



África: Faltan

En Malawi, frente al hospital central de Kamuzu, familiares de los pacientes ingresados preparan alimentos.

Cómo encauzar mejor la asistencia para afianzar el desarrollo de África subsahariana

Abdoulaye Bio-Tchané y Etienne B. Yehoue

ÁFRICA parece haber emprendido por fin un camino de crecimiento sostenido. África subsahariana registra su cuarto año de sólido crecimiento y se prevén resultados positivos para el año que viene. El auge de los ingresos del petróleo, los altos precios de los productos básicos y el aumento del alivio de la deuda se están aprovechando para reducir la pobreza. Aunque ciertas regiones continúan en guerra y se caracterizan por la corrupción, los mejores resultados macroeconómicos y la aplicación de políticas más acertadas están ayudando a consolidar la situación de los países. Pero ¿serán solo temporales estas buenas noticias?

Los datos invitan a la reflexión. Pese a los avances recientes, el ingreso per cápita de África (medido en dólares de 2000) es más bajo hoy que hace 25 años (véase el gráfico 1) y al menos hasta hace poco África estaba sumida en un ciclo de políticas económicas de avance intermitente y de episodios de conmoción civil que generaban inestabilidad macroeconómica y alta inflación.

No obstante, la reducción del ingreso per cápita no puede atribuirse a la disminución de los niveles de educación y capital. Los indicadores sociales y económicos señalan que los niveles de educación de África son más altos que hace 25 años. De hecho, la tasa de matrícula en la enseñanza primaria es actualmente superior al 90% y la de la enseñanza secundaria también ha aumentado, aunque solo a un 30% (véase el gráfico 2). Análogamente, la tasa de alfabetización adulta se sitúa en un

59% y la de los jóvenes, en un 70%. Aunque no se trate de indicadores perfectos del capital humano, estas cifras señalan que los recursos humanos del subcontinente no se han ido deteriorando.

Las entradas brutas de capital de África subsahariana también han aumentado en las últimas tres décadas, y la región ha recibido grandes flujos de asistencia y recientemente, alivio de la deuda. Aunque dichos flujos no resultan suficientes para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, su reciente expansión es patente, y en algunos países podrían incluso dificultar la instrumentación de la política monetaria. No obstante, el auge de estos flujos no se ha traducido en desarrollo económico (véase el gráfico 3). En otras palabras: pese a su gran importancia, la educación y el capital no alcanzan para sustentar un alto crecimiento en África.

¿Cuáles son entonces los ingredientes necesarios para sostener el crecimiento? Sin duda el paludismo y los parásitos intestinales crean graves problema de salud y reducen la productividad de la mano de obra. Además, las industrias extractivas heredadas de la colonización inciden negativamente en las instituciones de la región y, por ende, generan condiciones desfavorables para el crecimiento. Sin embargo, en el presente artículo la atención se centra en otro factor clave, que suele olvidarse: la necesidad de fomentar la formación de gobiernos independientes y justos respaldados por una sociedad civil sólida, un sector privado eficaz e instituciones que vigi-



ingredientes

len el quehacer del gobierno. Una asistencia externa focalizada puede facilitar la creación de esta estructura de gobierno.

No basta con democracia

Pese a la reciente intensificación del crecimiento, los Estados africanos han tardado en efectuar reformas capaces de llevar a un desarrollo rápido y sostenible, como el de Asia sudoriental. La razón es que en general no se han creado las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenido, ni bajo los regímenes democráticos ni bajo las dictaduras.

Desde su independencia, África ha estado dominada por gobiernos autoritarios. Entre 1946 y 2000 hubo solo 189 años-país de democracia en África, pero 1.823 años-país de dictaduras (Golder y Wantchekon, 2004). En las primeras elecciones se presentaban múltiples partidos y los votantes tenían opciones. Sin embargo, debido quizás a la falta de cultura o tradición democráticas, las elecciones multipartidistas no tardaron en quedar reemplazadas por regímenes unipartidistas.

