

África: una visión optimista

Manuel de la Rocha Vázquez y Laura Gómez Climent

Hace 20 años África presentaba enormes desequilibrios macroeconómicos, con niveles gigantescos de endeudamiento y déficit presupuestarios, tasas de inflación de dos dígitos y mercados negros florecientes. Desde finales de los noventa se recuperan altas tasas de crecimiento.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) tienen ya 10 años y solo quedan cinco para alcanzar el horizonte marcado para lograr su consecución: 2015. Con motivo de este aniversario, en septiembre de 2010 tuvo lugar la cumbre de las Naciones Unidas sobre los ODM.

En sus conclusiones¹ se reconoce la necesidad de prestar una mayor atención a África, como uno de los continentes más afectados por la crisis económica y financiera. Asimismo, la declaración final señala que aunque algunos países africanos han logrado progresos significativos, la situación en otros sigue siendo un motivo de grave preocupación.

Esta mayor atención hacia el desarrollo de África en comparación con el resto de las regiones, requiere que se revise su evolución en los últimos años, de los logros conquistados, y de las propuestas que están surgiendo sobre cuáles son los elementos necesarios para acelerar el progreso de este continente hacia los ODM.

En 2000, cuando se lanzaron los ODM, éstos generaron gran optimismo en torno a la promesa de todos los países del mundo de reducir drásticamente la pobreza para 2015 y en todo el mundo, pero especialmente en África, que era el continente más atrasado. Diez años después, ¿persiste ese optimismo en relación a África? ¿Está África cerca de lograr estos objetivos? ¿De qué manera puede hacerlo?

Manuel de la Rocha Vázquez, economista, es coordinador del Panel África de la Fundación Alternativas. Laura Gómez es miembro de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administraciones y Políticas Públicas (FIIAPP).

Evolución económica de África 2000-2010

La región subsahariana es citada con frecuencia como el máximo ejemplo de pobreza y marginación. La afirmación de que la zona no alcanzará los ODM ha sido repetida con insistencia y argumentos que han servido generalmente para atraer más ayuda. Sin embargo, esta forma de presentar a África, según argumentan sus críticos, es injusta y no refleja el pleno proceso de cambio que está experimentando.

En efecto, numerosos países africanos han aprendido de los errores del pasado y la mejora en muchos ámbitos está produciendo resultados tangibles que justifican un mayor optimismo. Hasta el estallido de la crisis económica mundial, los países de África Subsahariana habían experimentado una mejora sustancial de sus políticas económicas y sociales, así como altas tasas de crecimiento del 5% anual entre 2000 y 2008.

El Banco Mundial (BM) subraya que África Subsahariana ha mostrado una notable resistencia a la recesión económica mundial y que su salida de la crisis está siendo notable, comparada con otras regiones más desarrolladas. Las proyecciones económicas estiman que el continente aumentará su crecimiento del 1,8% registrado en 2009, al 4,9% en 2010. Entre las regiones en desarrollo será la tercera en términos de crecimiento económico.

Aunque la recuperación de la actividad económica afecta a prácticamente todo el continente, existe una considerable heterogeneidad en el desempeño de los países que lo conforman. Los países de ingresos bajos (hasta 975 dólares) y de ingresos medios bajos (976 a 3.855 dólares) están creciendo a un ritmo mucho más rápido que los países de ingresos medios altos (3.856 a 11.905 dólares). Sin embargo, los países de ingresos medios, mucho más integrados en los mercados mundiales y que fueron afectados por la crisis, también se están recuperando con fuerza. Entre las subregiones, África Oriental y Occidental lideran el crecimiento económico de la región. África Central, las economías insulares y el sur de África registran un ritmo de crecimiento más lento.

Algunos factores clave en la evolución positiva de África

Varios economistas han tratado de explicar los factores subyacentes al positivo desempeño macroeconómico africano. Algunos argumentan que fueron las reformas políticas económicas domésticas las que lo dispararon, mientras otros consideran que el alto crecimiento de la última

1. Resolución aprobada por la Asamblea General [sin remisión previa a la Comisión Principal (A/65/L.1)] 65/1. Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

década ha estado alimentado por los altos precios de las materias primas y la entrada masiva de inversiones de capital, junto a una limitada transformación estructural. Si bien los factores causantes de este buen desempeño económico y sus consecuencias son motivo de debate entre académicos, generalmente se trata de una historia positiva que contar sobre África.

