

de forma más sostenida que antes, y la inflación se está reduciendo. Los niveles máximos históricos de las reservas de los países productores e importadores de petróleo los protegen frente a shocks externos, como el alza reciente del petróleo. Los países que están aplicando reformas económicas se han beneficiado de montos sin precedente de alivio de la deuda proveniente de una amplia gama de fuentes. Además, la comunidad internacional ha prometido aumentar de forma considerable los recursos de ayuda en los próximos años, ofreciendo a los países africanos una oportunidad totalmente nueva para liberar recursos e invertir en capital humano y fijo con el objetivo de fomentar el crecimiento sostenible. Los inversionistas extranjeros se han dado cuenta de estos cambios y se muestran cada vez más interesados en el continente africano, tanto en los mercados

de deuda interna como en la inversión directa en la extracción de recursos naturales.

Este cambio en el entorno económico obedece en gran medida a la visión incorporada en la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD), establecida por la Unión Africana en julio de 2002. Presenta una concepción según la cual África, con la estrecha colaboración de los donantes internacionales, asume la responsabilidad de su propio desarrollo. Para respaldar estos objetivos de buen gobierno, la NEPAD adoptó el Mecanismo Africano de Evaluación Paritaria, que permite evaluar los avances en materia de gobernabilidad política, económica y empresarial.

El desafío que afrontan ahora los gobiernos de África es llevar a cabo esta visión. Si bien el crecimiento económico se ha acelerado en muchos países, debe traducirse en mayores aumentos

del nivel de vida de toda la población en general. Los gobiernos se enfrentan a un dilema. Se han recibido montos sin precedente de alivio de la deuda proveniente de donantes multilaterales y bilaterales y promesas, que aún no se han materializado, de que la comunidad internacional aumentará la ayuda. Por lo tanto, la población tiene grandes expectativas de que mejorarán los servicios de salud y educación, y la infraestructura, como carreteras, puertos y energía. Al mismo tiempo, los gobiernos deben asegurarse de que el aumento del gasto sea compatible con la capacidad de absorción y los esfuerzos por mantener la estabilidad macroeconómica y bajas tasas de inflación, y evitar la asignación ineficiente de los recursos presupuestarios como en períodos anteriores. Esto requiere una habilidad de equilibrista.

El mejoramiento de la sostenibilidad de la deuda y la situación económica también están atrayendo a muchos prestamistas nuevos, tanto privados como oficiales. Los gobiernos están tentados de contraer nuevos préstamos en términos no concesionarios si no pueden satisfacer las necesidades de mayores gastos mediante recursos concesionarios. Al mismo tiempo, necesitan ser muy cautelosos a la hora de contraer nuevos préstamos no concesionarios para salvaguardar la sostenibilidad de la deuda. También deben tener en cuenta las condiciones de estos préstamos: por ejemplo, los que están vinculados con el comercio bilateral o los que suponen hipotecar las exportaciones futuras para su reembolso. Del mismo modo, en cuanto a la inversión extranjera directa, en recursos naturales o en otros sectores, los gobiernos deben tener cuidado a la hora de otorgar concesiones tributarias o de otra índole que pudieran drenar los ingresos futuros.

Los desafíos y tareas que afrontan estos países son enormes y exigen gobiernos e instituciones sólidas. También será necesaria la ayuda de la comunidad internacional, en el fortalecimiento de las capacidades y en asistencia financiera, según el propio programa de desarrollo de cada país. Si se implementan adecuadamente, las reformas podrían cambiar de forma sustancial la vida de los ciudadanos del continente africano.

Dinamismo de la actividad económica

A largo plazo, la reciente evolución económica de África es admirable (gráfico 1). El crecimiento del PIB real en África subsahariana ascendió a alrededor del 5% en 2005 y 2006, y según las proyecciones, repuntará hasta casi el 6,0% el año siguiente: el nivel máximo en varias décadas. Los exportadores de petróleo de África, como Angola, Guinea Ecuatorial, la República del Congo y Nigeria, se han beneficiado del alza del petróleo y el



Trabajadores del sector petrolero en Nigeria.

aumento de la producción, pero el crecimiento también es vigoroso en los países importadores de petróleo. Cabe destacar con respecto a años anteriores que el crecimiento económico es de base amplia: se prevé que la tasa de crecimiento de la mitad de los países importadores superará el 5% en 2006 y 2007.

