

DINAMICA INSTITUCIONAL Y SUBDESARROLLO EN AFRICA

Carlos Sebastián*

Catedrático de la Universidad Complutense

RESUMEN

En 2007 entre los 30 países más pobres 26 son del África subsahariana. En 1960 el PIB per cápita medio de esta región era superior al de los países asiáticos y hoy es más de 4 veces inferior. Explicar estos hechos es el objetivo de este estudio. Se descarta la importancia de los factores geográficos y naturales y se relativiza las condiciones iniciales y los factores educativos. Ha sido el ejercicio del poder político el que ha producido unas políticas económicas contrarias al crecimiento económico. El mantenimiento de esas políticas pese a sus malos resultados se explica por el objetivo de mantener el control del poder. El fracaso del modelo económico propició una dinámica institucional adversa que condujo en no pocos casos a situaciones de quiebra del Estado, con consecuencias aún más devastadoras.

(*) Mi agradecimiento a Alfonso Novales por su asesoramiento en el análisis estadístico y por sus útiles comentarios y a Marisa Martín del Burgo por su asistencia en la preparación de algunas tablas y por sus comentarios a una primera versión.

1. Introducción: los datos

En 2007, entre los países del mundo de población superior a un millón de habitantes, de los 20 con menor PIB per cápita 18 son subsaharianos y de los 30 más pobres 26 también lo son.

En 1960 el PIB per cápita medio del África Subsahariana (ASS) era claramente superior (un 30% mayor) al de la media tanto de los países del Sudeste Asiático (EAP) como de los países del Asia Central (CAS) y sólo algo menor de la de los países de Oriente Medio y Norte de África (NAOP)¹. Pero, como puede observarse en la Tabla 1, en 2007 la media de EAP es 4,2 veces la de ASS, la media de CAS 1,7 veces superior y la media del NAOP (excluidos los grandes productores de petróleo de la península arábiga) es 2,7 veces superior. La comparación con los países del sudeste asiático no cambia fundamentalmente si excluimos a Japón y China: sin estos dos populosos países el PIB per cápita medio del África Subsahariana (ASS) era en 1960 un 10% superior al que se daba en esta nueva definición de EAP y en 2007 la media de la región asiática es 3.8 veces la de la región africana.

En los primeros años de la independencia el crecimiento de los países de ASS fue ya más bajo que en el resto de las zonas subdesarrolladas, pero, como se observa en la Tabla 1, fue en el periodo 1975-95 cuando la divergencia se profundizó. Efectivamente en esos 20 años el PIB per cápita medio de ASS disminuyó en valor absoluto, experiencia muy contraria a la de los países asiáticos. En los últimos años, fundamentalmente en los de comienzos del siglo XXI, se ha producido una cierta aceleración del desarrollo africano, registrando tasas superiores a la media de Latinoamérica (LAT) pero inferiores a las de las dos regiones asiáticas.

Por otra parte, en los ejercicios de *contabilidad de crecimiento* de 18 países subsaharianos Ndulu y O'Connell (2008) encuentran para la media de los países un crecimiento nulo de la productividad total de los factores (PTF) en el conjunto del periodo analizado (1960-2000), que se torna negativo en el subperiodo 1975-95. En este último periodo, además, el capital por trabajador muestra una tendencia decreciente: descenso de la productividad y del *capital deepening* durante las dos décadas de la gran divergencia. Pero esto no es la causa del desastre económico sino la manifestación del mismo.

La fuerte divergencia en niveles de PIB entre África y el resto del mundo, no sólo respecto a los países desarrollados, es sustancialmente mayor que la divergencia mostrada en los niveles educativos. En la Tabla 2 se observa que entre aproximadamente 1970 y aproximadamente 2000² la media de años de educación de la

¹ Los países de cada región contemplados en la Tabla 1 son: **ASS**: Todos los subsaharianos con más de un millón de habitantes excepto Eritrea (aparecen en la Tabla A del Anexo). **LAT**: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, C. Rica, Rep. Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad Tobago, Uruguay, Venezuela. **EAP**: Camboya, China, Corea del Sur, Hong-Kong, Indonesia, Japón, Laos, Malasia, Filipinas, Singapur, Taiwán, Tailandia, Vietnam. **CAS**: Afganistán, Bangladesh, Bután, India, Irán, Mongolia, Nepal, Pakistán, Sri Lanka. **NAOP**: Argelia, Egipto, Irak, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Omán, Siria, Túnez

² Aproximadamente, porque los datos de los países no son exactamente para el mismo año.

población africana mayor de 15 años más que se duplicó. Y Ndulu y O'Connell (2008) reportan, por otra parte, que la tasa de escolarización primaria en África pasó de ser un 53.8% en 1970, a un 90,1% en 1995-2000. La tasa de escolarización suponía en 1970 un 53% de la registrada en los países desarrollados, mientras que la tasa más reciente supone un 86% de la de los países desarrollados.

TABLA 1	EVOLUCION COMPARADA DEL PIB PER CAPITA							
	PIBpc				Tasa Anual de Crecimiento			
	1960	1975	1995	2007	1960 - 1975	1975-1995	1995 - 2007	
AFRICA SUBSAHARIANA (ASS)	1 666	2 039	1 763	2 338	1.3%	-0.7%	2.4%	
LATINOAMERICA (LAT)	4 282	6 939	7 914	9 804	3.2%	0.7%	1.8%	
Múltiplo de ASS	2.6	3.4	4.5	4.2				
SUDESTE ASIATICO (EAP)	1 204	2 364	5 606	9 977	4.5%	4.3%	4.8%	
Múltiplo de ASS	0.7	1.2	3.2	4.3				
EAP sin CHI & JAP	1 446	2 748	6 455	8 844	4.3%	4.3%	2.6%	
Múltiplo de ASS	0.9	1.3	3.7	3.8				
ASIA CENTRAL (CAS)	1 135	1 657	2 399	3 862	2.5%	1.9%	4.0%	
Múltiplo de ASS	0.7	0.8	1.4	1.7				
NORAFRICA Y ORIENTE MEDIO (NAOP)	2 038	4 654	4 705	6 285	5.5%	0.1%	2.4%	
Múltiplo de ASS	1.2	2.3	2.7	2.7				

Fuente: Elaboración propia a partir de Penn-Tables 6.3. PIB pc en PPP, precios constantes, \$2005, Laspeyres. Valores medios regionales ponderados por Población de cada país.

Esta falta aparente de correspondencia entre aumento educativo y crecimiento económico se detecta también en las diferencias entre los propios países africanos. Para los 32 países para los que se dispone datos entre 1970 y 2005 la correlación entre aumento de años de educación y tasa de crecimiento del PIB per cápita es sólo 0,31, que baja a 0,1 si eliminamos Botswana de la muestra (Tabla 2).

Tabla 2 EDUCACION Y CECIMIENTO

Años de Escolarización de mayores de 25		
1970	2005	Incremento
1.5	4.5	3.0
Correlación Crecimiento PIBpc 1970-2000 con:		
Educación 1970		0.27
Incremento Educación 1970-2005		0.31*

(*) Sin Botswana: 0.1

Fuentes: Barro-Lee para educación y Penn-Tables 7.0 para PIBpc.

Explicar la fuerte divergencia en PIB per cápita de los países de ASS, especialmente entre 1975 y 1995, es el objetivo de este estudio. Para ello nos basaremos en la explicación sobre la dinámica institucional en África propuesta por Bates (2008). Descartaremos la relevancia de otros factores que se mencionan frecuentemente.

2. Condiciones Iniciales y Educación

Las potencias colonizadoras no legaron ni unas dotaciones de capital físico, ni, como hemos visto, niveles de educación apropiados, ni una estructura productiva que facilitaran un proceso de crecimiento sostenido en los países africanos. Pero el nivel productivo de finales de la década de los 60, a lo largo de la cual se produjo la independencia de la mayoría de los países subsaharianos, no era más bajo que el de muchos países subdesarrollados, que han crecido poderosamente en las cuatro décadas siguientes, muy en contra de lo que ha ocurrido en África.

