

Obstáculo para el CRECIMIENTO



Una infraestructura inadecuada limita el progreso económico de África, pero resulta difícil obtener financiamiento para proyectos viales, portuarios y energéticos

Amadou Sy

UNA infraestructura inadecuada —abastecimiento energético poco fiable, un sistema ineficaz de redes viales urbanas y rurales, y puertos ineficientes— representa uno de los mayores impedimentos al crecimiento económico de África. Esto limita el rendimiento de la inversión en capital humano, como la educación y la salud; los hospitales y las escuelas no pueden funcionar correctamente sin electricidad.

Según un estudio de 2009 del Banco Mundial, las necesidades de infraestructura de África subsahariana se estiman en alrededor de USD 93.000 millones por año (Foster y Briceño-Garmendia).

Recientemente, el FMI estimó que el gasto presupuestario en infraestructura de los 51 países que integran esa región alcanzó cerca de USD 51.400 millones (FMI, 2014), lo que implica una brecha financiera en torno a USD 41.600 millones.

Los compromisos externos, tanto privados como públicos, parecen cubrir una proporción sustancial de esa brecha (gráfico 1), habiendo aumentado de USD 5.000 millones en 2003 a alrededor de USD 30.000 millones en 2012 (Gutman, Sy y Chattopadhyay, 2015). El financiamiento oficial para el desarrollo se ha incrementado, especialmente el provisto por el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo. La participación privada en infraestructura ha crecido con fuerza y representa ahora más de la mitad del financiamiento externo. China se ha convertido en una importante fuente bilateral de financiamiento.

Pero la brecha de USD 11.600 millones probablemente sea una estimación demasiado baja que, en cualquier caso, la asistencia internacional no cubrirá en las actuales circunstancias. Primero, el cálculo de 2009 del Banco Mundial *subestima las necesidades actuales*, como las de infraestructura urbana. Segundo, los USD 30.000 millones de *compromisos externos no son comparables con el gasto presupuestario*. Esos compromisos se concretan con el tiempo y llegan de manera desigual. Una operación de gran monto, como la importante inversión en energía hecha en Sudáfrica en 2012, puede distorsionar los datos de ese año. Tercero, *las cifras globales no lo dicen todo*. En 2012, de los USD 59.400 millones de gasto presupuestario en infraestructura asignado por los gobiernos africanos, aproximadamente USD 29.000 millones correspondieron a Sudáfrica, mientras que Kenya se ubicó en segundo término con alrededor de USD 3.000 millones. Los países también difieren ampliamente en cuanto a su compromiso con el gasto en infraestructura. Angola, Cabo Verde y Lesotho invierten más de 8% del PIB, mientras que Nigeria, un país rico en petróleo, y el frágil Sudán del Sur asignaron menos de 1%.

Además, la mayor parte del financiamiento externo se concentra en unos pocos países grandes y unos pocos sectores. Cinco países atrajeron más de la mitad de los compromisos externos totales para desarrollo de infraestructura en 2009–12 (gráfico 2).

Con excepción de Nigeria y Sudáfrica, los países de África subsahariana no han logrado atraer un monto significativo de inversión privada fuera del sector de las telecomunicaciones. En 2013 la región recibió alrededor de USD 17.000 millones en fondos privados, de los cuales la totalidad excepto USD 2.000 millones fueron a Sudáfrica y Nigeria para sectores distintos de las telecomunicaciones. En general, entre 2005 y 2012 la mayor parte de la inversión privada (que incluye las asociaciones público-privadas) estuvo dirigida a la tecnología de la información y la comunicación y a la electricidad.

En tal contexto, las políticas públicas para construcción y mantenimiento de infraestructura en África subsahariana deberían fijar al menos tres prioridades.

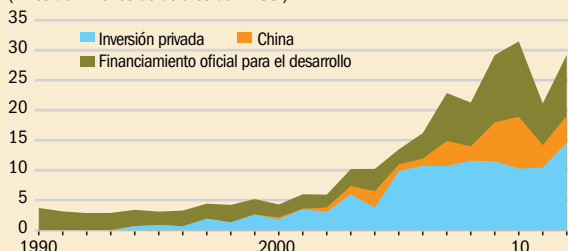
Primero, debería incrementarse el gasto presupuestario nacional, la mayor fuente de financiamiento para infraestructura en

Gráfico 1

Nuevos compromisos

Crece el número de compromisos externos para financiar las necesidades de infraestructura de África subsahariana.

(miles de millones de dólares de EE.UU.)



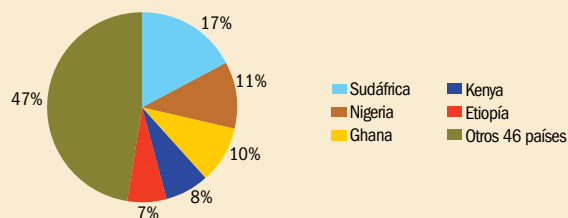
Fuente: Gutman, Sy y Chattopadhyay (2015).

Gráfico 2

Destinos dominantes

Cinco de los 51 países de África subsahariana recibieron más de la mitad del total de compromisos externos para gasto en infraestructura entre 2009 y 2012.

(porcentaje de los compromisos externos totales, 2009–12)



Fuente: Gutman, Sy y Chattopadhyay (2015).

África. Los países africanos generan anualmente más de USD 520.000 millones por concepto de impuestos nacionales y pueden movilizar más ingresos internos mediante una mejor administración tributaria y medidas para ampliar la base imponible. La relación media impuestos/PIB aumentó de 18% en 2000–02 a 21% en 2011–13, equivalente a la mitad de la ayuda para el desarrollo que recibió África en 2013 (Africa Progress Panel, 2014). El aumento del financiamiento interno es sin duda resultado del alivio de la deuda, cierto incremento de la recaudación tributaria, los ingresos generados por el auge de precios de las materias primas y mejores políticas macroeconómicas e institucionales.

