

El auge de África, ¿se frenó?

Steven Radelet

El futuro de la región depende de factores que van mucho más allá de las fluctuaciones de precios de las materias primas

HA tocado fin el avance explosivo de África? Durante las dos últimas décadas, muchos países de todo el continente cambiaron de rumbo y lograron aumentar significativamente el ingreso, reducir la pobreza y mejorar las condiciones sanitarias y educativas. Pero el optimismo reciente parece haber cedido el lugar rápidamente a una ola de pesimismo. Los precios de las materias primas han caído, la economía mundial se ha enfriado y el crecimiento económico se ha estancado en varios países de África subsahariana. Si el elevado nivel de precios de las materias primas fue el único impulsor de los avances recientes, las perspectivas de mantenerlos no parecen muy halagüeñas.

Pero la realidad es más compleja, y el panorama —especialmente a largo plazo— es más variado de lo que muchos piensan. Muchos países indudablemente se enfrentan a algunas de las pruebas más arduas que han tenido que superar en una década o más, y aun con una gestión sólida el progreso probablemente será lento en los próximos años. Pero en otros casos —sobre todo el de los importadores de petróleo con ingresos de exportación más diversificados— el crecimiento sigue siendo más bien vigoroso. A

un nivel más profundo, aunque muchos países se beneficiaron del elevado nivel de los precios de las materias primas, el desarrollo registrado en las dos últimas décadas se debió a factores más fundamentales que probablemente persistan, como una mejor gobernanza y gestión de las políticas, y una nueva generación de líderes preparados para el gobierno y los negocios.

Para afrontar la desaceleración mundial y otros riesgos crecientes, como el cambio climático, se necesitará una firme capacidad de conducción, medidas contundentes y decisiones difíciles. El crecimiento global probablemente se enfriará en los próximos años. Pero las perspectivas de desarrollo general a largo plazo aún son prometedoras para muchos países de la región, especialmente los que diversifiquen la economía, compitan mejor y afiancen la gobernanza institucional.

Dos décadas de avances

La reciente desaceleración estuvo precedida por dos décadas de sólido progreso, al menos para muchos países. Ese período comenzó a mediados de la década de 1990 e incluyó, entre otras cosas, la aceleración del crecimiento económico, el aumento de los ingresos, la disminución de la



Participante en la carrera Absa Cape Epic, Ciudad del Cabo, Sudáfrica.

pobreza, y mejoras sanitarias y educativas generalizadas (gráfico 1). Desde 1995, el crecimiento del PIB ha promediado alrededor de 4,3% al año en todo el continente; o sea, 3 puntos porcentuales más que en las dos décadas previas. Pero estas tasas de rápido crecimiento no fueron universales. Las diferencias eran amplias: más o menos la mitad de los países de la región avanzaron, y otros cambiaron poco. En los 20 de crecimiento más rápido —excluidos los exportadores de petróleo—, el crecimiento del PIB promedió un sólido 5,8% durante dos décadas, y el ingreso real por persona subió a más del doble. Pero en otros casos el crecimiento fue mucho más lento, y en 8 países el ingreso por persona disminuyó. Algunas diferencias son marcadas: en Rwanda, el ingreso real por persona se duplicó con creces; en Zimbabwe, cayó 30%.

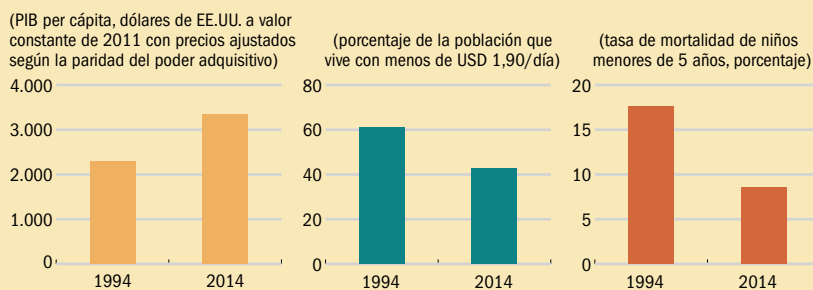
En los países cuyo crecimiento se aceleró, la pobreza por fin comenzó a retroceder. La proporción de la población que vive en la indigencia (menos de USD 1,90/día en precios constantes de 2011) disminuyó de 61% en 1993 a 43% en 2012, una caída de casi 1 punto porcentual al año durante dos décadas. En algunos países (por ejemplo, Senegal), la pobreza cedió aún más; en otros (República Democrática del Congo), no cambió en absoluto.