Bajo estas dictaduras, los gobiernos ejercían autoridad absoluta y no tenían que rendir cuentas a ningún grupo de

interés. No obstante, no generaban un crecimiento sostenido (y a veces ningún crecimiento). Más bien, socavaban las relaciones entre la sociedad y el Estado, tan importantes para ligar el gobierno a la sociedad y ofrecer los mecanismos institucionales que permiten renegociar constantemente los objetivos y la política económica (Evans, 1995).

Los gobiernos de estos regímenes no contaban con los recursos intelectuales ni con las ventajas de una implementación privada descentralizada. En algunos casos, se convirtieron en depredadores, fomentando la corrupción mediante la extracción de rentas y sobornos a expensas de la sociedad. Es evidente que las dictaduras africanas no demostraron el tipo de autonomía que habría creado las condiciones para un gobierno basado en el mérito, con compromiso y sentido de coherencia empresarial. En consecuencia, minaron el desarrollo económico y proporcionaron argumentos para intentar otro tipo de sistema político: la democracia.

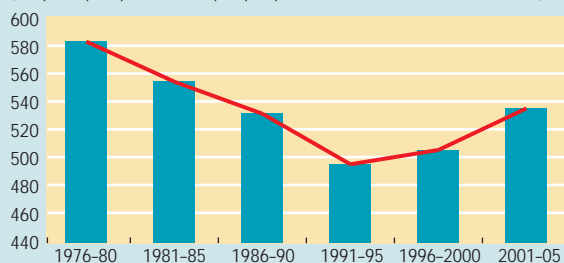
En los años noventa los experimentos de democratización en África fueron numerosos. De hecho, todos los países del continente, salvo cuatro, celebraron elecciones de algún tipo. (Bratton y van de Walle, 1997). No obstante, la aparición de

Gráfico 1

Lenta recuperación

Pese a los recientes avances de África, apenas está regresando a los niveles de ingreso de los años ochenta.

(PIB per cápita, promedio simple quinquenal, en dólares constantes de 2000)



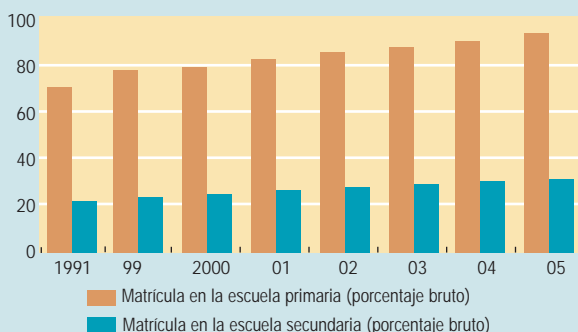
Fuente: Banco Mundial, base de datos de World Development Indicators.

Gráfico 2

Una población más educada

Las tasas de escolaridad de África están mejorando . . .

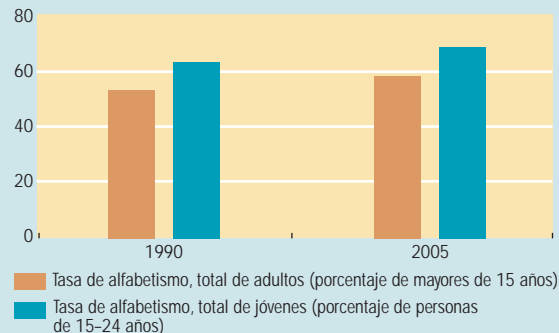
(Porcentaje)



Nota: La fuente no suministra datos sobre los años anteriores a 1991 y entre 1992 y 1998.

. . . y las tasas de alfabetismo están aumentando, lo cual indica que la educación no es el principal factor que frena el desarrollo.

(Porcentaje)



Fuente: Banco Mundial, base de datos de World Development Indicators.
Nota: La fuente solo suministra datos sobre 1990 y 2005.

la democracia en muchos países africanos aún no ha creado las condiciones para un crecimiento económico sostenido.