Pero a muchos países les será difícil encontrar más ingresos internos. La movilización de los ingresos tributarios sigue siendo escasa a pesar de los significativos esfuerzos y las reformas recientes que han hecho los países sin abundantes recursos naturales (Bhushan, Samy y Medu, 2013). En 2013, la relación entre los ingresos tributarios del gobierno general y el PIB osciló desde 2,8% en la República Democrática del Congo a 25% en Sudáfrica (una de las más altas entre las economías en desarrollo).

Ayudar a los países africanos a captar más fondos a nivel interno para numerosos propósitos, como la infraestructura, debería ser una prioridad para las autoridades africanas y la comunidad internacional. En 2015, los donantes mundiales se comprometieron a ayudar a los países de África a mejorar su recaudación impositiva. En 2011, el último año respecto del cual se dispone de cifras, menos de 1% de la asistencia oficial para el desarrollo fue destinada a la movilización de los ingresos internos.

Segundo, deberían ampliarse las fuentes de ingresos internos. Entre 2006 y 2014, 13 países emitieron un total de USD 15.000 millones en bonos soberanos internacionales, a menudo con la intención de usar esos recursos para financiar infraestructura. Pero una forma más prudente y sostenible de obtener tal financiamiento sería aumentando la participación de los inversionistas institucionales internos, tales como los fondos de pensiones.

Los fondos de pensiones africanos tienen alrededor de USD 380.000 millones de activos administrados, 85% de los cuales están en Sudáfrica (véase el cuadro). En países como Cabo Verde, Kenya, Sudáfrica, Swazilandia, Tanzania y Uganda, esos fondos se están invirtiendo en infraestructura (Inderst y Stewart, 2014). Sus fiduciarios y administradores deberían considerar si pueden efectuarse inversiones ajustadas por riesgo dentro del marco de sus obligaciones fiduciarias hacia los beneficiarios. Los países deben también mejorar la gobernanza, la regulación y el desarrollo de instrumentos nacionales del mercado financiero y de capital para la inversión en infraestructura, y también procurar atraer inversionistas institucionales extranjeros.

Tercero, los fondos deben gastarse con eficiencia. La mayor parte del debate sobre las necesidades de infraestructura en África subsahariana se concentra en cuestiones de financiamiento. Pero hay datos que indican que a menudo la barrera para la inversión es la eficiencia, no el financiamiento. Por ejemplo, el FMI (2015) estima que alrededor de 40% del valor potencial de la inversión pública en los países de bajo ingreso se pierde por ineficiencias en el proceso de inversión debido a retrasos, sobrecostos y mantenimiento inadecuado. Esas ineficiencias suelen deberse a una capacitación deficiente de los funcionarios, a procesos inadecuados para determinar las necesidades y preparar y evaluar las

Recursos para cerrar la brecha

Podrían utilizarse los activos de los fondos de pensiones de África para financiar inversiones en infraestructura.

País	Activos administrados de los fondos de pensiones (miles de millones de dólares de EE.UU.)
Sudáfrica	322,0
Nigeria	25,0
Namibia	10,0
Kenya	7,3
Botswana	6,0
Tanzania	3,1
Ghana	2,6
Zambia	1,8
Uganda	1,5
Rwanda	0,5
Total	379,8

Fuente: Iniciativa "El financiamiento al servicio de África" (Making Finance Work for Africa) y cálculos del autor.

Nota: La cantidad de los activos corresponde a las últimas cifras disponibles.

licitaciones, y a la corrupción. Reduciendo las ineficiencias se podrían elevar sustancialmente los dividendos económicos de la inversión pública.

En su estudio de 2009, el Banco Mundial estimó que si se abordaran las ineficiencias con medidas tales como la rehabilitación de la infraestructura existente, subsidios mejor focalizados y una mejor ejecución del presupuesto —es decir, un uso más eficiente de la infraestructura existente— los USD 93.000 millones de financiamiento necesarios podrían reducirse en USD 17.000 millones. La atención que se presta al tema de la infraestructura no debe limitarse al financiamiento sino también a los esfuerzos orientados a mejorar la eficiencia. Esta es una tarea compleja que exige que los gobiernos africanos y la comunidad internacional se concentren en determinados sectores y en la forma en que estos funcionan en los diversos países, y exige además un sólida capacidad de monitoreo. ■

Amadou Sy es Investigador Principal y Director de la Iniciativa para el crecimiento de África de la Brookings Institution.

Referencias:

- Africa Progress Panel, 2014, "Grain Fish Money: Financing Africa's Green and Blue Revolutions", *Africa Progress Report 2014* (Ginebra).
- Bhushan, Aniket, Yiagadeesen Samy y Kemi Medu, 2013, "Financing the Post-2015 Development Agenda: Domestic Revenue Mobilization in Africa", *North-South Institute Research Report* (Ottawa).
- Fondo Monetario Internacional (FMI), 2014, *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa—Staying the Course* (Washington, octubre).
- , 2015, "Making Public Investment More Efficient", *IMF Staff Report* (Washington).
- Foster, Vivien, y Cecilia Briceño-Garmendia, 2009, "Africa's Infrastructure: A Time for Transformation", *Africa Development Forum Series* (Washington: Banco Mundial).
- Gutman Jeffrey, Amadou Sy y Soumya Chattopadhyay, 2015, *Financing African Infrastructure: Can the World Deliver?* (Washington: Brookings Institution).
- Inderst, Georg, y Fiona Stewart, 2014, *Institutional Investment in Infrastructure in Emerging Markets and Developing Economies* (Washington: Banco Mundial).