Frente a ciertos sectores oficiales que parecen solo interesados en estimular el “afro-pesimismo”, surgen cada vez más autores que pretenden dar una visión más equilibrada, destacando también ejemplos positivos o casos de éxito. Así por ejemplo, Steve Radelet en su libro *Emerging Africa: How 17 Countries are Leading the Way*, analiza los 54 países que conforman la región y rescata la experiencia de un grupo de 17 a los que denomina el “África Emergente”.² Esta nueva visión sobre África nos permite entender la región, no como una entidad monolítica, sino como el reflejo de las diferentes dinámicas que se dan en los distintos países que la conforman, en particular los casos de países más exitosos.

Las proyecciones indican que el crecimiento de África aumentará del 1,8% en 2009 al 4,9% en 2010

Su análisis destaca los cambios dramáticos que los países emergentes africanos han experimentado desde mediados de los años noventa en materia de crecimiento económico y reducción de la pobreza, así como su compromiso político con el buen gobierno.

Señalaremos aquí cinco factores clave que explican el buen desempeño de los países del África Emergente.

El primero de ellos se refiere a los cambios del lado político, con el avance de la democracia en la región. Durante los últimos 20 años se ha producido un incremento importante en los niveles de participación democrática a lo largo y ancho del continente, pero sobre todo en los países emergentes. No todos los países emergentes africanos son democracias, sin embargo, todos han avanzado claramente hacia una mayor rendición de cuentas de sus gobiernos y una mejora de su gobernanza en términos generales. A pesar de que los avances democráticos han sido desiguales e insuficientes, han supuesto un salto cualitativo importante que está favoreciendo el surgimiento de estos países.

En segundo lugar destaca una mejora en la gestión macroeconómica de las economías africanas. Hace 20 años, la mayoría de los países del con-

2. Botsuana, Burkina Faso, Cabo Verde, Etiopía, Ghana, Lesotho, Malí, Mauricio, Mozambique, Namibia, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles, Suráfrica, Tanzania, Uganda, y Zambia.

tinente presentaba unos enormes desequilibrios macroeconómicos, con niveles gigantescos de endeudamiento y déficit presupuestarios, tasas de inflación de doble dígito y mercados negros florecientes, entre otros. Forzados por los organismos de Bretton Woods, en los años ochenta los países tuvieron que adoptar duros planes de ajuste y reformas estructurales para estabilizar sus economías, cuyas consecuencias sociales fueron graves.

Sin embargo, con el tiempo, algunas de las reformas económicas llevadas a cabo en África fueron instrumentales para la recuperación de la región y sentaron las bases para subsecuentes reformas más profundas. Desde finales de los años noventa los indicadores macroeconómicos han mejorado, lo que ha permitido recuperar altas tasas de crecimiento.

El tercero de los aspectos se refiere a los cambios y mejoras en las relaciones con la comunidad internacional, resultado en gran medida de las mejoras macroeconómicas.

Durante los años de ajuste, los esfuerzos a corto plazo para restaurar los equilibrios macroeconómicos recibieron prioridad sobre las necesidades de desarrollo a largo plazo, y condicionaron claramente las relaciones entre los gobiernos y la comunidad internacional, con los organismos de Bretton Woods asumiendo todo el papel protagonista. Gracias a la mejora en la gestión macroeconómica y los programas de cancelación de deuda, en la actualidad los servicios de la deuda son significativamente más bajos, lo cual ha liberado recursos financieros para invertir en el desarrollo de esos países. Una consecuencia relevante ha sido que las relaciones con los donantes han evolucionado y son ahora mucho más saludables. Las estrategias nacionales para la reducción de la pobreza, lideradas por los propios países, han reemplazado a los programas de ajuste estructural.

Un cuarto factor ha sido la diseminación de las nuevas tecnologías, y las oportunidades que éstas generan para el desarrollo del sector privado y la rendición de cuentas políticas. Por ejemplo, el uso del teléfono móvil se ha extendido con rapidez en África y la cobertura de internet está creciendo también muy deprisa. Hoy, los teléfonos móviles permiten la transmisión de información sobre precios y el envío de mercancías en tiempo real hasta las zonas más remotas del área rural, facilitando así la transferencia de fondos con simples mensajes de texto. Por otro lado, internet está generando nuevas oportunidades económicas y de empleo, como los centros de datos y otros servicios. Y ambos, telefonía móvil e internet, benefician la participación política, al favorecer el debate y el flujo de la información.