No se encuentra entre los países africanos que las condiciones iniciales hayan sido determinantes del proceso de desarrollo posterior. La experiencia de crecimiento de los países africanos tiene escasa relación con el nivel educativo inicial y con el nivel de PIB per cápita inicial. En la Tabla 2 vemos que existe escasa correlación (0,27) entre la tasa de crecimiento de los países africanos entre 1970 y 2005 y el nivel educativo del primer año. Por otra parte, la tasa de crecimiento hasta nuestros días del PIB per cápita tiene una correlación nula con el nivel del PIB per cápita inicial, tanto si tomamos 1960 como origen como si elegimos 1970. Entre 1970 y 2005 el grueso de los países apenas registró crecimiento, habiendo unos marcados fracasos (países que registran en 2005 un PIB per cápita inferior al de 1970) y unos (pocos) notables éxitos, sin que ninguno de estos fracasos y éxitos tengan mucho que ver con su posición de partida.

Hay que subrayar que los dos éxitos de crecimiento del África subsahariana, Botswana y Mauricio, tenían unas condiciones iniciales muy adversas. El primero, parte de su territorio es el desierto de Kalahari y en su independencia carecía totalmente de infraestructuras y tenía un nivel educativo ínfimo³ y el segundo es una isla perdida en el Índico, que cuando accedió a la independencia era una economía monocultivo y tenía un importante fraccionamiento étnico⁴.

Ya hemos indicado que en el momento de acceso a la independencia el nivel educativo de los países africanos era muy bajo. Pero también que durante los últimos 30 años del pasado siglo se produjo una elevación sustancial de la tasa de escolarización sin que esta mayor escolarización tuviera reflejo alguno en el progreso económico de los países. Ya hemos visto, por otra parte, que no se encuentra ninguna correlación en la experiencia de los países africanos entre incremento de educación y crecimiento económico. Se puede argumentar que en no pocas instancias la calidad de la escolarización es muy baja debido a la falta de motivación de los docentes y al absentismo de docentes y discentes, pero, precisamente, este tipo de conductas (que no se encuentran solo en el sector educativo) es el reflejo de la baja calidad institucional propiciada por una determinada forma de ejercer el poder, que es, de acuerdo con la tesis defendida aquí, la causa fundamental del subdesarrollo africano.

Los factores que explican el escaso crecimiento del conjunto y los que explican éxitos y fracasos son de similar índole y, como vamos a ver, poco tienen que ver con las condiciones iniciales.

³ Cuando Botswana obtuvo la independencia en 1966, sólo 22 ciudadanos tenían estudios universitarios y la mayoría de los (pocos) que tenían estudios secundarios los habían realizado en escuelas para africanos de la vecina Sudáfrica, pues en Botswana había sólo dos escuelas de secundaria. Sólo tenía 12 kilómetros de carreteras asfaltadas (a pesar de ser un país tan extenso como Francia) y la única industria era un matadero.

⁴ Lo que llevó a J. Meade, que después recibió el Premio Nobel, a augurar antes de la independencia de Mauricio un futuro bastante incierto para el nuevo estado.

3. Factores geográficos y naturales

Para analizar si los factores geográficos y la dotación de recursos naturales pueden ser factores relevantes para explicar los datos expuestos podemos clasificar los países en vías de desarrollo, siguiendo a Collier y O'Connell (2008), en tres categorías geográficas; países ricos en recursos naturales (RR), países que no lo son y que se encuentran situados en la costa (CO) y países sin dotación relevante de recursos naturales y que son interiores (LL).

Podría esgrimirse como factor fundamental de su subdesarrollo el dato de que en África el 35% de la población vive en países sin acceso al mar y pobres en recursos naturales, frente al 1% en las otras zonas en vías de desarrollo. Aunque a eso se podría contraponer, si uno cree en la importancia de los factores naturales, que el 30% de la población africana vive en países ricos en recursos, frente al 11% en otras regiones.

En la Tabla 3 se presentan las tasas de crecimiento del PIB per cápita entre 1960-2000 en los países en vías de desarrollo agrupados en dos regiones: África Subsahariana y Otros (42 Subsaharianos y 56 de otras regiones), distinguiendo los tres tipos de categorías geográficas. Se desagrega también el periodo de referencia en dos sub-periodos de dos décadas cada uno. Tal como se hacía en la Tabla 1, para calcular el PIB per cápita de cada región se pondera el de los países por su población⁵.

TABLA 3 TASA ANUAL DE CRECIMIENTO PIB PER CAPITA

	TOTAL		RICOS RECURSOS		COSTEROS		INTERIORES	
	ASS (42)	OTROS (56)	ASS (13)	OTROS	ASS (15)	OTROS	ASS (14)	OTROS
1960 - 1980	0.95	2.76	1.75	3.87	1.34	2.72	-0.08	1.00
1980 - 2000	-0.63	4.39	-1.05	1.99	-0.29	4.71	-0.58	1.74
1960 - 2000	0.33	3.63	0.29	2.89	0.50	3.79	-0.36	1.40

DIFERENCIAS ASS CON OTROS PAISES EN DESARROLLO

	TOTAL	RICOS RECURSOS	COSTEROS	INTERIORES
1960 - 1980	1.81	2.12	1.38	1.08
1980 - 2000	5.02	3.03	5.00	2.32
1960 - 2000	3.30	2.60	3.29	1.76

Fuente: Elaboración propia a partir de Collier y O'Connell (2008)

La Tabla 3 genera una visión interesante en varios sentidos:

- 1) Confirma que la divergencia de los países africanos respecto a los otros países en vías de desarrollo se consolida especialmente en las últimas décadas del siglo pasado (desde 1975, según la información de la Tabla 1).

⁵ África Subsahariana: Países Ricos en Recursos (13): Angola, Botswana, Camerún, Congo (Rep.), Gabón, Guinea, Liberia, Mauritania, Namibia, Nigeria, Sierra Leona, Zambia y Swazilandia. Países Costeros (15): Benin, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Kenya, Madagascar, Mauricio, Mozambique, Senegal, Sudáfrica, Tanzania, Togo, Eritrea y Somalia. Países Interiores (14): Burkina Faso, Burundi, Rep. CAF, Chad, Congo (R. D.), Etiopía, Lesotho, Malawi, Malí, Níger, Ruanda, Sudán, Uganda y Zimbabwe.

- 2) La experiencia de los países ricos en recursos no es mejor que la de la media de los países en desarrollo. Eso es así claramente en el resto de los países, pero también lo es en África.
- 3) Concretamente en los países no africanos el crecimiento de los países costeros sin dotación relevante de recursos naturales es significativamente mayor que el que se produce en los países ricos en recursos. En los países africanos el crecimiento de los países costeros es relativamente similar (ligeramente mayor) que el de los países ricos en recursos.
- 4) Para el segundo periodo considerado (1980-2000), en el que se consolida la divergencia de los países africanos, los países africanos ricos en recursos experimentan una caída de su PIB per cápita a una tasa anual superior al 1%, mientras que los países costeros caen significativamente menos (tres décimas anuales).
- 5) Las diferencias en la experiencia de crecimiento de los países africanos respecto a la de otras regiones en vías de desarrollo es general y se da en las tres categorías geográficas. Es mayor en los países costeros, pero es importante en los países ricos en recursos y apreciable en los países interiores sin recursos naturales relevantes.

En África Subsahariana, pues, no se da con tanta claridad la diferencia entre países costeros y países ricos en recursos, diferencia que en el resto de los países en desarrollo es marcada a favor de los países costeros. En África durante los primeros 20 años considerados crecen más los países ricos en recursos que los costeros y en el segundo periodo los primeros experimentan una caída en su PIB per cápita muy superior que los segundos. En el conjunto de los 40 años la diferencia a favor de los países costeros es despreciable. Tampoco son muy relevantes las diferencias con los países interiores, aunque se comportan peor en ambos subperiodos.

Si de la Tabla A del Anexo clasificamos los países por su tasa de crecimiento media entre 1975 y 1995 encontramos que entre los 10 con mayor crecimiento hay 3 ricos en recursos, 4 costeros y 3 interiores. Y entre los 10 que menos han crecido a lo largo de ese periodo encontramos idéntica distribución: 3 ricos en recursos, 4 costeros y 3 interiores. Y si lo hacemos entre 1960 y 2007 encontramos que entre los 10 con mayor crecimiento hay 4 ricos en recursos, 4 costeros y 2 interiores. Y entre los 10 que menos han crecido hay 2 ricos en recursos, 4 costeros y 4 interiores⁶. No parece que la categoría geográfica haya sido en ningún sentido relevante para la experiencia de crecimiento registrada⁷.