El avance es aún mayor en términos de la salud. Desde mediados de la década de 1990, la proporción de niños fallecidos antes de cumplir cinco años ha disminuido a menos de la mitad, de 17% a 8%. Y lo notable es que *cada uno de los países* de África subsahariana ha reducido la mortalidad infantil en las dos últimas décadas. Los decesos por paludismo se han reducido a la mitad, y los atribuibles al VIH/sida y a la tuberculosis, en una tercera parte. Más de tres cuartas partes de los niños están matriculados en la escuela primaria, frente a la mitad apenas en la década de 1980. Más de dos tercios de las niñas terminan la escuela primaria, lo que les permitirá ganar más, tener menos hijos y proporcionarles mejor educación y cuidado sanitario (véase “Al volante” en esta edición

Gráfico 1

Dos décadas de avance en el desarrollo

Los ingresos han subido y la pobreza ha disminuido junto con la mortalidad infantil en África subsahariana.



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators.

de Fe&D). Estas tendencias son prometedoras, ya que revelan el comienzo de una sólida base de capital humano.

Hay cuatro fuerzas que dieron impulso a los países que prosperaron.

Primero, *hubo una marcada mejora de la gobernanza*, al menos en muchos países. De acuerdo con el centro de estudios estadounidense Freedom House, el número de democracias electorales de África aumentó de apenas cuatro en 1990 a 23 hoy. La democracia aportó mejor gobernanza: más libertades políticas, menos violencia, más respeto por el Estado de derecho, instituciones públicas más sólidas, un mejor clima empresarial y menos corrupción. Las nuevas democracias están lejos de ser





Artistas pintando un mural de la embajada canadiense en Accra, Ghana.

perfectas, pero las diferencias en la calidad de la gobernanza están reflejadas en los indicadores anuales que publica el Banco Mundial. En 2014, la calificación promedio de las 23 democracias de África subsahariana estaba en el percentil 42 (por delante de India y China), y la de los países no democráticos, en el 19 (gráfico 2). Algunos de estos últimos mejoraron la gobernanza, pero se trata de casos aislados.

Segundo, *las autoridades están más preparadas*. Una nueva generación de administradores, técnicos y emprendedores está llegando a los máximos escalones de los organismos públicos, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas privadas. Los directivos de los bancos centrales y los principales ministerios están mucho mejor formados, tienen más experiencia y son más capaces que sus predecesores de hace 20 años.

Tercero, *las políticas sociales y económicas han mejorado significativamente*. La gestión macroeconómica es mucho más eficaz, como lo revelan la flexibilización cambiaria, la disminución de la inflación y de los déficits presupuestarios, y el aumento de los niveles de reservas de divisas. El estricto control estatal ha cedido su lugar a sistemas económicos más orientados al mercado. Los gobiernos han eliminado numerosas distorsiones que obstaculizaban el crecimiento, y el resultado ha sido un comercio más abierto, más alternativas para los agricultores a la hora de comprar insumos y vender productos, menos burocracia y costos menores para hacer negocios. Es en parte gracias a estas mejoras que muchos países pudieron superar los fuertes shocks mundiales en los últimos años, incluidas la crisis alimentaria de 2007 y la crisis financiera internacional de 2008–09.

Cuarto —y esta es la condición crítica que está comenzando a cambiar— *durante gran parte de las dos últimas décadas, las*

condiciones económicas internacionales en general fueron favorables. El comercio internacional se expandió con rapidez, brindando acceso a nuevas tecnologías e ideas y ampliando los mercados. China se transformó en un gran mercado para las exportaciones y una importante fuente de inversión en muchos países. Las bajas tasas de interés facilitaron el financiamiento de proyectos de infraestructura. Y entre 2002 y 2014, el avance de los precios de las materias primas ayudó a los grandes exportadores de petróleo (Angola, República del Congo, Ghana, Nigeria y otros) y de otros recursos (Liberia, Namibia y Zambia). No todos se beneficiaron —la mayoría de los países africanos son importadores de petróleo y en muchos los precios críticos cambiaron poco—, pero los precios de las materias primas estimularon la actividad económica en gran parte de la región.