Un examen del nuevo panorama político apunta a que la mayoría de los partidos políticos que surgieron durante la transición se definieron en términos étnicos. En numerosos países han florecido partidos políticos étnicos y en los países con un alto grado de fragmentación étnica, ningún partido por sí solo puede conseguir la mayoría del voto popular. Para ganar una elección presidencial el candidato debe formar

Las instituciones burocráticas incoherentes que resultan de un alto grado de politización impiden al gobierno resolver problemas colectivos y trascender los intereses individuales o de grupo.

una coalición y, en consecuencia, aparecen “caciques”, líderes de grupos étnicos o partidos políticos que supuestamente representan las preferencias de sus seguidores. La aparición de estos caciques es aún más probable si la mayoría de los votantes carece de información, porque pueden convencer a los miembros de su grupo para que apoyen a un solo partido. Esto sucede incluso si las preferencias del cacique no coinciden exactamente con las de los miembros del grupo que representa (Yehoue, 2007).

En este entorno, las coaliciones se forman antes de las elecciones, sobre la base de promesas de puestos administrativos o de otras rentas a los caciques a cambio del respaldo que atraerá los votos. Los candidatos elegidos de esta forma tienen que recompensar a los caciques para retener su respaldo y sobrevivir políticamente. Esto engendra favoritismo y clientelismo; se nombran personas no calificadas para puestos importantes de gobierno. Los líderes de los grupos étnicos

que han obtenido los votos utilizan su nuevo poder electoral para comprar favores o extraer ventajas de la máquina política. En otras palabras, venden su poder político por dinero.

Esta nueva dinámica política reduce la autonomía del gobierno. Por lo tanto, los grupos étnicos actúan sin querer como un mecanismo de extracción de rentas que fomenta la politización de los gobiernos y propaga la corrupción.

Las instituciones burocráticas incoherentes que resultan de un alto grado de politización impiden al gobierno resolver problemas colectivos y trascender los intereses individuales o de grupo. Por lo tanto, normas y decisiones se transforman en mercancías vendidas al mejor postor y, en consecuencia, el entorno para las reglas y decisiones políticas se vuelve impredecible. En estos sistemas, el poder del Estado reduce la capacidad productiva privada, y tanto la distribución como el crecimiento sufren el efecto. Así, la mera instauración de la democracia no es condición suficiente para la prosperidad económica. El que esta sea una condición necesaria para el crecimiento económico está fuera del alcance del presente artículo.

El camino hacia adelante

Un crecimiento sostenido requiere una buena gestión de gobierno, lo que a su vez exige que el gobierno esté bien organizado. Un sistema de contratación muy selectivo y basado en el mérito facilita la formación de un gobierno eficaz, crea compromiso y promueve la coherencia empresarial. Además, un cierto aislamiento de la estructura social permite al gobierno adoptar políticas que fomenten el crecimiento. En otras palabras, contar con comités especializados y capacidad para gestionar eficazmente los asuntos del Estado, así como con un cierto grado de autonomía, resultan esenciales para la gobernabilidad y, por ende, para el desarrollo económico.

Los gobiernos deben estar aislados de la estructura social para no quedar como rehenes de grupos étnicos o de intereses especiales. Un gobierno autónomo está en mejores condiciones de fomentar el crecimiento económico, limitar la corrupción y promover la rendición de cuentas. Esa autonomía puede lograrse impulsando la libertad de prensa y alimentando el desarrollo de una sociedad civil y de instituciones públicas que incentiven la transparencia fiscal, y que a la vez sirvan de estímulo al sector privado para crear puestos de trabajo y repartir la riqueza.

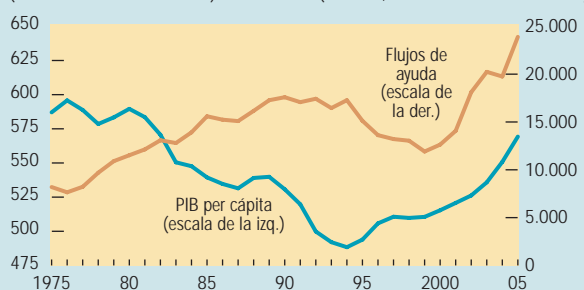
La formación de una sociedad civil sólida es importante, no solo para liberar a los gobiernos de los caciques sino también para hacerlos responsables. El desarrollo del sector privado es crucial para generar empleo y oportunidades financieras para los funcionarios públicos que de otro modo podrían caer en la corrupción, y el fortalecimiento institucional aumenta la transparencia fiscal y puede mejorar la honradez de los gobiernos.