A este resultado, que relativiza enormemente la importancia de los factores geográficos y naturales, se suma el hecho de que la sistemática diferencia entre la experiencia africana y la del resto de los países en desarrollo es independiente de los factores geográficos y el hecho de que en el conjunto de los países en vías de desarrollo los más ricos en recursos no han sido los que más han crecido; todo lo contrario.

⁶ Los países ricos en recursos parecen haberse comportado relativamente mejor con esta representación que de la que se obtiene de la Tabla 3, lo que puede ser debido a que entre 2000 y 2007 se produjo una elevación generalizada de los precios de los recursos naturales.

⁷ Si hacemos un contraste estadístico, como los que presentaremos más adelante, sobre las diferencias entre la media y la mediana de las tasas de crecimiento de los países agrupados en las tres categorías no rechazamos la hipótesis de que sean iguales.

Un elemento geográfico que sí puede haber sido relevante es la cercanía a países de nivel de renta claramente superior. Así en la experiencia de Botswana y Lesotho la cercanía y relativa integración con Sudáfrica, que en los primeros años de la independencia tenía un PIB per cápita muy superior (en 1960, 8 veces mayor que la de Lesotho y 6,5 veces superior a la de Botswana), pudo contribuir a que las buenas políticas tuvieran mejores resultados. Pero sin las buenas políticas y el favorable desarrollo institucional que se produjo en Botswana desde la independencia, no se hubiera producido el elevado crecimiento que le ha llevado a pasar de una renta per cápita un 15% de la sudafricana a un 90% de la misma. Lesotho ha registrado una convergencia sustancialmente menor, como también lo ha hecho Swazilandia. Otros países fronterizos con Sudáfrica, como Namibia, Zimbawe y Mozambique han experimentado un crecimiento pobre y no han convergido con Sudáfrica.

Este último factor de cercanía puede no haber sido irrelevante en África subsahariana. Al estar la mayoría de los países rodeados por otros igualmente estancados, puede haber sido un factor adicional a las deficientes instituciones y a las malas políticas en la determinación del subdesarrollo africano, probablemente un factor que ha potenciado los efectos del atraso institucional⁸.

4. Instituciones y Políticas Económicas

En la mayoría de los países africanos tras la independencia las elites políticas locales buscaron la captura del Estado y usaron el poder para acumular riqueza. A los dirigentes políticos les resultaba más “barato” (menos proporción de los escasos recursos públicos) y más seguro para mantener el control de la creación de riqueza y del aparato de poder repartir bienes privados y emplear medios coercitivos, que proveer bienes públicos y ganarse el apoyo electoral⁹. Como apunta Bates (2008), se produjo un estrechamiento del campo político: cada vez se iba reduciendo más la dimensión de aquellos a los que había que beneficiar para lograr apoyos.

Estas instituciones políticas de facto dieron pie a unas políticas económicas y unas instituciones económicas contrarias al crecimiento económico. El mantenimiento de esas políticas pese a sus malos resultados se explica por el objetivo de mantener el control del poder. Por otra parte, el fracaso del modelo económico propició una dinámica institucional adversa que condujo en no pocos casos a situaciones de quiebra del Estado, con consecuencias aún más devastadoras sobre la situación económica de los ciudadanos de esos países.

Más allá de las diferencias en las instituciones políticas de *iure*, existen enormes similitudes en la forma en cómo se ejerció el poder político de facto en los países del área y en las consecuencias de este ejercicio sobre el marco económico. Las

⁸ Por eso en las regresiones de crecimiento que tratan de explicar las tasas de de crecimiento de un conjunto amplio de países en función de la educación, de la calidad institucional y de otros factores, la introducción de una variable binaria que indique la pertenencia o no del país al África subsahariana aparece significativamente con un valor negativo, adicional al de los factores mencionados..

⁹ En términos del modelo de cambio institucional de Acemoglu y Robinson (2000) se podría decir que en la mayoría de los países (Mauricio y Botswana son la excepción clara) se cumplía la condición de bloqueo.

excepciones claras han sido Mauricio y Botswana¹⁰, los dos éxitos de crecimiento del África subsahariana.

Entre 1970 y 2000 en 30 de los 42 países subsaharianos considerados se ha seguido durante años una política económica que Bates (2008) llama **Régimen de Control (RC)**¹¹. Consiste fundamentalmente en la intervención administrativa de la economía: fijación de la mayoría de los precios, tutela administrativa de muchas decisiones de las empresas (sean éstas públicas o privadas), estricta regulación e intervención del comercio interior y exterior, control de las divisas y de los flujos financieros. Se dieron distintos grados de intervención y aunque aparecen ciertas diferencias entre países los rasgos comunes son los que acabamos de referir. Entre 1970 y 2000 el 45% de los años-país transcurrieron bajo distintas formas de Régimen de Control.

Se ha seguido también en muchos casos una **política macroeconómica** que intervenía y distorsionaba los tipos de interés y el tipo de cambio. Entre 1970 y 1995, ambos inclusive, el 37% de los años-país para los que hay datos el tipo de cambio estuvo sobrevaluado por encima del 50% y si pusiéramos en el 30% de sobrevaluación la cota a partir de la cual consideramos la existencia de una distorsión grave en el tipo de cambio, el 52% de los años-país para los que hay datos habrían sufrido esa distorsión. Se dieron en no pocos casos la coincidencia entre RC y sobrevaluación del tipo de cambio: entre 1970 y 1993 en el 61% de los años-país en el que estuvo en vigor un RC el tipo de cambio estuvo sobrevaluado por encima del 30%.

En la práctica de los Regímenes de Control se producía un flujo continuo de desvíos de rentas a favor de los que eran beneficiados por los sesgos de las acciones administrativas o a favor de funcionarios y políticos que vendían derechos públicos (corrupción). Pero también la política macroeconómica es utilizada como mecanismo para desviar rentas. Así un tipo de cambio artificialmente sobrevaluado perjudica a los agricultores¹² con capacidad exportadora y beneficia a los grupos industriales promovidos por el poder que veían abaratados sus importaciones de equipos y otros inputs. De esta forma los grupos afines al poder no solo se beneficiaban de las políticas de precios y de gasto público (y del favor de las fuerzas de seguridad) sino también de la disponibilidad de divisas al tipo de cambio oficial sobrevaluado, que les daba acceso a la importación de bienes productivos y, también, de bienes de lujo.

Ndulu y O'Connell (2008), afirman que las variables de política macro son relevantes y que se deterioraron en 1975-95. Pero, ¿son causa del escaso crecimiento o son consecuencia de las mismas causas que produjeron ese bajo crecimiento? La mala calidad institucional condiciona la mala política macroeconómica porque ésta es una vía más para apoderarse de rentas (ver Acemoglu, Johnson, Robinson y Thaicharoen; 2003, y Sebastián; 2004). El fortísimo deterioro institucional en 1975-95 puede ser la causa del deterioro de la política macroeconómica.

¹⁰ Un buen análisis de estas dos experiencias se encuentran en Subramanian, A. y D. Roy (2003) para la de Mauricio y Acemoglu, D., S. Johnson y J. A. Robinson (2003) para la de Botswana.

¹¹ Término adoptado por el proyecto del African Economic Research Consortium, que ha dado lugar a los dos volúmenes *The Political Economy of Economic Growth in Africa* (2008)

¹² Los agricultores geográficamente dispersos no constituían una plataforma en la que apoyarse para mantenerse en el poder.

Junto a este marco de política económica altamente intervencionista y que propiciaba el desvío de rentas, se produjeron en muchas instancias acciones masivas de **redistribución**: decisiones en las que determinados grupos son beneficiados respecto al conjunto de la población en la contratación pública, o en la provisión de un servicio o en la recepción de una subvención explícita o encubierta. En muchos casos la redistribución es a favor de determinadas regiones o etnias, pero casi todas las veces a favor de grupos afines a las elites en el poder. Un caso extremo de redistribución fue lo que podemos denominar acciones de **saqueo**, mediante las que activos privados o públicos son puestos a disposición de determinados grupos, fuera de la lógica del imperio de la ley¹³. El saqueo no es privativo de las dictaduras. No todos los dictadores han “saqueado” a gran escala (varios sí) y bajo regimenes democráticos, como el del presidente Shagari en Nigeria (1979-1983), se produjeron altos niveles de saqueo. En 19 de los 42 países considerados hubo periodos en los que se produjeron estos desvíos masivos de renta o de riqueza y entre 1970 y 2000 se produjeron en el 28% de los años-país.