Por último, el quinto gran cambio registrado en estos países ha sido la aparición de una nueva generación de líderes, más visionarios, mejor

formados y emprendedores. Estos líderes ocupan importantes responsabilidades en los gobiernos, el sector privado u organizaciones de la sociedad civil, y están logrando un creciente papel en el liderazgo político. Esta nueva generación está trayendo nuevas ideas y una nueva visión para África. Se trataría de nombres como la presidenta de Liberia, Ellen Johnson Sirleaf o el presidente de Tanzania, Jakaya Mrisho Kikwete, por citar solo dos ejemplos de nuevos políticos.

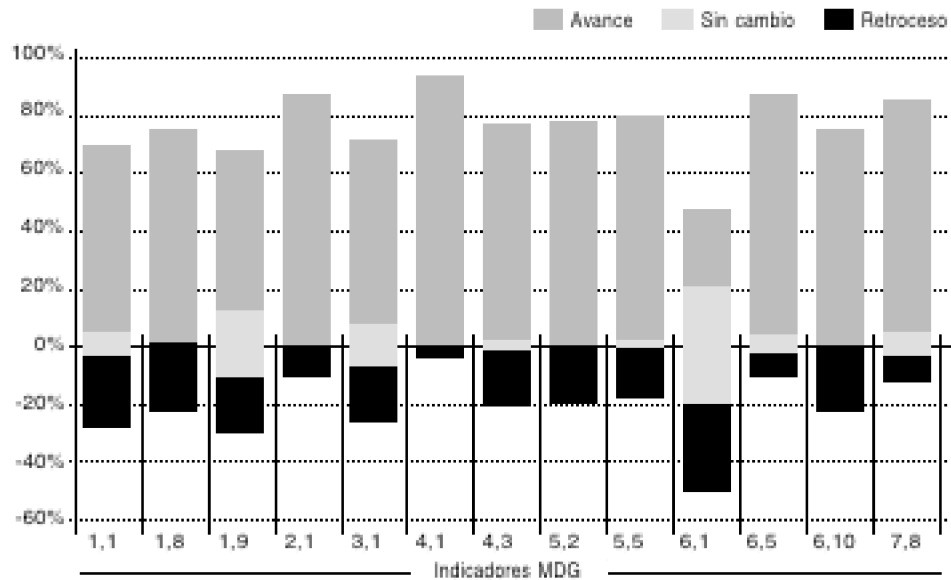
África y los ODM

Los ODM surgieron en parte como reacción a los programas de ajuste estructural que dominaron especialmente las políticas africanas a lo largo de más de dos décadas. Es cierto que ya desde mediados de los años noventa, la agenda internacional de desarrollo había colocado el desarrollo humano y social como la prioridad, por encima del crecimiento económico y la gestión macroeconómica. En este escenario, la aparición de los ODM en 2000 permitió contrarrestar la agenda neoliberal imperante anteriormente, legitimando así a los países pobres para invertir de nuevo en servicios sociales, educación, sanidad, programas de género, etcétera. Los ODM han influido la mayor parte de las estrategias de reducción de la pobreza. La mayoría de los indicadores sociales de África han experimentado una sustancial mejoría desde 2000: destacan las tasas de matriculación escolar, la reducción de las tasas de fertilidad y el crecimiento poblacional.

Desde el lanzamiento de los ODM muchos países de la región han realizado tremendos progresos en relación a las metas. Sin embargo, a menudo este progreso no ha sido reconocido porque la mayoría de las metas están formuladas para medir el progreso relativo, lo que genera un sesgo desfavorable para África, que presenta los niveles iniciales más bajos. Este enfoque tiende a resaltar los logros de los países con una situación de partida más favorable, ya que los cambios son inversamente proporcionales al nivel inicial de partida. Por ejemplo, el objetivo de reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años de 10 a cinco por cada 1.000 nacidos vivos, implica una reducción del 50%. Sin embargo, reducirla de 250 a 200 equivale a bajarla solo un 20%, a pesar de que en términos absolutos el cambio es 10 veces mayor.