El vigoroso crecimiento económico mundial ha aumentado la demanda de exportaciones de África. Los auges económicos de China e India han contribuido a incrementar la demanda de una serie de productos básicos provenientes de África subsahariana, como cobre, hierro, oro y petróleo, que han impulsado los precios al alza. Los países que no exportan productos básicos también se han beneficiado de la evolución favorable del crecimiento mundial, y los flujos de ayuda (incluido el alivio de la deuda) han contribuido a moderar el impacto de las variaciones desfavorables de los términos de intercambio.

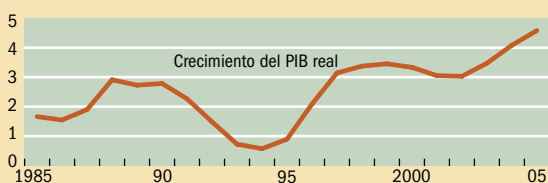
Sin embargo, aunque esta gran noticia se traduce en un aumento del ingreso per cápita de alrededor del 3%, porcentaje muy superior al promedio del 0,8% de 1997-2001 (gráfico 2), este nivel es muy inferior al 5% que necesita África subsahariana para alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) de reducir la proporción de la población de 1990 que vive con

Gráfico 1

Por el buen camino

África registra las tasas más altas de crecimiento económico en varias décadas.

(Promedio móvil de cinco años, porcentaje)



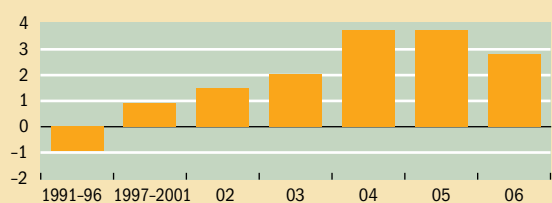
Fuente: FMI, base de datos del Departamento de África.

Gráfico 2

Superar el retroceso

El auge del crecimiento económico ayuda a invertir la tendencia al alza de los indicadores de pobreza al favorecer un aumento del ingreso per cápita.

(Aumento del PIB real per cápita, porcentaje)



Fuente: FMI, base de datos del Departamento de África.

menos de un dólar diario antes de 2015. El reciente repunte del crecimiento económico ha contribuido a compensar el aumento de la pobreza que muchos países experimentaron en los años noventa, pero deberá pasar algún tiempo hasta que los beneficios netos sean significativos. Entretanto, están en peligro los avances logrados hacia los otros ODM; se prevé que por lo menos el 40% de los países de África subsahariana no alcanzarán los objetivos de salud y educación (gráfico 3).

¿De dónde proviene el crecimiento?

¿A qué obedece este repunte del crecimiento? Primero, los datos indican que está llegando más inversión a los países más pobres de África subsahariana, incluidos los países importadores que se benefician de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM) (gráfico 4). En cambio, la inversión en los países exportadores se ha reducido como proporción del PIB, ya que han finalizado las principales inversiones en el sector del petróleo, aunque el rápido crecimiento del PIB en los países exportadores de petróleo significa que la inversión es aún muy importante.

En general, los países donde el crecimiento ha mejorado se han mantenido más estables desde el punto de vista macroeconómico y registran niveles más altos de comercio como porcentaje del PIB. Dado que la productividad es la única fuente de crecimiento sostenido de los ingresos, cabe señalar que los países que crecen más rápidamente son los que experimentan un mayor aumento de la productividad total de los factores (PTF). Por ejemplo, los países de rápido crecimiento registraron un aumento de la PTF del 2,3% en el segundo semestre de los años noventa, frente al 0,7% en los de crecimiento medio y un aumento negativo de la PTF en los de crecimiento lento. En los países de crecimiento más rápido también se ha afianzado más el sector financiero y es mayor el uso de los bancos.

Afortunadamente, el crecimiento no ha llegado a expensas de la estabilidad macroeconómica. La inflación mantiene una tendencia a la baja en África subsahariana desde principios de esta década: un logro especialmente notable si se considera que los precios del petróleo han ido aumentando durante todo ese período (gráfico 5). Se prevé que la tasa de inflación para toda la región se sitúe en alrededor del 12% en 2006, y del 7% solamente si se excluye Zimbabwe. La inflación ha aumentado ligeramente con respecto a su nivel mínimo en 2004 debido al traslado del aumento de los precios del petróleo a la inflación. Sin embargo, se ha evitado la anterior plaga de la inflación persistentemente alta, lo que también beneficia en gran medida a los grupos más pobres de la población.