En las tres primeras columnas de la Tabla 4 aparecen los periodos en los que cada uno de los 42 países ha experimentado alguna de las distorsiones institucionales que acabamos de comentar. En la cuarta columna aparecen los años en los que esos países sufrieron una situación de quiebra del Estado que luego vamos a discutir.

Hay 7 países que no adoptaron Regimenes de Control ni sufrieron acciones masivas de redistribución y saqueo: Botswana, Gambia, Lesotho, Malawi, Mauricio, Namibia y Swazilandia. Varios de ellos tienen algunos episodios de sobrevaluación del tipo de cambio pero, salvo Gambia, son por periodos cortos y con una sobrevaluación inferior al 50%.

¿Por qué se adoptó el modelo regulatorio del RC y, sobre todo, por qué no se alteró al comprobar sus malos resultados? Con independencia de que en algunos países que asumieron esa política, como por ejemplo Tanzania en 1968, sus líderes, en ese caso el presidente Julius Nyerere, estaban formados en una tradición socialista e impusieron el modelo por motivos ideológicos¹⁴, su mantenimiento durante varios lustros pese al estancamiento que sufrieron las economías debe entenderse en clave de control político. El control administrativo de las decisiones económicas crea el marco para desviar rentas a favor de los grupos en el poder y sus afines y para mejorar el control del aparato de poder, pues se puede traficar con favores administrativos a cambio de apoyo político y electoral. El mantenimiento del modelo económico del RC genera, además una clase de favorecidos que se establecen como auténtico lobby contra su abandono¹⁵.

¹³ Un buen ejemplo de saqueo lo encontramos con el presidente Stevens en Sierra Leona. Stevens desmanteló la empresa que se dedicaba al control de la producción de diamantes porque los diamantes se producían en territorio del partido de la oposición y concedió permisos de explotación a fieles suyos. Las gran bajada de las cifras oficiales de producción de diamantes (se dividió por más de 10 entre 1980 y 1988) dan una idea del grado de desvío de riqueza. Por otro lado, los pagos fiscales se dividieron por dos, contribuyendo a la crisis fiscal que analizaremos más adelante.

¹⁴ Curiosamente Tanzania registró en los primeros años tras su independencia un crecimiento relativamente alto que se truncó tras la imposición del estricto Régimen de Control, que en este caso fue acompañado de la colectivización de la actividad agrícola y la estatificación de las empresas.

¹⁵ En el ejemplo de Tanzania, los gerentes de las comunas que se establecieron en esta versión tan extrema del RC y de las entidades estatales comercializadoras de productos agrícolas formaban un grupo que sobrevivió al abandono de Nyerere de la presidencia en 1985 y solo pierden la batalla con las reformas de 1995.

TABLA 4. EVOLUCION MARCO INSTITUCIONAL 1970-2005

		(1) Régimen Control	(2) Sobrevaluacion tipo cambio	(3) Redistribución y Saqueo	(4) Quiebra Estado
Angola	RR	1975-2005	n.d.	1975-2005	1975-2002
Benin	CO	1970-89	n.d.		
Botsuana	RR		1974-75, 1977-81		
Burkina Faso	LL	1970-90	1986-93 *		
Burundi	LL	1972-88	1973-88	1972-88	1988-2005
Camerún	RR	1970-77	1970-96 ^^		
Rep. Centroafricana	LL	1970-2005	1980-83, 1986-92	1970-79	1970-2003
Chad	LL	1970-2005	1983-93 *	1970-90	1979-84
Congo, Rep. Dem.	LL		1974-82^^	1970-97	1996-2005
Congo, República del	RR	1970-91	1970-96	1970-91	1993, 1997, 2002
Costa de Marfil	CO	1980-89	1972-83, 1986-93		
Eritrea	CO	1999-2005	n.d.		1999-2000
Etiopía	LL	1974-91			
Gabón	RR	1970-97	1973-83, 1986-92		
Gambia	CO		1972-83		
Ghana	CO	1972-83	1977-83 ^^		
Guinea	RR	1970-84			
Guinea-Bissau	CO	1974-2005	n.d.		1998-2005
Kenia	CO	1972-90	1977-81	1978-2005	
Lesoto	LL		1978-81		
Liberia	RR		n.d.	1980-90, 1997-03	1980-97, 2000-03
Madagascar	CO	1972-96	1979-81		
Malawi	LL				
Mali	LL		n.d.	1970-91	
Mauritania	RR	1974-85	1985-96 **		
Mauricio	CO		1974-81		
Mozambique	CO	1970-86	n.d.	1974-76	1974-91
Namibia	RR		n.d.		
Níger	LL	1970-89	1970-92		1990-99
Nigeria	RR	1983-86	1973-87^^, 1996-98	1970-2003	
Ruanda	LL		1975-93	1973-94	1993-94
Senegal	CO	1970-93	1973-81, 1986-93		
Sierra Leona	RR	1970-89	1970-96	1970-2000	1990-2000
Somalia	CO	1970-75	n.d.	1975-91	1991-2005
Sudáfrica	CO	1970-91		1970-91	1970-72
Sudán	LL	1970-89	1973-81, 1984-91^^		1985-2005
Swazilandia	RR		n.d.		
Tanzania	CO	1970-94	1970-86		
Togo	CO	1974-2005	1973-81	1975-2005	1991-93
Uganda	LL	1971-91	1980-81^^ ***	1971-79	1979-86
Zambia	RR	1970-91	1986-97 ^^***		
Zimbabwe	LL	1970-2005	1970-84	1998-2005	1976-80

Fuente: (1) y (3)-(4), elaboración a partir de Collier y O'Connell (2008).

(2) elaboración propia a partir de Global Development Finance & World Development Indicators del Banco Mundial. Se toman los años en los que la sobrevaluación supera el 30%. * significa que no hay información previa a 1983, ** significa que no hay información previa a 1985, *** significa que no hay información previa a 1980, ^^ significa que la sobrevaluación fue elevadísima.

5. Dinámica Institucional

Las intervenciones de los RC y las acciones de redistribución y saqueo conducen a un nivel bajo y decreciente de los ingresos públicos en muchos países, tanto por la menor actividad económica que determinaban como por incentivar el desarrollo de la economía informal¹⁶. En ese contexto de escaso crecimiento de los ingresos públicos, se produce un shock con graves implicaciones fiscales: la crisis del petróleo a lo largo de la década de los 70 que redujo sustancialmente el comercio mundial y, con él, los ingresos de los impuestos sobre el comercio que eran cuantitativamente los más importantes en estos países. Por otra parte, los países africanos beneficiados por el precio del petróleo y por el alza de otras materias primas se embarcaron en proyectos (algunos de dudosa racionalidad económica) que crearon problemas a sus finanzas públicas cuando el precio del petróleo bajó. En la Tabla 5 se recogen los países que tuvieron un nivel de gasto insostenible en los periodos indicados; pero la caída de los ingresos públicos fue aún más general. Todo ello condujo a una crisis fiscal en muchos países.

Tabla 5

Gasto Insostenible	
Angola	1994-2005
Burundi	1972-88
Camerún	1978-93
Congo, República del	1982-91
Guinea	1973-84
Níger	1974-89
Nigeria	1970-87
Senegal	1974-78
Togo	1974-89
Zambia	1973-89

Fuente: Collier y O'Connell (2008)

La crisis fiscal tiene tres consecuencias negativas. Por un lado, un enorme empobrecimiento de funcionarios, que pasan a tener actividades privadas complementarias, lo que produjo un deterioro de los servicios públicos y una extensión de la corrupción hasta extremos insospechados a todos los niveles. Los militares también se vieron empobrecidos, y empiezan a ser frecuentes acciones de robos y coacciones por parte de grupos de soldados.