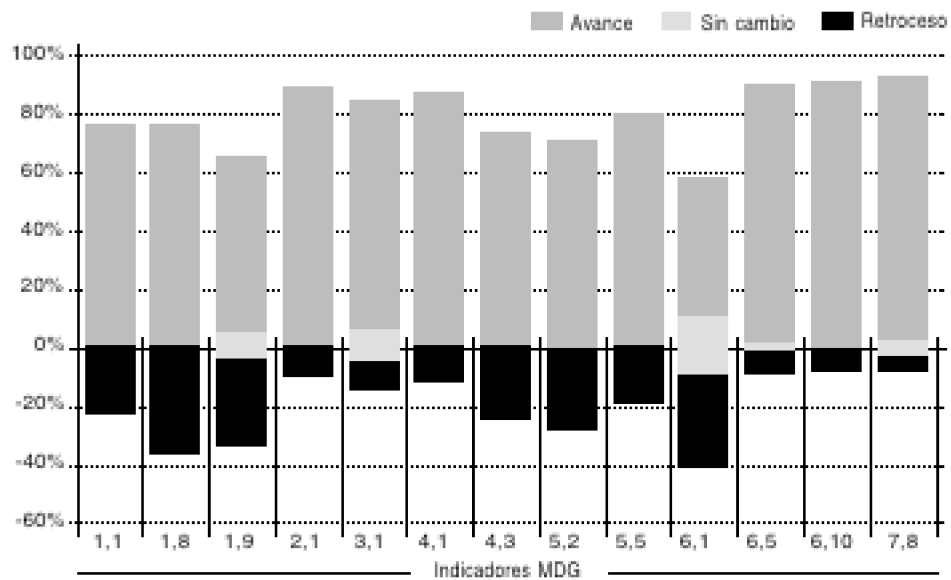
Así, aunque el *Informe oficial de Naciones Unidas 2010* (UNDP, 2010) destaca que África está lejos de alcanzar los ODM en 2015, el informe del Overseas Development Institute (2010) del gobierno británico, complementa los datos valorando el progreso absoluto, y destaca que 11 de los 20 países que más han avanzado en el logro de los ODM son africanos y de renta baja.

Porcentaje de países de bajo ingreso y de renta media que avanzan o retroceden hacia los ODM



Fuente: Millennium Development Goals Learning from Progress. ODI, 2010

Porcentaje de países de África Subsahariana que avanzan o retroceden hacia los ODM



Fuente: Millennium Development Goals Learning from Progress. ODI, 2010

El informe subraya que la proporción media de personas que viven en condiciones de pobreza en África se redujo del 52% en 1990 al 40% en 2008. Muchos países de la región han logrado grandes progresos: 10 países africanos, entre ellos algunos altamente poblados como Etiopía o Egipto, o países post-conflicto como Angola, han reducido a la mitad su tasa de pobreza. El progreso ha sido excepcional en educación, donde nueve de los 10 países que han alcanzado mayores logros en términos absolutos son de África Subsahariana. La tasa de escolarización en África aumentó del 52% al 74% entre 1991 y 2007. El mejor desempeño en términos de paridad de género es casi exclusivamente del África Subsahariana, donde en general habían comenzado el periodo con altos niveles de desigualdad. El progreso ha sido más significativo en África Occidental, la región con los mayores niveles de disparidad en 1991. Los indicadores de salud también han mejorado sustancialmente. Los niveles absolutos de mortalidad de niños menores de cinco años han descendido, con datos impresionantes en África Occidental y Oriental. En África del Norte ha habido sustanciales mejoras en el acceso a los servicios de salud materna.

A pesar de los avances referidos, no cabe duda de que estos albergan diferencias significativas entre los países. Aunque Etiopía redujo la proporción de su población que vivía en condiciones de pobreza del 60% al 16% desde 1990, la pobreza de Nigeria aumentó del 49% al 77% de la población durante el mismo periodo. Y si bien Ghana ha conseguido reducir el hambre en un 75% entre 1990 y 2004, la prevalencia del hambre en la República Democrática del Congo (RDC) se ha doblado durante el mismo periodo. También en educación primaria las disparidades son enormes: las tasas de escolarización van del 43% en Yibuti al 99% en Madagascar. Con todo, la mayoría de los países han progresado, pero algunos han vuelto a caer, como Congo –del 87% en 1991 al 9% en 2000. En cuanto al acceso a los servicios de salud materna, varía entre el 98% (Mauricio) y el 6% (Etiopía). Lo anterior no significa que los ODM serán logrados en 2010, pero muestra que hay un progreso tangible. Como reconoce la Comisión para África (Commission for Africa, 2010), el reto ahora es acelerar los avances y extenderlos a más países.

Sin duda, para que la región africana logre los ODM en su conjunto, será necesario que algunos de los grandes países de mayor población avancen decididamente, y esto no ocurrirá si los que avanzan son solo pequeñas economías como Botsuana, Ghana o Tanzania.