Promover la sociedad civil. El hecho de que una gran proporción de votantes esté desinformada facilita la extracción de rentas por parte de los caciques en la primera fase de la democracia. Estos votantes creen que sus intereses estarán protegidos por un líder perteneciente a su grupo étnico y, con el tiempo, a medida que cuentan con mejor información, comienzan a ver más allá de su identidad étnica, lo cual reduce el poder extractor de rentas de estos grupos. Llegado

Gráfico 3

Más ayuda para África

El aumento de la ayuda no siempre presagia un mayor crecimiento.
(Dólares constantes de 2000) (millones, dólares constantes de 2000)



Fuentes: Banco Mundial, base de datos de World Development Indicators, y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

ese punto, las elecciones pueden ejercer la función de disciplinar a los servidores públicos, y la corrupción disminuirá.

Esta dinámica se produce cuando los votantes se organizan y movilizan a la sociedad civil. A su vez, mediante organizaciones no gubernamentales y privadas, la sociedad civil sensibiliza a los votantes acerca de los temas que les conciernen, preparándolos para la emancipación política.

La importancia de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción es reconocida en la formulación de políticas. Los gobiernos no pueden reducir la corrupción por sí solos porque son considerados parte del problema, en tanto que el sector privado, en su afán de maximizar utilidades, tiene poca legitimidad para combatir la corrupción y puede ser percibido como el causante o como la víctima de actividades corruptas (Bio-Tchané y Montigny, 2000). En cambio, un tercer sector, la sociedad civil, tiene legitimidad y poder para luchar contra la corrupción, denunciando injusticias y la necesidad de transparencia. Evidentemente, esta tarea es más fácil cuando existe una verdadera libertad de expresión y de asociación. Para el desarrollo de la sociedad civil es crucial una prensa libre que facilite el flujo de información y asesore a los votantes.

Por lo tanto, es necesario fomentar la libertad de prensa, desarrollar la sociedad civil y mejorar el flujo de información para conformar un electorado informado. A medida que la democracia madure y la ciudadanía esté más informada gracias al activismo de la sociedad civil, el gobierno podrá recuperar un cierto grado de autonomía respecto de la estructura social. Y a medida que se equilibren las relaciones entre el Estado y la sociedad, con el respaldo político de la población, el gobierno podrá adoptar políticas que fomenten el crecimiento y elaborar proyectos que vayan más allá de las necesidades inmediatas de los poderosos grupos que representa.

Fomentar el sector privado. También contribuyen a la cultura de corrupción las escasas oportunidades que existen en la mayoría de los países africanos para acumular riqueza a través de actividades privadas. Por lo tanto, la política se transforma en el camino a la riqueza. La corrupción, al igual que la violencia, brota cuando la falta de oportunidades fuera del ámbito político, conjugada con instituciones políticas deficientes, encausa energías hacia actividades inaceptables (Huntington, 1968). Además, hay una distinción crucial entre la corrupción que surge del sector público y la que se gesta en el sector privado.

En el sector público, la corrupción se manifiesta en nepotismo, búsqueda de rentas por parte de partidos políticos o funcionarios aduaneros, fraudes cometidos por funcionarios públicos, favores a caciques políticos, privatizaciones mal administradas, contratos de adquisición fraudulentos y extorsión. Parte de estas actividades son propias del sector público y en ellas no participa el sector privado; las demás surgen de la interacción entre ambos sectores. La corrupción del sector privado abarca contribuciones ilegales a campañas electorales, sobornos, obsequios, etc. Por ejemplo, el dueño de una empresa puede ofrecer obsequios a funcionarios públicos a cambio de una aplicación favorable de la ley o las normas. La expansión del sector privado inducida por la tecnología reduce la corrupción del sector público porque ofrece opciones a funcionarios que en otras circunstancias posible-

mente habrían actuado en forma corrupta (Ruhashyankiko y Yehoue, 2006). En el mismo estudio se demuestra que la disminución de la corrupción procedente del sector público contrarresta el posible aumento de la corrupción de origen privado atribuible a una expansión del sector. En otras palabras, el desarrollo del sector privado inducido por el avance tecnológico trae consigo una mengua de la corrupción agregada, lo cual parece indicar que las políticas para luchar contra la corrupción deberían incluir estrategias de desarrollo del sector privado.