Por otro lado, la caída de los ingresos públicos imposibilita una gestión adecuada de las tensiones regionales. La caída de los ingresos fiscales y la disminución de la capacidad de repartir crea desordenes políticos e incentiva que haya grupos que no deseen seguir participando en el juego político y salgan de él optando por procedimientos distintos al juego democrático. Esto resulta especialmente relevante en los conflictos entre el centro dominado por las elites y los grupos de la periferia y también en la agudización de conflictos étnicos.

¹⁶ Hay infinidad de casos en los que con el mantenimiento de los RC se producen bajadas notables en las cifras oficiales de producción agrícola y mineral que esconden actividades sumergidas huyendo de las estrictas regulaciones y de las actitudes depredadoras de reguladores. Hay algunas cifras de exportaciones ilegales de minerales que reflejan el mismo hecho.

En algunas regiones hay conflictos de grupos por el control de tierras. En un contexto de orden político los conflictos se contenían, pero tan pronto como se debilita el orden por enfrentamientos de grupos por el control de la creación de riqueza o por el reparto de los escasos ingresos públicos, los conflictos locales adquieren significación nacional. Especialmente porque generan oportunidades para algunos líderes con pretensiones de mejorar su posición en la lucha por el poder. Un ejemplo claro lo encontramos en Kenya con el Valle del Rift. En él surge un conflicto local por las tierras de pastoreo entre los Kikuyu y los Masai. En los 90 el conflicto local salta a nivel nacional porque el apoyo a los Kikuyu es utilizado como forma de drenar apoyo al grupo en el poder en la capital. Se crean incluso milicias armadas en el Valle y se desarrollan enfrentamientos étnicos a nivel nacional.

Y como tercera consecuencia de la crisis fiscal, el empobrecimiento de los ingresos públicos aumenta la actitud depredadora de los grupos de poder. Ante el menor flujo de ingresos públicos bajo su control, las prácticas depredatorias se convierten en la opción más atractiva. Esta inclinación se hace más intensa cuando la amenaza de reformas va tomando cuerpo y, como dice Bates (2008), se eleva la tasa de descuento de los grupos con el poder político de facto, ante el empuje de fuerzas interiores y exteriores a favor de las reformas. Lo que representó un incentivo para la represión y el incremento de la depredación.

Efectivamente, por un lado, el deterioro de los servicios públicos (de la administración, de la sanidad y de la educación, pero también de los que ofrecen las *utilities*) genera una demanda de reformas de las instituciones políticas. Demanda que coincide con la exigencia de los prestamistas internacionales (Banco Mundial y otras Agencias). El final de la Guerra Fría hace que las potencias occidentales presionen asimismo a favor de reformas políticas, porque ya no necesitan viejos aliados anticomunistas. El empuje reformador eleva la inseguridad de los grupos de poder lo que estimula sus prácticas depredatorias y su violencia coercitiva.

Entre febrero 90 y octubre 91, once países celebraron distintas formas de Conferencia Nacional. En seis (Benin, Congo, Mali, Zambia, Níger y Rep. Centroafricana), dieron paso a elecciones en el que perdió su puesto el grupo de poder (entre ellos Kuanda de Zambia, uno de los líderes de la descolonización). En al menos tres casos en los que no se produjo cambio en el poder, las elecciones fueron calificadas por observadores internacionales como injustas y no limpias. Todo ello, por un lado, confirmó a los grupos en el poder los peligros de las reformas y, por otro lado, lanzó un mensaje de esperanza a los reformadores.

Las respuestas de los grupos de poder fueron variadas pero con elementos comunes y los mismo objetivos (Mobutu en Zaire, Moi en Kenya, Eyadema en Togo, por ejemplo). Desde el fomento de un multipartidismo fragmentado fácil de batir, a la utilización de milicias violentas utilizando el banderín de enganche de la identidad étnica, pasando por la represión directa de los opositores utilizando el aparato del estado.

Un caso extremo lo representan Burundi y Ruanda. En Burundi el militar en el poder (Buyoya), un Tutsi, convoca elecciones en 1993 que pierde a favor de la mayoría Hutu. Pocas semanas después los militares matan al nuevo presidente electo y realizan una masacre en la población Hutu, y así retornan al poder. En la vecina Ruanda también hay

un régimen militar, pero en este caso dominado por un grupo de Hutus del noroeste del país. Los vientos de reforma suponen un peligro para los dirigentes porque hay una posible coalición entre Hutus moderados y el movimiento que defiende intereses de los Tutsi. La respuesta de los militares en el poder a ese peligro es utilizar como excusa la masacre de Burundi para desencadenar matanzas de Tutsi y hacer imposible el acuerdo entre éstos y los Hutus.

En no pocos casos el Estado se desmorona por los distintos factores expuestos: crisis de ingresos y deterioro extremo de los servicios públicos y de la seguridad ciudadana, exacerbación de conflictos regionales e incremento de actitud depredadora que genera respuestas violentas a la violencia. La **Quiebra del Estado** crea un marco institucional aún más adverso para la creación de rentas.

La disponibilidad de riquezas naturales en un contexto de crisis fiscal y de sensación de inseguridad en los grupos dirigentes incrementa la tentación de utilizar la fuerza para hacerse con el control, por el tiempo que sea, de los recursos naturales. Sudán, R. D. del Congo, Liberia, Sierra Leona y Angola son buenos ejemplos. Pero la relación entre dotación de recursos naturales y desorden político es compleja. La dotación de recursos naturales no aumenta la probabilidad de que el Estado falle, pero una vez que falla la dotación incrementa la dinámica de violencia, pues al reducirse los ingresos fiscales y aumentar el riesgo de ser removidos del poder la lucha por los recursos naturales se hace más extrema y violenta.

África tiene una enorme variedad étnica y un altísimo desorden político. Pero como argumenta Bates (2008) esta correlación no debe confundirnos respecto a la causalidad. Los conflictos étnicos (que se sustentan en conflictos sobre tierras por el modelo de expansión de las comunidades en el África rural) no se convierten en conflictos armados cuando existe Estado. Es la crisis de éste la que conduce a abordar el conflicto acudiendo a organizaciones armadas privadas, en no pocos casos puestas a disposición de los que quieren defender sus derechos de propiedad por grupos compitiendo por el poder nacional, que ven una oportunidad de ampliar su base de apoyo. A ello se le añade, como segundo factor, las diferencias en la distribución regional de recursos naturales que provocan demandas por una mejor distribución regional teñidas de conflictos étnicos, porque las étnias suelen ocupar territorios diferenciados¹⁷.

Cómo puede apreciarse en la Tabla 4 hay 18 países que han registrado episodios de Quiebra del Estado. En todos ellos hubo previamente periodos de Régimen de Control o de acciones redistributivas (en alguna de sus dos versiones) y la mayoría de las Quiebras fueron precedidas de ambos tipos de intervenciones. En la Tabla 6 se presenta un resumen del número de casos distinguiendo por categoría geográfica de los países.

	QUIEBRA	RC→QUIEB	RED→QUIEB	(RC+RED)→QUIEB
TOTAL	18	15	14	11
CO	5	5	3	3
RR	4	3	4	3
LL	9	7	7	5

¹⁷ Ndulu y O'Connell (2008) no encuentran relación entre fraccionalización étnica y crecimiento, lo cual no sorprende tras las reflexiones de Bates sobre conflictos étnicos que acabamos de recoger.

Burundi, Chad, República del Congo, Guinea-Bissau, Níger, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Togo, Uganda y Zimbabwe se corresponderían con ese esquema de graves distorsiones en la forma de RC, acompañadas en muchos casos (todos menos 3), con acciones de redistribución o saqueo, que dan lugar posteriormente a una quiebra del Estado. También Mozambique, pero con procesos más contemporáneos. En la República Democrática del Congo (Zaire) y en Liberia no hay RC, pero sí prolongados (e intensos) periodos de redistribución y saqueo antes de que el Estado quebrara¹⁸. Un caso aparte puede ser Angola, en el que simultáneamente se dan todos los síndromes, incluida la quiebra del Estado desde 1975, año de su independencia, probablemente porque esta se produce ya en el contexto de una guerra civil que dura hasta 2002.