Por otro lado, la crisis ha tenido también su impacto en el progreso hacia los ODM, revirtiendo algunos de los logros alcanzados. Muchos de los países africanos que tenían posiciones fiscales de partida bastante

sólidas, han sido capaces de mantener el gasto social relacionado con los ODM. Aún así, las estimaciones prevén que las tasas de crecimiento pre-crisis no se recuperarán antes de 2015. Teniendo en cuenta que, por sus estructuras económicas y niveles de desigualdad, África Subsahariana es la región en desarrollo que presenta una menor sensibilidad de la pobreza respecto al crecimiento económico, la reducción de la pobreza se vuelve una tarea todavía más difícil. Según cálculos del BM, la elasticidad crecimiento-pobreza está por debajo de uno, lo que significa que cada punto de crecimiento económico, reduce la pobreza menos de un 1%. En este sentido, se estima que África necesita una tasa de crecimiento económico de alrededor del 7% anual para reducir sus niveles de pobreza, de ahí la necesidad de reformas estructurales que aceleren el crecimiento, que a su vez debe ser más ampliamente compartido.

Retos de cara al futuro

En primer lugar, hoy en día existe un cierto consenso en la comunidad internacional, que valora el avance hacia los ODM como un vaso medio lleno y apuesta por intensificar los esfuerzos. Se reconocen los logros, pero se mantiene la reclamación de más recursos a los donantes en cumplimiento de los compromisos adquiridos. Sin embargo, un aumento de los fondos no es suficiente si no va acompañado de un cambio fundamental en la forma en que la ayuda es canalizada y gestionada. En 2009 la comunidad internacional destinó cerca 27.00 millones de euros a África, según datos del Comité de Ayuda al Desarrollo, pero una buena parte no es efectiva en catalizar y generar mayor desarrollo. Más allá del cumplimiento de los compromisos adquiridos de eficacia de la ayuda, cada vez surgen más voces que reclaman instituciones más transparentes y sujetas a una mayor rendición de cuentas por los destinos de los fondos, tanto en los países africanos como en el sistema internacional de ayuda al desarrollo. Como dijo Barack Obama en su discurso en la cumbre de los ODM de septiembre de 2010: “Esta es la realidad que debemos afrontar –que la comunidad internacional sigue haciendo las mismas cosas de la misma manera, podemos hacer algún progreso modesto aquí y allí, pero omitiremos muchos objetivos de desarrollo”.

En segundo lugar, frente al debate sobre la ayuda, muy “centrado en los donantes”, algunas voces alertan de que los asuntos realmente importantes para el cumplimiento de los ODM no se encuentran en la ayuda. En este sentido, una reforma de las reglas del comercio internacional que permita mantener el crecimiento económico del continente, debería ser la primera y principal tarea de la comunidad internacional para acelerar el progreso hacia los ODM.

En efecto, la clave para el desarrollo africano en las próximas décadas se encuentra en mantener el crecimiento económico en los niveles de los últimos años antes de la crisis. Se trata de un reto enorme, teniendo en cuenta que durante los próximos años el entorno económico internacional será cada vez más complicado, ya que los precios de las materias primas continúan siendo enormemente volátiles, las exportaciones hacia los países de la OCDE se mantendrán estancadas, los flujos migratorios hacia Europa se estabilizarán y el efecto del cambio climático es cada vez más perverso. Por otro lado, resulta cada vez más evidente que la solución a la pobreza extrema pasa también por abordar de manera directa el problema de la desigualdad.

Las cifras sugieren que la principal causa de la pobreza no es exclusivamente la falta de desarrollo en muchos países, sino la marginación política, económica y social de determinados grupos. Como hemos visto, altas tasas de crecimiento económico no revierten en la misma medida en la reducción de la pobreza. Los gobiernos africanos y los donantes tendrán que hacer un mayor esfuerzo para lograr un crecimiento más inclusivo, a través de una agenda política distinta, que además de transferir recursos e invertir en gasto público, se centre también en promover un reparto del poder más equitativo y en la participación política y que consiga reducir las grandes desigualdades.

En definitiva, los ODM no deben ser descartados, sino utilizados más allá de la movilización de recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) o como seguimiento de unos meros indicadores. En este sentido, la aceleración hacia el logro de los ODM en África se conseguirá solo haciéndolos más africanos y utilizándolos para generar el compromiso de poner en marcha soluciones (Haddad & Sumner, 2010). Asimismo, tal y como señala Evans (2010) esta adaptación de los ODM al contexto local deberá contemplar actuaciones que promuevan tres aspectos fundamentales: el crecimiento económico inclusivo, la equidad de género y una efectiva protección social.