Para el desarrollo de la sociedad civil es crucial una prensa libre que facilite el flujo de información y asesore a los votantes.

Fortalecer las instituciones públicas para ganar transparencia. Puesto que la sociedad civil no puede ser eficaz si carece de información para sensibilizar a la ciudadanía, las instituciones deben fortalecerse para ganar transparencia. Deben reforzarse las instituciones de divulgación de información, sobre todo las que promuevan la transparencia fiscal.

El proceso presupuestario deberá ajustarse a las prácticas internacionales sobre planificación, asignación de recursos e implementación. Si bien muchos países africanos han avanzado en ciertos ámbitos de la normalización de la transparencia fiscal, en otros persisten deficiencias. Por ejemplo, en un informe de 2005 sobre la gestión de las finanzas públicas en Zambia publicado por el Programa de Gestión del Gasto Público y Rendición de Cuentas (*Public Financial Management Performance Report*) en colaboración con el gobierno de ese país, se señalan fallas en el cumplimiento de los controles internos de las agencias, debido a la falta de flujos de información adecuados y a limitaciones de capacidad. Como estas cuestiones reducen la transparencia del presupuesto, el presupuesto original deja de ser un buen indicador del gasto efectivo.

Asimismo, si bien el Informe sobre la Observancia de los Códigos y Normas reconoce que Ghana cumple con las normas de transparencia fiscal en varios ámbitos, señala lo siguiente: "i) la cobertura del gobierno general y central en el documento presupuestario es incompleta; ii) una parte significativa del gasto presupuestario se realiza a través de transferencias a fondos estatutarios, cuyos gastos no se consolidan con los del gobierno central y, en ciertos casos, no se registran adecuadamente; iii) las auditorías internas y externas son ineficaces, lo que reduce el control y da lugar a grandes demoras en la realización de auditorías, [y] iv) la aplicación de leyes y normas dificulta las actividades del sector" (FMI, 2004).

Además, pocos países africanos tienen legislado el examen de la ejecución presupuestaria, proceso indispensable para controlar la ejecución y facilitar la detección de focos de corrupción. En algunos países, por ejemplo, debido a la independencia del Poder Judicial, los jueces tienen considerable margen para emplear métodos irregulares y desviar fondos presupuestarios

a sus bolsillos. Sin una ley sobre el examen presupuestario, esos abusos son difíciles de detectar. En Benin pudo descubrirse la malversación de fondos del sistema por parte de muchos jueces gracias a una ley de este tipo promulgada en 1999.

Por lo tanto, es esencial fortalecer instituciones como las oficinas de auditoría, cuya función resulta clave para poder

Dada la importancia de los donantes externos en la lucha contra la corrupción, hay que prestar especial atención al desarrollo del sector privado, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y las instituciones fiscales, sobre todo ahora que la asistencia a África está aumentando.

examinar el presupuesto acertadamente. Debe incrementarse la capacidad de auditoría interna y externa. Las oficinas de auditoría tienen que ser independientes y sus contadores deben gozar de una formación sólida, porque el examen del presupuesto exige una considerable capacidad de auditoría. Dicho examen debe ser obligatorio y realizarse en forma puntual, siendo además fundamental la divulgación de los resultados. Fortalecer los comités especializados del Parlamento para reforzar el control del Poder Ejecutivo también reviste una importancia capital. Concretamente, el comité parlamentario encargado de revisar la ley presupuestaria debe estar integrado por expertos en contabilidad y auditoría. Al respecto, la asistencia técnica que la Fundación para el Fortalecimiento de las Capacidades en África brinda a los comités parlamentarios en muchos países africanos representa un paso hacia adelante.