Los datos de la Tabla 7 no parecen apoyar la conjetura de Collier y O'Connell (2008) de que los países interiores parecen más propicios a regímenes de control y posteriores conflictos y los países mejor dotados de recursos más propicios a redistribución ineficiente y a conflictos. De hecho parece que la ocurrencia de RC ha sido proporcionalmente mayor en los 15 países costeros que en las otras categorías y parece que en los países interiores se ha producido un peso mayor de las experiencias de Quiebra del Estado. Pero los datos no permiten asegurar que las diferencias sean estadísticamente significativas.

TABLA 7 INTERVENCIONES POR CATEGORÍAS

	RC	RED	QUIEBRA
TOTAL (42)	31	20	18
CO (15)	13	6	5
RR (13)	9	6	4
LL (14)	9	8	9

Como sería de esperar, en cambio, los países que han experimentado episodios más frecuentes de Gasto Insostenible son los ricos en recursos tal como se comprueba en la Tabla 8.

TABLA 8

Gasto Insostenible	
CO	2
RR	6
LL	2

6. Marco Institucional y Crecimiento

¹⁸ A la destrucción del Estado congolés contribuyó que colectivos de origen rwandés en el este y sur de Zaire solicitaran la invasión de parte del territorio congolés por tropas rwandeses. Apoyo que fue brindado en busca del control de tierras y sus recursos naturales por parte de los dirigentes de Rwanda.

Las instituciones económicas implantadas por los detentadores del poder de facto han condicionado enormemente la experiencia de crecimiento de los países africanos. Los datos ilustran de forma bastante convincente esta afirmación.

En el periodo **1975-95**, el de mayor divergencia de las economías africanas:

- Diez de los trece países que experimentaron caídas mayores del 1% anual en su PIB per cápita en este periodo, tuvieron episodios significativos de quiebra del Estado. De las tres excepciones, Nigeria experimentó algunos años de RC y prolongados periodos de “saqueo”, y Zambia sufrió un RC durante la mayor parte del periodo. Únicamente Gambia no experimentó ninguno de estos procesos.
- De los doce países que experimentaron caídas en su PIB per cápita a una tasa inferior al 1% anual, todos ellos, excepto Namibia, estuvieron bajo RC en buena parte del periodo. Siete de ellos tuvieron además una marcada tendencia a la sobrevaluación de su tipo de cambio y cuatro de ellos sufrieron episodios relevantes de tipo redistributivo, que junto al RC, acabaron en quiebra del Estado.
- De los nueve países que crecieron por encima del 1% en este período, en sólo dos, el indicado República del Congo y Guinea-Bissau, hubo RC. Entre estos nueve países sólo Mali tuvo otro episodio de intervención negativa, al registrar un periodo de saqueo.
- Países en los que no hubo RC y a pesar de ello experimentaron crecimiento negativo fueron República Democrática del Congo, Liberia y Ruanda, pero tuvieron graves y prolongados episodios de quiebra del Estado, y Gambia y Namibia que son atípicos porque registraron crecimiento negativo sin RC, ni quiebra del Estado y ni serios problemas de “saqueo”.

Entre **1995 y 2007** hay doce países que todavía registraron crecimiento negativo:

- Ocho de ellos (Burundi, Rep. Centroafricana, Congo, Rep. Dem. del Congo, Guinea-Bissau, Liberia, Sierra Leona, Somalia) sufrieron quiebra del Estado durante esos años.
- Dos (Togo y Zimbabwe) las habían tenido previamente y a partir de 1995 siguieron con Régimen de Control y acciones de saqueo.
- Los dos restantes son Costa de Marfil con RC hasta 1989 y un largo periodo de 20 años de saqueo hasta 1990 y Gabón con RC hasta 1997 y problemas graves en su industria petrolífera, que supone el 55% de su PIB y el 66% de sus ingresos fiscales

Pueden apreciarse, por tanto, los efectos contractivos sobre el crecimiento que parece haber tenido el mantenimiento de RC y, en varios casos, las acciones de saqueo, y los efectos demoledores que tuvieron las quiebras de los Estados.

Para reforzar la evidencia empírica acerca de la influencia de los síndromes considerados sobre el crecimiento económico africano aplicamos un análisis estadístico consistente en el contraste de igualdad de medias (test ANOVA) y medianas (test Wilcoxon y test Kruskal-Wallis) de las tasas de crecimiento de los países agrupados según hayan o no tenido las distorsiones mencionadas. Dividimos el periodo 1975-2005 en tres décadas y consideramos cada país en cada década como una observación distinta. Y aplicamos los

contrastes para el conjunto de la muestra y también para cada década por separado. Por un lado agrupamos los países que han experimentado alguno de los síndromes en más de 2 años durante una misma década, dejando todos los demás países en el otro grupo.¹⁹ Las medias de ambos grupos se obtendrían a partir de las estimaciones de mínimos cuadrados en una regresión de la tasa de crecimiento sobre una variable dicotómica que toma el valor 0 en los países de un grupo, y el valor 1 en los países del otro grupo²⁰. La significación estadística de las tasas medias de crecimiento equivale a la significación estadística de la pendiente en dicha regresión.

Empecemos por comparar la experiencia de los países que no han experimentado ningún síndrome con los que sí han sufrido alguno. En la Tabla 9 se observa que para toda la muestra la diferencia de media de crecimiento entre los países sin ningún síndrome y el resto es de 2.5 puntos porcentuales²¹ y tanto las diferencias de las medias como de las medianas²² son significativas al 1 %.

TABLA 9 **NINGUN SINDROME vs SINDROME**

		1975-2005	1975-85	1985-95	1995-05
MEDIAS	NO síndrome	1.73%	1.99%	0.80%	2.12%
	síndrome	-0.77%	-0.85%	-1.34%	-0.73%
p- values ANOVA		0.000	0.004	0.131	0.047
MEDIANAS	NO síndrome	1.76%	2.28%	0.58%	1.99%
	síndrome	-0.80%	-0.87%	-0.66%	-0.73%
p- values Wilcoxon		0.000	0.015	0.053	0.034

En la primera y tercera décadas las diferencias son significativas al 5% y se encuentran en torno a 2,8 puntos. En la segunda década, sin embargo, no se puede rechazar al 10% la igualdad de las medias aunque sí se rechaza la igualdad de las tasas medianas de crecimiento.

En la Tabla 10 se compara la experiencia de los países que han sufrido quiebras de Estado con los que no la han sufrido.

TABLA 10 **NO QUIEBRA vs QUIEBRA**

		1975-2005	1975-85	1985-95	1995-05
MEDIAS	NO Quiebra	0.58%	0.01%	0.07%	1.76%
	Quiebra	-1.51%	-2.16%	-3.15%	-0.40%
p- values ANOVA		0.00	0.03	0.03	0.17
MEDIANAS	NO Quiebra	0.62%	-0.38%	0.14%	1.88%
	Quiebra	-1.43%	-2.00%	-0.98%	-0.73%
p- values Wilcoxon		0.00	0.01	0.02	0.09

¹⁹ Esta elección nos parece más justificada que la alternativa de representar con un 1 cuando hay algún año con síndrome y los resultados cualitativos no difieren.

²⁰ Que es la estrategia seguida por Collier y O'Connell (2008) con datos similares.

²¹ Cuando vimos en la Tabla 3 que la diferencia entre el crecimiento de los países subsaharianos y el resto de los países en vías de desarrollo es de 3,3 puntos.

²² Se presenta solamente el test de Wilcoxon aunque también se ha hecho el de Kruskal-Wallis y los resultados son similares.

Para toda la muestra se rechaza al 1% la igualdad de tasas medias y medianas de crecimiento, siendo la diferencia de las primeras de 2,1 puntos porcentuales. En las dos primeras décadas se rechaza la igualdad de tasas de crecimiento al 5% de significación. En la tercera década no se rechaza dicha hipótesis. Sin embargo, si eliminamos Angola, que tuvo quiebra del Estado en varios años pero experimentó un fuerte shock positivo de precios de las materias primas, se rechaza la hipótesis de la igualdad de tasas medias de crecimiento al 10% y de tasas medianas de crecimiento al 5%.