Además de estas cuatro fuerzas fundamentales, la ayuda externa desempeñó un papel secundario de peso. Revistió especial importancia para la mejora de la salud y ayudó a salvar millones de vidas a través de programas que ampliaron el acceso a la vacunación, mejoraron la salud infantil y combatieron enfermedades como la tuberculosis, el paludismo y el VIH/sida. El grueso de los estudios académicos de los últimos años concluye que la ayuda ha contribuido a acelerar el crecimiento promedio y cimentar la democracia en algunos países, especialmente desde mediados de la década de 1990 (véase el resumen elaborado por Arndt, Jones y Tarp, 2015).

La opinión de que el auge de África se debe únicamente al auge de los precios de las materias primas es demasiado simplista. No tiene en cuenta la aceleración del crecimiento que comenzó en 1995, siete años antes de la subida de los precios de las materias primas; el impacto de los precios de

las materias primas, que varió mucho de un país a otro (y perjudicó a los importadores de petróleo); ni los cambios de la gobernanza, la capacidad de conducción y la política que fueron catalizadores críticos del cambio. Esta concepción más amplia de los factores que impulsan el progreso es crucial al contemplar las perspectivas futuras: el futuro a largo plazo de África subsahariana no estará determinado solo por los caprichos de los mercados de materias primas, sino por cómo se superen estos y otros retos.

Aguas turbulentas

Sin embargo, las circunstancias mundiales han cambiado significativamente y muchos países se enfrentan a algunos de los retos más difíciles desde hace una década o más. El crecimiento se ha desacelerado significativamente en el mundo entero, incluso en varios mercados de exportación importantes. En Europa se ha enfriado drásticamente, y la recuperación de Estados Unidos sigue siendo modesta. Lo mismo ha ocurrido con el comercio internacional. El comercio mundial se expandió casi 7% al año en la década comprendida entre 1998 y 2007, pero desde 2012 se redujo a apenas 3% al año.

Pero quizá lo más importante sea constatar que el crecimiento de China se ha contraído aproximadamente 6%, mucho menos que en los últimos años. Las relaciones comerciales de China con África subsahariana aumentaron exponencialmente, de menos de USD 20.000 millones en 2003 a más de USD 170.000 millones en 2013. Pero el menor crecimiento de China y su mayor énfasis en la economía interna han producido una fuerte desaceleración del comercio con África y una contracción significativa en algunos países, especialmente Angola, la República del Congo, Guinea Ecuatorial, Sudáfrica y Zambia, sus principales socios comerciales africanos. No todos los cambios son negativos: el rápido avance de los salarios en China crea oportunidades para la manufactura africana. Pero las relaciones con China nuevamente están cambiando con rapidez, y será crítico manejarlas con cuidado para proteger el crecimiento sostenido a largo plazo de muchos países de la región (véase “El gran dilema” en esta edición de *F&D*).

Ante la contracción del crecimiento, los precios de las materias primas han caído significativamente. Los precios del maíz, el cobre y el algodón han bajado más de 20% desde 2013, y los de la mena de hierro y el petróleo, más de 50%. Esto ha tenido un amplio impacto en los ingresos de exportación, los ingresos presupuestarios, la inversión, el empleo, los tipos de cambio y las reservas de divisas. Los efectos son particularmente marcados en los productores de petróleo (Angola, República del Congo y Nigeria, entre otros) y en los países que exportan mena de hierro (Liberia, Sierra Leona, Sudáfrica), cobre (República del Congo, Sudáfrica, Zambia) y diamantes (Botswana, Namibia, Sudáfrica).