Asimismo, resulta indispensable reformar la función de adquisiciones para incrementar la transparencia, así como también fortalecer la supervisión bancaria y divulgar información sobre el lavado de dinero. La transparencia de las finanzas públicas depende de instituciones sólidas capaces de aplicar un sistema de frenos y contrapesos. El objetivo es ofrecer a la sociedad civil más información sobre la corrupción para sensibilizar a los votantes sobre la importancia de que sus líderes rindan cuentas.

Repercusiones para la asistencia financiera

Dada la importancia de los donantes externos en la lucha contra la corrupción, hay que prestar especial atención al desarrollo del sector privado, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y las instituciones fiscales, sobre todo ahora que la asistencia a África está aumentando.

Primero, **la asistencia debe respaldar políticas que fomenten el desarrollo del sector privado**, posiblemente movilizándolo capital de riesgo, fondos privados de inversión y mecanismos de

garantía para la pequeña y mediana empresa. Esto podría organizarse mediante un mecanismo similar al Programa Marco de Competitividad e Innovación de la Comisión Europea.

Segundo, **tendrían que reasignarse recursos a las agencias de prensa y las OSC de cada país para fomentar la libertad de prensa y el dinamismo de la sociedad civil**. Uno de los criterios que podría aplicarse a las agencias de prensa y las OSC que reciban asistencia financiera sería su independencia del gobierno que ejerce el poder (en algunos países coluden con el gobierno y pueden transformarse en instrumentos de propaganda estatal).

Debe brindarse asistencia a las OSC para que puedan recopilar información y orientar a los votantes sobre cuestiones de actualidad. Además, la eficacia de las OSC que reciben asistencia debe ser evaluada, por ejemplo, mediante exámenes periódicos del Banco Mundial, del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido o de la Agencia de Desarrollo de Francia.

Tercero, **si la asistencia se emplea para mejorar la capacidad de auditoría interna y externa, facilitará a las OSC la tarea de recopilar y divulgar información**. Gracias a este tipo de medidas, los votantes se familiarizarán con los temas de actualidad y podrán exigir cuentas a los dirigentes que no fomenten el crecimiento. A su vez, esa información incrementará la probabilidad de que las elecciones sean una forma eficaz de disciplinar a los funcionarios públicos. ■

Abdoulaye Bio-Tchané, ex Ministro de Hacienda y Economía de Benin, es el Director del Departamento de África del FMI. Etienne B. Yehoue es Economista del Departamento de Mercados Monetarios y de Capital del FMI.

Referencias:

- Bio-Tchané, Abdoulaye, y Philippe Montigny, 2000, Lutter contre la corruption: Un impératif pour le développement du Bénin dans l'économie internationale (Cotonou, Benin: Le Flamboyant).
- Bratton, Michael, y Nicholas van de Walle, 1997, Democratic Experiments in Africa (Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press).
- Evans, Peter, 1995, Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation (Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press).
- Fondo Monetario Internacional, 2004, Ghana: Report on the Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency Module, *IMF Country Report 04/203*, julio (Washington).
- Golder, Matt, y Leonard Wantchekon, 2004, "Africa: Dictatorial and Democratic Electoral Systems since 1946", en Handbook of Electoral System Choice, Joseph Colomer, compilador (Londres: Palgrave).
- Huntington, Samuel P., 1968, Political Order in Changing Societies (New Haven: Yale University Press).
- Ruhashyankiko, Jean-François, y Etienne B. Yehoue, 2006, "Corruption and Technology-Induced Private Sector Development", *IMF Working Paper 06/198* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Yehoue, Etienne B., 2007, "Ethnic Diversity, Democracy, and Corruption", *IMF Working Paper 07/218* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Zambia, Ministerio de Finanzas y Planificación Nacional, 2005, Zambia: Public Financial Management Performance Report and Performance Indicators, *PFM Performance Management Report* (Lusaka).