Comparamos ahora las tasas de crecimiento de los países que no tuvieron RC o lo experimentaron en menos de 2 años, con aquellos países que sufrieron un RC durante más de 2 años en la década. En el conjunto de la muestra, el primer grupo experimentó una tasa de crecimiento medio del 0,65% y el segundo del -0,53% (una diferencia de 1,1 puntos), rechazándose la hipótesis de igualdad al 5%; la tasa mediana de crecimiento fue del 1,20% y -0,78% para ambos grupos, rechazándose la hipótesis de igualdad al 1% de significación. En el análisis por décadas no se rechaza la igualdad de tasas de crecimiento en la segunda década, en la que la tasa de los que tuvieron RC es menos negativa de los que sí lo sufrieron, y en la tercera se rechaza sólo al 10%. Por si este resultado estuviera afectado por el hecho de que Liberia y R. D. del Congo no tuvieron RC y fueron los países que experimentaron las tasas más negativas, hemos repetido el análisis excluyendo esos dos países, y presentamos los resultados en la Tabla 11.

TABLA 11 **NO RC vs RC**

		1975-2005	1975-85	1985-95	1995-05
MEDIAS	NO RC	1.23%	1.31%	0.23%	1.76%
	RC	-0.53%	-0.81%	-0.18%	-0.40%
	p- values ANOVA	0.000	0.019	0.523	0.032
MEDIANAS	NO RC	1.32%	1.80%	0.10%	1.61%
	RC	-0.78%	-0.86%	-0.39%	-1.44%
	p- values Wilcoxon	0.000	0.032	0.622	0.075

Para el conjunto de la muestra se rechaza la igualdad de las tasas al 1% de significación, tanto en el test de las medias como en el de las medianas. La diferencia de las tasas medias de crecimiento para esta muestra reducida es de 1,8 puntos porcentuales. En el análisis por décadas no se rechaza la igualdad de tasas medias en la segunda década pero sí rechaza en la primera y tercera décadas.

En la Tabla 12 se presentan los resultados de los contrastes para la asociación entre crecimiento y redistribución. Para el conjunto de la muestra la diferencia de las tasas medias de crecimiento entre los dos grupos es similar a la que se encuentra con el síndrome RC sin Liberia y R.D. del Congo (1,8%) y se rechaza la igualdad de tanto la media de cómo de las mediana con una significación del 1%.

**NO REDISTRIBUCION vs
REDISTRIBUCION**

TABLA 12

		1975-2005	1975-85	1985-95	1995-05
MEDIAS	NO RED	0.73%	0.01%	0.47%	1.38%
	RED	-1.10%	-0.80%	-2.56%	1.43%
	p- values ANOVA	0.000	0.300	0.020	0.970
MEDIANAS	NO RED	0.62%	-0.72%	0.52%	1.45%
	RED	-1.00%	-1.32%	-1.00%	0.41%
	p- values Wilcoxon	0.000	0.240	0.000	0.840

Analizando las tres décadas, sólo se rechaza la igualdad de la media y de la mediana en la segunda década.

El análisis estadístico presentado produce unos resultados coherentes con la proposición de que en ausencia de síndromes el crecimiento de las economías africanas hubiera sido mucho más elevado y de que entre los tres síndromes el más devastador parece ser la Quiebra del Estado. Pero la evidencia empírica resulta también coherente con la creencia de que los otros dos síndromes (Régimen de Control y Redistribución) también hayan tenido consecuencias negativas sobre el crecimiento. Además de que, cómo sugiere la Tabla 6 y en concordancia con el análisis de Bates, la existencia de estas dos distorsiones han podido ser el precedente de la Quiebra del Estado.

Una advertencia final: hay que tener cuidado en no hacer una lectura equivocada de las consecuencias negativas de los RC sobre el crecimiento. Dadas esas consecuencias negativas, la alternativa no pueden ser las recomendaciones del llamado Consenso de Washington: privatización, desregulación y liberalización de los mercados exteriores. En primer lugar, porque los RC son una manifestación de una estructura de poder y no una receta equivocada de política económica. En segundo lugar, porque si una privatización y desregulación se produjera en un contexto de escasa seguridad jurídica, alta corrupción y ausencia de clase empresarial no podrá producir los resultados adecuados, sino más bien tenderá a consolidar a los grupos dominantes (Rusia sería un ejemplo). La salida del RC tiene que ser paulatina y acompañada, por un lado, de un fortalecimiento creciente de los derechos de propiedad y, por otro, de una estrategia que no dañe los sectores con más probabilidad de dinamizarse. India, que sufrió un Régimen de Control durante casi 40 años y del que se alejó a partir de 1985, sería un ejemplo positivo (ver Delong; 2003).

7. Reformas a finales de siglo

Una cuestión relevante, sobre todo a la vista de la aceleración de crecimiento experimentada por algunos países en los primeros años de este siglo, es si a finales del siglo pasado y principios de este se ha producido una apreciable mejora institucional, como consecuencia quizá del impulso reformador que, como hemos comentado, se produce en la de los 90. Con los indicadores institucionales agregados no se aprecia ninguna mejora significativa.

Ndulu y O'Connell (2008) dicen que los indicadores de ICRG²³ sobre instituciones informales no muestran una mejoría en la década de los 90. Y eso coincide con la evolución 1996-2008 de los indicadores de Governance del Banco Mundial. Entre los que miden aspectos de las instituciones económicas y cuya evolución se representa en la Tabla 13, en *calidad de la Administración* sólo dos países ha mejorado de forma significativa (Ghana y Tanzania) en esos 12 años, otros cuatro han empeorado y los 36 restantes se han mantenido relativamente igual (de mal): en *cumplimiento de las leyes* ninguno ha mejorado y tres han empeorado significativamente; en *calidad regulatoria* han mejorado cinco países, pero dos de ellos (R. D. del Congo y Liberia) eran dos casos extremos de pésima calidad regulatoria y, por el contrario, han empeorado siete países; y, por último, en *control de la corrupción* han mejorado significativamente cuatro países y empeorado cinco de ellos²⁴.

En los indicadores de instituciones políticas de Governance (Tabla 14) hay una muy ligera mejoría entre 1996 y 2008: en el indicador de *democracia y participación* han mejorado significativamente cuatro países, pero han empeorado igual número de ellos y en *estabilidad política y violencia* han mejorado 9 países (algunos de ellos mucho, como Angola) y han empeorado 6 países.

TABLA 13. GOVERNANCE: PAÍSES CON DIFERENCIAS SIGNIFICATIVAS (1996-2008)

EFICACIA ADMINISTRACION			CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES		
País	1996	2008	País	1996	2008
Costa de Marfil	0.014	-1.388	Costa de Marfil	-0.699	-1.520
Eritrea	-0.393	-1.409	Swazilandia	0.787	-0.515
Ghana	-0.433	-0.075	Zimbabwe	-0.672	-1.811
Mauritania	0.184	-0.974	ASS	-0.789	-0.788
Tanzania	-0.977	-0.451	CONTROL DE LA CORRUPCIÓN		
Zimbabwe	-0.339	-1.556	País	1996	2008
ASS	-0.671	-0.797	Botsuana	0.363	0.998
CALIDAD REGULATORIA			Costa de Marfil	0.370	-1.170
País	1996	2008	Eritrea*	0.784	-0.382
Congo, R. D.	-2.561	-1.427	Guinea	0.369	-1.353
Costa de Marfil	-0.042	-0.932	Mauritania*	-0.146	-0.800
Eritrea	0.004	-2.126	Ruanda*	-0.868	0.026
Etiopía	-1.823	-0.856	Tanzania	-1.117	-0.509
Guinea	0.189	-1.146	Zambia	-1.093	-0.478
Guinea-Bissau	0.126	-1.224	Zimbabwe	-0.195	-1.373
Liberia	-3.132	-1.317	ASS	-0.630	-0.670
Ruanda	-1.791	-0.494			
Sudáfrica	0.038	0.635			
Togo	0.576	-1.053			
Zambia	0.342	-0.334			
Zimbabwe	-0.805	-2.176			
ASS	-0.640	-0.701			

²³ International Country Risk Guide, una publicación privada que genera indicadores anuales sobre el riesgo para la inversión de la mayoría de los países del mundo.

²⁴ Sombreados los países que han empeorado significativamente en cada indicador y el resto los que han mejorado. En la medida en que Kaufmann y Kraay proporcionan para cada país, además del valor puntual estimado del indicador y la desviación típica del mismo, podemos identificar variaciones estadísticamente significativas.