En consecuencia, el crecimiento de África subsahariana disminuyó de 5% en 2014 a 3,5% en 2015, y el FMI proyecta que se mantendrá en 3% en 2016. Aquí también existen amplias diferencias: algunos países se verán aquejados y otros beneficiados por las variaciones de los precios (gráfico 3). Los países exportadores de petróleo son los más afectados, junto con los productores de mena de hierro, cobre y diamantes. Sudáfrica, uno de los principales motores económicos de la región, ha sufrido las

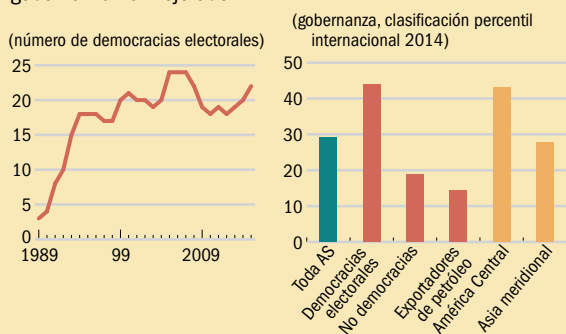
consecuencias de la sequía, la caída de los precios de exportación y la creciente tensión política, y su crecimiento ronda apenas 1%. En Nigeria, el otro dinamo de la región, la exitosa transición política del año pasado estuvo inmediatamente seguida de las dificultades creadas por el fuerte retroceso de los precios del petróleo, los crecientes desequilibrios fiscales y comerciales y la reacción vacilante de las autoridades. Angola, Liberia y Zambia también han quedado muy maltrechos.

Pero como la mayoría de los países de África subsahariana son importadores de petróleo, se beneficiaron del abaratamiento de los combustibles. Algunos países, como Côte d'Ivoire, gozaron de las ventajas tanto del alza de los precios de exportación (en este caso, cacao) como de la caída del precio del petróleo importado. Análogamente, muchos países son importadores de alimentos y se beneficiaron del abaratamiento del arroz, el trigo y otros productos. Los países con exportaciones más diversificadas están experimentando un impacto más moderado en los precios de exportación y, a la vez, beneficios del lado de la importación. Según las previsiones, Kenya, Mozambique, Rwanda, Tanzania y Uganda crecerán 5% o más este año.

Gráfico 2

Cumplir con la ley

La democracia se ha difundido en África subsahariana y la gobernanza ha mejorado.

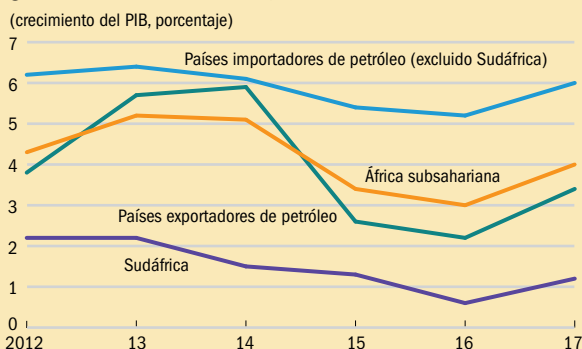


Fuentes: Freedom House, *Freedom in the World—Electoral Democracies*; Instituto del Banco Mundial, *Worldwide Governance Indicators*.
Nota: AS = África subsahariana.