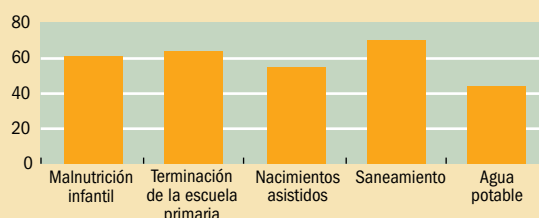
Los países exportadores de petróleo están ahorrando una proporción relativamente alta de los mayores ingresos del petróleo; dados los límites de la capacidad interna para absorber eficazmente grandes entradas de flujos, es prudente ahorrar. Los países importadores de petróleo aún registran déficits y se prevé que el déficit medio en 2006 será del 4% del PIB, aunque estos déficits son compatibles con la mayor estabilidad macroeconómica debido al proceso de sustitución por financiamiento concesionario. Cuando las donaciones y los préstamos concesionarios han estado disponibles, los países han tenido margen para aumentar considerablemente los déficits y alcanzar las prioridades del gasto. Por ejemplo, los déficits de Burundi, Gambia y Madagascar han aumentado desde 2002, pero sin la

Gráfico 3

Sigue rezagada

África está aún lejos de alcanzar los ODM en salud y educación.

(Porcentaje de países de África subsahariana que cumplen algunos ODM)



Fuente: Banco Mundial, *Indicadores del Desarrollo Mundial 2006*.

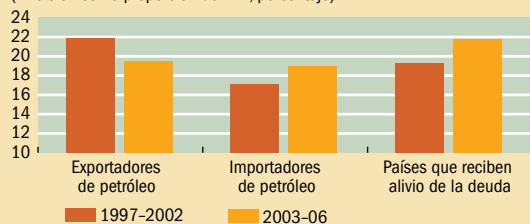
Nota: La diferencia entre cada porcentaje indicado con respecto al 100% no es igual al porcentaje de países que podrían cumplir el ODM correspondiente, ya que muchos países de África subsahariana tienen sistemas estadísticos deficientes, lo que significa que no pudo realizarse una evaluación de los avances.

Gráfico 4

Nuevos beneficiarios

La inversión comienza a afluir hacia los países más pobres de África.

(Inversión como proporción del PIB, porcentaje)

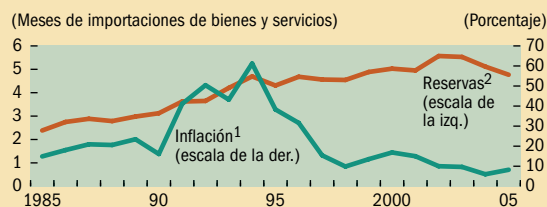


Fuente: FMI, base de datos del Departamento de África.

Gráfico 5

Vigilar los precios

Los gobiernos tienen un mejor control sobre la inflación que antes y han acumulado un mayor volumen de reservas.



Fuente: FMI, base de datos del Departamento de África.

¹Excluido Zimbabwe.

²Excluida Sudáfrica.

inflación adicional ni el desplazamiento del sector privado que habría supuesto la dependencia exclusiva del financiamiento interno del déficit. Si los gobiernos hubieran decidido gastar más en subsidios para los productos petroleros en lugar de favorecer el traslado del aumento de los precios a los precios minoristas, el espacio fiscal (es decir, el margen del gobierno para gastar en salud, educación y otros indicadores sociales) habría sido considerablemente restringido.

Obstáculos al crecimiento

Las recientes mejoras están contribuyendo lentamente a superar las divergencias prolongadas entre África subsahariana y otras regiones del mundo. Los países de Asia que en los años sesenta registraban niveles de ingreso per cápita similares a los de África subsahariana han logrado desde entonces convertirse en países de ingreso alto o mediano. La proporción del comercio mundial de África subsahariana, que se redujo del 4% al 2% en 30 años, comienza ahora a repuntar ligeramente. Los indicadores estándar de profundización financiera son mucho más bajos en África subsahariana que en otras regiones en desarrollo. La falta de infraestructura también ha frenado el crecimiento. Para invertir estas tendencias, será necesario aplicar reformas en muchos ámbitos, como mejorar el clima de inversión, implementar reformas comerciales y del sector financiero, y fortalecer las instituciones.

Aunque aún se ve afectada por las políticas agrícolas de los países industriales, África está en una situación en que podrá beneficiarse del alto nivel de la demanda mundial de productos básicos.

Clima de inversión. África deberá seguir redoblando sus esfuerzos para fomentar las actividades del sector privado. En el informe del Banco Mundial *Doing Business 2007: How to Reform* se clasifican 175 países según la facilidad de hacer negocios; la posición media de un país de África subsahariana es 131. Existen obstáculos en toda la gama de actividades del sector privado: concesión de licencias, empleo, crédito y transacciones con el gobierno. Por ejemplo, debe realizarse una media de 11 procedimientos para iniciar un negocio en África subsahariana frente a 8 en Asia meridional; toma dos meses frente a uno en Asia meridional, y cuesta tres veces más en términos de ingreso per cápita.