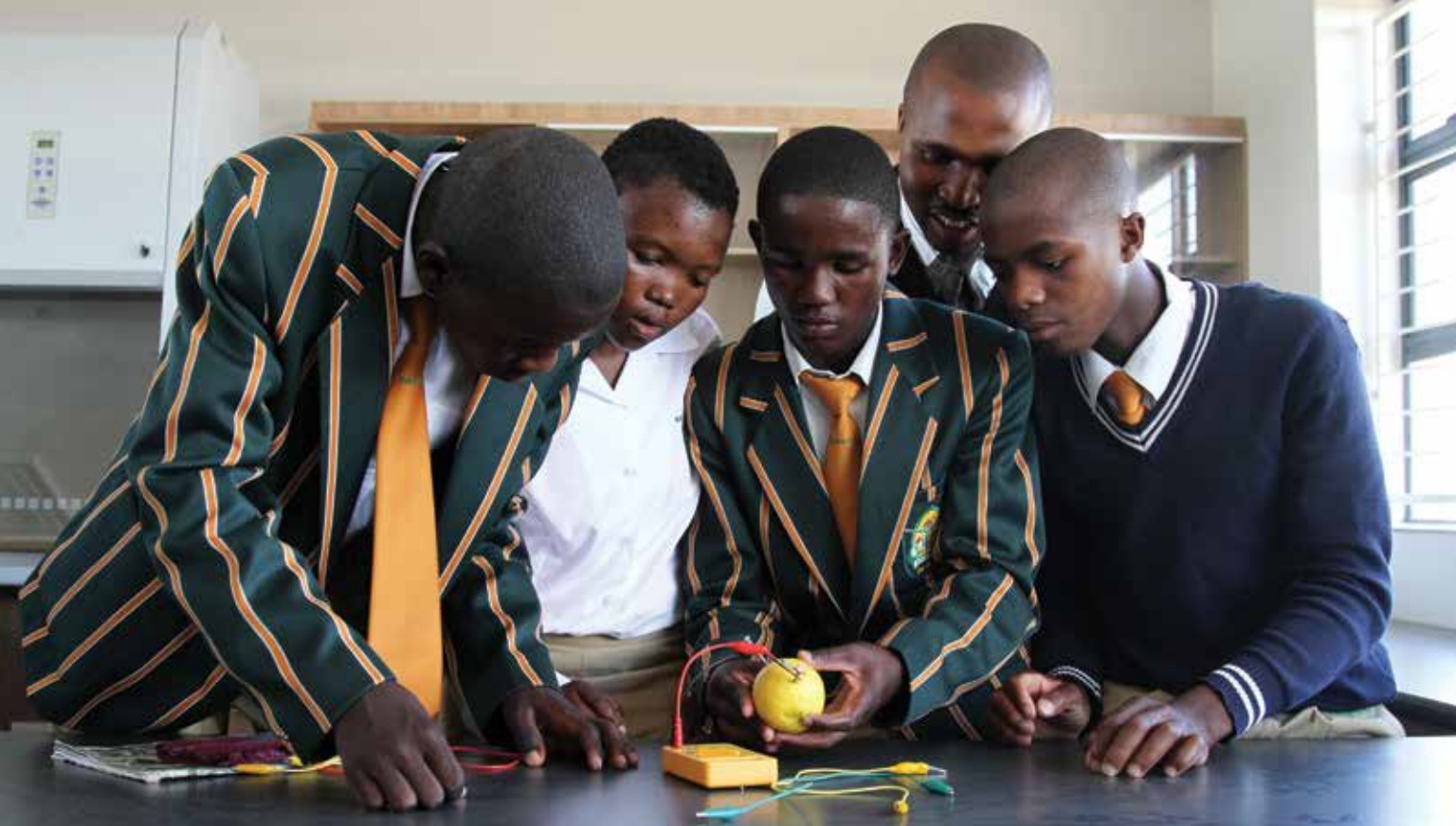
Gráfico 3

A la baja

El crecimiento de África se ha desacelerado, pero persisten grandes diferencias entre los países.



Fuente: FMI, *Perspectivas económicas: África subsahariana*, mayo de 2016. Las cifras de 2016 y 2017 son proyecciones.



Estudiantes trabajan en un experimento científico en Mvezo, Sudáfrica.

Pero los países de la región enfrentan otros retos a largo plazo, comenzando por deficiencias de la infraestructura eléctrica, vial e hídrica (véase “Obstáculo para el crecimiento” en esta edición de *F&D*). Según estudios del Banco Mundial, estas deficiencias de infraestructura han reducido el crecimiento de África más de 2 puntos porcentuales al año. Solo alrededor de un tercio de la población rural africana vive dentro de un radio de dos kilómetros de una carretera transitable todo el año, en comparación con dos tercios en otras regiones. Y aunque muchas partes de África disponen de abundante agua, la falta de tanques y riego socava la actividad económica. El impacto de estas deficiencias se ahondará a medida que avance el cambio climático.

El cambio demográfico es otro gran escollo. Según las proyecciones, la población de África subsahariana trepará de 965 millones en 2016 a 2.100 millones de habitantes en 2050. En Nigeria podría haber 400 millones de habitantes para 2050, más del doble de la cifra actual. Las poblaciones urbanas crecerán especialmente rápido y plantearán grandes retos en términos de creación de empleos, infraestructura, educación, salud y producción agrícola. Pero el cambio demográfico también representa una oportunidad: la historia muestra que el aumento de la población no necesariamente restringe el crecimiento. Una población urbana más grande, un porcentaje creciente de personas en edad activa y una mayor participación de la mujer en la fuerza laboral constituyen oportunidades para ampliar la manufactura y los servicios —como ocurrió en Asia en las últimas décadas—, especialmente si los acompaña la inversión en infraestructura y educación.