A pesar del reciente repunte, la inversión en África subsahariana, medida como proporción del PIB, no es más alta que a principios de los años noventa. La inversión extranjera directa en esta región, excluida la destinada a países exportadores de petróleo y Sudáfrica, sigue siendo baja, aunque este último país se ha convertido en una fuente creciente de flujos de inversiones del exterior hacia otras zonas de África subsahariana, y la inversión de China e India está cobrando impulso. El desarrollo del sector privado en África subsahariana sigue viéndose obstaculizado no solo por los costos de hacer negocios, que abarcan desde los complejos trámites administrativos hasta la corrupción y los sistemas jurídicos engorrosos, sino también por los de algunos servicios esenciales como las telecomunicaciones y la energía. Estos costos se reflejan en los resultados deficientes de la región en las encuestas empresariales a escala mundial, como los indicadores del clima de inversión del Banco Mundial. Sin embargo, el Banco también ha señalado que África subsahariana ha comenzado a reformar las leyes empresariales: dos terceras partes de los países de África subsahariana implementaron por lo menos una reforma positiva en 2005–06. Tanzania y Ghana se clasificaron entre los 10 países

del mundo que aplicaron un mayor número de reformas, y las reformas previstas en otros países contribuirán a reducir los costos empresariales en toda la región (véase “Mejorar el entorno empresarial” de la página 30 de este número).

Liberalización del comercio. El panorama del comercio ha cambiado. En África, la política comercial se ha basado tradicionalmente en lograr el acceso preferencial a los mercados de los países industriales. No obstante, el valor de las preferencias comerciales se ha deteriorado considerablemente debido a la reducción de los aranceles mundiales y la proliferación de los acuerdos regionales de comercio (ARC). Las fuentes tradicionales de crecimiento del comercio con los países industriales (por ejemplo, los textiles) que dependían de preferencias específicas están perdiendo importancia. Aunque aún se ve afectada por las políticas agrícolas de los países industriales, África está en una situación en que podrá beneficiarse del alto nivel de la demanda mundial de productos básicos. De hecho, los países de rápido crecimiento de Asia, como China e India, ya constituyen importantes mercados de exportación de los productos africanos, y su importancia será cada vez mayor.

Los países de África subsahariana también se han centrado en el comercio intrarregional, sobre todo a través de los ARC, aunque con estos acuerdos se corre el riesgo de desviar el comercio con países que no forman parte del ARC. Aunque se han suspendido las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha, los países africanos deberían fomentar la liberalización del comercio como medida para mejorar la eficiencia. Hasta la culminación con éxito de la ronda multilateral de negociaciones comerciales, la mejor forma de liberalizar el comercio es reducir las barreras comerciales de forma no discriminatoria abriendo los mercados internos a todos los socios comerciales. Entretanto, África subsahariana debería simplificar los ARC vigentes, que se superponen y con frecuencia contienen compromisos incongruentes para los países, y redoblar sus esfuerzos para reducir los aranceles a los países que no forman parte de los ARC (véase “Apertura del comercio” en la página 22 de esta edición).

Sectores financieros. Los sectores financieros de África subsahariana mejoraron considerablemente desde los años noventa:

- Se reforzaron o cerraron los bancos crónicamente deficientes, con frecuencia de propiedad del Estado.
- En muchos países se eliminaron los controles de las tasas de interés.
- Se redujeron mucho los créditos dirigidos por el gobierno.
- Mejoró el cumplimiento de las normas financieras internacionales.

Con todo, los países de África subsahariana están a la zaga de otros países en desarrollo en cuanto a los indicadores estándar de profundización financiera. Por ejemplo, los depósitos bancarios como porcentaje del PIB de los países de bajo ingreso de esta región ascienden a la mitad del nivel de otras regiones en desarrollo. Además, las economías de África subsahariana han tendido a basarse cada vez *más* en el efectivo, exactamente lo contrario de lo que cabría prever si se perfeccionara la intermediación financiera. Algunos bancos de esta región siguen infringiendo persistentemente las regulaciones bancarias internacionales, sobre todo las relativas a la diversificación del riesgo (véase “Activos en garantía de préstamos” en la página 18 de este número y “Mayor profundización”, en *F&D*, junio de 2006). Las tasas de interés de los préstamos son muy altas, en parte porque los bancos se muestran

reacios a ampliar las carteras de préstamos internos, y prefieren acumular sustanciales tenencias de bonos, préstamos a grandes empresas y activos externos. Como consecuencia de la escasa cobertura del sector bancario formal en zonas rurales, está aumentando el financiamiento informal, aunque a partir de una base muy pequeña.