Quizás el reto más difícil sea el cambio climático. Se prevé que las temperaturas de África subsahariana subirán entre 1,5 y 3 grados Celsius para 2050, y que los patrones meteorológicos, las temperaturas y las precipitaciones serán más erráticos. Los efectos serán innumerables, desde el aumento del nivel del mar

en los litorales hasta la pérdida de napas freáticas, tormentas más frecuentes y consecuencias negativas para la salud. Cabe suponer que las principales víctimas serán el producto y la productividad de la mano de obra agrícola, la principal fuente de ingreso en África, especialmente entre los pobres.

El camino por delante

Estos desafíos pondrán a prueba las aptitudes de la nueva generación de dirigentes africanos. Una vez más, los efectos probablemente varíen mucho: los países con las bases de exportación más diversificadas seguramente serán los menos afectados, y los que tienen bases de exportación estrechas y problemas de gobernanza sufrirán más. Para continuar avanzando habrá que actuar en cuatro ámbitos.

Primero, se necesita sagacidad en la gestión macroeconómica. Los crecientes déficits comerciales están comprimiendo las reservas de divisas y las monedas, y tentando a las autoridades a intentar mantener los tipos de cambio artificialmente estables. En varios países han comenzado a aparecer tipos de cambio paralelos. Pero como los precios de las materias primas se mantendrían bajos, la defensa de tipos de cambio fijos probablemente terminará exigiendo ajustes cambiarios más profundos y más difíciles. Por más dificultoso que sea, los países deben permitir que la moneda se deprecie para alentar las exportaciones, desalentar las importaciones y mantener las reservas. Al mismo tiempo, los déficits presupuestarios están creciendo y, como las opciones de endeudamiento son limitadas, será duro cerrar las brechas. La principal herramienta será la capacidad para movilizar recursos internos y aumentar el ingreso tributario, con lo cual los países podrán controlar los déficits y, al mismo tiempo, financiar inversiones críticas en carreteras, electricidad, escuelas y clínicas. Las sumas en juego son significativas: por cada punto porcentual de

aumento del ingreso fiscal como proporción del PIB en África subsahariana en su conjunto se recaudarían USD 17.000 millones más al año. En algunos países, se justificaría complementar el ingreso interno con créditos, especialmente para proyectos de infraestructura prioritarios. Pero la carga de la deuda se está acelerando, las tasas de interés están en alza y los diferenciales respecto de los bonos soberanos africanos están subiendo rápidamente, lo cual dificulta la captación de nuevas deudas.

Segundo, los países deben actuar decididamente para diversificar sus economías, reduciendo la dependencia de las exportaciones de materias primas. Los gobiernos deben crear ambientes más favorables para la inversión privada en la elaboración de productos agrícolas, la manufactura y los servicios (como el ingreso de datos), que pueden promover la creación de empleos, acelerar el crecimiento a largo plazo, reducir la pobreza y mitigar la vulnerabilidad a la volatilidad de los precios.

Los efectos de los actuales shocks de los precios de las materias primas son tan profundos *precisamente* porque los países no han diversificado sus actividades económicas. La manera exacta de hacerlo varía según el país, pero comienza con el aumento de la productividad agrícola, la creación de servicios de extensión más eficaces, el tendido de mejores carreteras entre plantaciones y mercados, políticas de precios y aranceles que no sancionen a los agricultores y la inversión en nuevas variedades de semillas y fertilizantes. La inversión en electricidad, carreteras y agua será crítica. Al igual que en Asia oriental, los gobiernos deberían coordinar la inversión en infraestructura pública en corredores, parques y zonas aledañas a núcleos demográficos para beneficiar a las empresas del acceso a la electricidad, menores costos de transporte y una población cercana de trabajadores, lo cual puede reducir significativamente los costos de producción. Para financiar estas inversiones se necesitará una combinación adecuada de créditos prudentes y mayor ingreso interno. Al mismo tiempo, los costos básicos de hacer negocios siguen siendo elevados en muchos países. Para que las empresas puedan competir, los gobiernos deben rebajar los aranceles, reducir la burocracia y eliminar las regulaciones innecesarias que inhiben el crecimiento de las empresas. Ha llegado la hora de bajar drásticamente los costos empresariales y ayudar a las empresas a competir en el ámbito nacional, regional y mundial.

Tercero, el avance explosivo de África no puede persistir sin sistemas sólidos de educación y salud. Los aumentos de la matriculación escolar y las tasas de finalización —especialmente entre las niñas— son primeros pasos alentadores. Pero los programas de estudio son anticuados, las instalaciones no son adecuadas, la formación docente es deficiente, el control local es insuficiente y hay ausentismo entre un cuerpo docente mal remunerado. En los próximos años se requerirá una mejora drástica de la calidad para dotar a los alumnos —y sobre todo a las alumnas— de las aptitudes que necesitan para ser trabajadores productivos. Análogamente, el sistema de salud sigue estando en condiciones deficientes, mal financiado y sobrecargado, como lo demostró claramente el reciente brote de ébola (véase “Después del ébola” en esta edición de *F&D*). Se necesitan esfuerzos energéticos para ampliar el acceso a las instalaciones sanitarias, formar profesionales, afianzar la prestación de servicios básicos de salud y fortalecer los sistemas sanitarios a nivel más general.

Cuarto, para continuar avanzando a largo plazo es necesario establecer instituciones dedicadas a la buena gestión de gobierno y profundizar la democracia. El alejamiento del autoritarismo ocurrido durante las dos últimas décadas es notable, pero incompleto. Lo que el progreso exige es un poder más acotado a través de una función legislativa y judicial más eficaz, mayor transparencia y rendición de cuentas, y el fortalecimiento de la voz del pueblo. Algunos países no democráticos han tenido un buen desempeño, pero la mayoría de los gobiernos autoritarios han sido desastrosos en términos de la gobernanza.

Por último, a la comunidad internacional le toca un papel importante. La ayuda externa ha sustentado el avance explosivo del continente y contribuirá a mitigar los efectos de la desaceleración en curso. En la medida de lo posible, el sostén presupuestario directo ayudará a aliviar las dificultades de ajuste de los países más golpeados por los shocks de los precios de las materias primas. Además, el financiamiento de donantes destinado a la infraestructura —preferentemente en forma de donaciones o préstamos a intereses bajos— ayudará a sentar los cimientos del crecimiento y la prosperidad a largo plazo. Entre tanto, este no es el momento para que los países ricos erijan barreras comerciales proteccionistas: más bien, deberían fomentar el progreso y la diversificación de la economía eliminando obstáculos a los productos provenientes de países africanos con economías menos desarrolladas.

Es fácil caer en el pesimismo ante la actual coyuntura económica mundial. Pero, naturalmente, siempre es fácil ser pesimista. La mayoría de los analistas dudaban de las perspectivas de África a mediados de la década de 1990, en un momento en que muchos países estaban entrando en auge. El pesimismo se ahondó durante la crisis alimentaria internacional de 2007 y la crisis financiera de 2008–09. Pero, contra toda lógica, muchos países de la región experimentaron una transformación notable.

La desaceleración mundial presenta grandes retos que no serán fáciles superar. Durante los próximos años, el crecimiento probablemente seguirá siendo moderado en toda la región, y el desarrollo probablemente será lento. En algunos países —especialmente los que dependen de la exportación de ciertas materias primas—, la desaceleración podría ser bastante significativa. Es posible que las autoridades no puedan generar un crecimiento rápido de inmediato, pero pueden hacer mucho por controlar la desaceleración y fortalecer los cimientos de un progreso duradero. A más largo plazo, las mejoras fundamentales de la gobernanza, el fortalecimiento de las capacidades y la promoción de una nueva generación de líderes apuntan a perspectivas favorables.

Gracias a la acción concertada y la valiente capacidad de conducción, muchos países africanos podrán continuar logrando un avance sustancial en la senda del desarrollo en las dos próximas décadas y reducir más la pobreza, mejorar la gobernanza y expandir la prosperidad. ■

Steven Radelet es Director del Programa de Desarrollo Humano Mundial de la Facultad de Servicio Exterior de la Universidad de Georgetown y autor de The Great Surge: The Ascent of the Developing World.

Referencia:

Arndt, Channing, Sam Jones y Finn Tarp, 2015, “What Is the Aggregate Economic Rate of Return to Foreign Aid?”, World Bank Economic Review, julio, págs. 1–29.