Capacidad. África está en desventaja, más que cualquier otra región, por su falta de capacidad en la implementación de políticas económicas. Todo esfuerzo para respaldar el desarrollo debe centrarse en el fortalecimiento de las instituciones proporcionando capacitación y asistencia técnica para fortalecer la capacidad local. El FMI ha respaldado estos esfuerzos mediante el establecimiento de centros regionales de asistencia técnica (AFRITAC) en África subsahariana. Los gobiernos de estos países deben complementar estos esfuerzos mejorando la eficiencia del sector público. Los donantes que proporcionen asistencia técnica deben mejorar la coordinación con los países que son los que han de tomar la delantera en estas iniciativas.

Gestión de las entradas de flujos de recursos

¿Cómo puede garantizar la región que las entradas adicionales de flujos de recursos, ya sean provenientes del petróleo y otros productos básicos o del incremento de la ayuda, se utilizarán eficazmente? Los países exportadores se encuentran en el cuarto año consecutivo de auge de los ingresos, y los países importadores de bajo ingreso recibirán nuevos flujos de ayuda a medida que entre en vigor el Acuerdo de Gleneagles de 2005 sobre el fortalecimiento de la ayuda proveniente de los países industriales. En varios países, el alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME y la IADM ya ha liberado recursos internos que, de lo contrario, se habrían utilizado para pagar el servicio de la deuda. No obstante, aún no se ha hecho realidad la promesa de la comunidad internacional de aumentar la ayuda.

Cada país tendrá su propia lista de prioridades, pero es muy probable que todos se centren en la infraestructura y los servicios sociales. Es esencial que este nuevo gasto se traduzca en una mejor prestación de servicios. A medida que estos países avanzan hacia los ODM, será necesario mejorar la eficiencia del gasto actual para respaldar la asignación eficaz de nuevos gastos.

Una condición esencial para mejorar la eficiencia es establecer un sistema de gestión del gasto público que garantice un gasto transparente y haga posible la supervisión del desembolso de los fondos a todos los niveles de gobierno, reduciendo las oportunidades de corrupción. El FMI y el Banco Mundial ayudan a los países a realizar evaluaciones de diagnóstico de sus sistemas de gestión del gasto público y, cuando es necesario, respaldan su fortalecimiento. A nivel más general, el FMI fomenta la transparencia alentando a los países a participar en el Sistema General de Divulgación de Datos, que tiene por objeto reforzar los sistemas estadísticos de los países, y la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas. Estas medidas fortalecen el equilibrio de poderes y facilitan las decisiones presupuestarias.



Cosecha de algodón en Burkina Faso.

Los países africanos también deberán preocuparse por las consecuencias macroeconómicas de estos flujos de recursos, sobre todo en la competitividad de sus exportaciones a través del impacto de estos flujos en el tipo de cambio real: lo que se denomina el mal holandés. Es importante mejorar la respuesta de la oferta de una economía para fortalecer la capacidad del país de absorber un mayor volumen de ayuda y alivio de la deuda.

Cuando comiencen a fluir los beneficios del alivio de la deuda multilateral, los países de África subsahariana también deberán evitar la acumulación de deuda nueva. Es esencial que preserven la difícilmente ganada sostenibilidad de la deuda y eviten repetir la experiencia anterior con préstamos no concesionarios. Si se accede a deuda concesionaria, es importante que las condiciones sean transparentes, de forma que se entiendan claramente sus consecuencias en cuanto a sostenibilidad. El FMI ha preparado una guía sobre las consecuencias macroeconómicas del aumento de la ayuda y está colaborando con los países africanos para incorporar los mayores flujos de ayuda proyectados en sus programas con el FMI.

De cara al futuro

La evolución más favorable del crecimiento en África subsahariana es alentadora, pero la región debe esforzarse por alcanzar los ODM. El actual entorno mundial brinda la oportunidad de afianzar el crecimiento. De cara al futuro, el programa de reformas deberá basarse en mantener la estabilidad económica, mejorar el entorno empresarial, fortalecer el sector financiero, fomentar el comercio, y sobre todo, reforzar las instituciones fiscales y mejorar la gestión de gobierno en general. La comunidad internacional, por su parte, debe cumplir el compromiso de aumentar la ayuda a África. Si bien el alcance del programa exigirá muchos esfuerzos, el éxito del mismo brindará enormes oportunidades de progreso a los pueblos de la región. ■

Abdoulaye Bio-Tchané es Director y Benedicte Vibe Christensen es Subdirectora del Departamento de África del FMI.