TABLA 14. GOVERNANCE: PAÍSES CON DIFERENCIAS SIGNIFICATIVAS (1996-2008)

DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN			ESTABILIDAD POLÍTICA		
País	1996	2008	País	1996	2008
Congo, Rep.	-0.469	-1.164	Angola	-2.246	-0.430
Eritrea	-1.091	-2.200	Camerún	-1.442	-0.534
Liberia	-1.362	-0.290	Rep. CAF	-0.201	-1.774
Madagascar	0.377	-0.158	Chad	-0.623	-1.925
Níger	-0.998	-0.413	Costa de Marfil	-0.165	-1.908
Sierra Leona	-0.937	-0.283	Eritrea	0.273	-0.835
Tanzania	-0.648	-0.090	Etiopía	-1.001	-1.789
Zimbabwe	-0.632	-1.523	Gabón	-0.582	0.230
Media ASS	-0.619	-0.608	Liberia	-2.625	-0.988
			Mauritania	0.544	-0.926
			Mozambique	-0.630	0.292
			Ruanda	-1.960	-0.135
			Sierra Leona	-2.347	-0.235
			Sudáfrica	-1.107	-0.044
			Zambia	-0.594	0.288
			Zimbabwe	-0.669	-1.563
			Media ASS	-0.708	-0.642

Fuente: Elaboración propia a partir de Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2009)

Por otra parte, en el informe de 2010 del Banco Mundial sobre Indicadores de Desarrollo de África se presenta un estudio que testimonia la extensión en los países subsaharianos de lo que llaman la Corrupción Silenciosa, que probablemente se desarrolla en las épocas de RC y se agudiza con la crisis fiscal. Consiste en, primer lugar, en la no provisión por parte de empleados públicos de los servicios para los que son contratados, en muchos caso servicios básicos como la educación y la sanidad (alto absentismo o/y escaso esfuerzo de maestros y médicos, por ejemplo). En segundo lugar, en el robo o adulteración de productos gestionados por servidores públicos en su beneficio particular, como medicamentos y fertilizantes. Y tercero, en la proliferación de pagos y regalos a funcionarios para conseguir que presten el servicio que funcionalmente les corresponde prestar (“*corruption tax*”).

Este estado de cosas, además de atentar contra la formación de capital humano, contra la salud de la población y contra la productividad agrícola (para solo citar esos tres aspectos), produce una dinámica divergente, porque consolida una aceptación de esas prácticas por parte de la población (con la creciente desconfianza de las instituciones) y conduce a una extensión de la corrupción pues resulta crecientemente más costoso (en términos de coste de oportunidad) para los servidores públicos no practicarla. Y nada apunta a que esa dinámica se haya roto; más bien parece persistir en la mayoría de los países subsaharianos.

Lo que sí se ha producido a lo largo de la década de los 90, especialmente en su segundo lustro, es una tendencia a mejorar la calidad de las políticas macroeconómicas africanas. Por ejemplo, los episodios de sobrevaluación en buena parte de los 90 son sustancialmente más bajos que en los lustros anteriores. Así por ejemplo, con los datos

disponibles, entre 1975 y 1992 en el 59% de los años-país se registró una sobrevaluación superior al 30% y en el 45% de los años-país una sobrevaluación superior al 50%. Entre 1992 y 1998 esas proporciones bajan, respectivamente, al 23% y al 14%.

Es cierto que un grupo de países africanos han experimentado una notable aceleración de su crecimiento en los primeros años del presente siglo. Varios países crecieron por encima del 4% anual en su PIB per cápita a lo largo de los primeros 7 años del siglo. Junto a los éxitos tradicionales como Botswana, Mauricio y Lesotho, aparecen, y precisamente con tasas más altas, algunos desastres anteriores: Angola, Chad, Mozambique, Nigeria, Sierra Leona, Sudán y Zambia y en menor grado, pero por encima del 4%, Tanzania.

En Angola y Sierra Leona, muy ricos en recursos naturales, la combinación de paz (tras prolongados conflictos bélicos) y fuerte elevación de los precios de los recursos puede ser la explicación. Este último factor explicaría el crecimiento en Nigeria, gran productor de petróleo²⁵. Chad empieza en 2003 a tener una producción relevante de petróleo, que se suma a su mejor clima político desde los 90, y también Sudán, pese a la guerra, aumenta su producción petrolífera a partir de 1995. Zambia experimenta también un shock favorable de precios de materia primas (cobre y otros minerales) en este siglo, y parece además superado todos los síndromes anti-crecimiento.

Mozambique y Tanzania no son economías ricas en recursos naturales, por lo que en ellas los shocks de precios no han podido ser muy importantes. Han experimentado, por otro lado, algunas mejoras en sus instituciones políticas y económicas (como lo ha hecho Zambia) por lo que pueden estar respondiendo a las reformas.

Otro país que adoptó una línea de reformas desde hace algún tiempo (1984) ha sido Ghana, pero los resultados no han sido brillantes, probablemente porque el impulso reformador del principio perdió fuelle antes de tiempo. El pésimo funcionamiento de la Administración y de la Justicia y el hecho de que la presencia del partido en el gobierno se ha seguido sintiendo en toda la vida económica son expresión de este debilitamiento del proceso reformador. Las consecuencias son un crecimiento solo moderado y la debilidad del sector empresarial privado.

Como dicen Hausmann y Rodrick (2003), el desarrollo económico implica un proceso de descubrimiento de destrezas productivas y este proceso se pone de manifiesto en una mayor complejidad de lo que los países producen y exportan. Los mismo autores (Hausmann, Hwang y Rodrick; 2005) proponen una metodología aplicable a las estadísticas de comercio exterior de las Naciones Unidas (COMTRADE). Hemos empezado a aplicar esa metodología a algunos de los países subsaharinos que han acelerado su crecimiento desde finales del siglo pasado. Encontramos, por ejemplo, que en Tanzania sí que parece estar produciéndose una mejora en la diversificación de las exportaciones y que las manufacturas de muy escasa sofisticación están perdiendo algo de peso a favor de las que sí que implican un mayor nivel destreza. No encontramos esa mejora, en cambio, en Zambia.

²⁵ Que Gabón haya experimentado caídas en su PIB per cápita durante estos años confirma los graves problemas de la industria petrolífera de este país.

8. Conclusiones

En 2007 entre los 30 países más pobres 26 son del África subsahariana. En 1960 el PIB per cápita medio de esta región era superior al de los países asiáticos y hoy es más de 4 veces inferior. Explicar estos hechos es el objetivo de esta reflexión. Se descarta la importancia de los factores geográficos y naturales y se relativiza las condiciones iniciales y los factores educativos.

Ha sido el ejercicio del poder político el que ha producido unas políticas económicas contrarias al crecimiento económico. Más allá de las diferencias en las instituciones políticas de *iure*, existen enormes similitudes en la forma en cómo se ejerció el poder político *de facto* en los países del área y en las consecuencias de este ejercicio sobre el marco económico. El mantenimiento de esas políticas, pese a sus malos resultados, se explica porque contribuían poderosamente al objetivo de mantener el control del poder. El fracaso del modelo económico propició una dinámica institucional adversa que condujo en no pocos casos a situaciones de quiebra del Estado, con consecuencias aún más devastadoras.

La evidencia que se presenta aquí sobre las consecuencias económicas de esas políticas, y de la quiebra del Estado que propiciaron, deja lugar a pocas dudas sobre las causas del estancamiento económico africano.

África tiene una enorme variedad étnica pero ésta no parece ser la causa última de la inestabilidad política y del subdesarrollo económico. Los conflictos étnicos no se convierten en conflictos armados cuando existe Estado. Es la crisis de éste la que conduce a que grupos compitiendo por el poder utilicen banderas étnicas para ampliar su base de apoyo.

Se produjo a lo largo de los 90 una demanda (tanto interna como externa) de reformas que en no pocos casos tuvo respuestas coercitivas y aún más depredatorias por parte de las élites, pero que en otros pocos prosperaron. El fuerte crecimiento que han experimentado algunos países en el nuevo siglo se explica en muchos casos por la elevación de los precios de los recursos naturales que producen y solo en un número reducido de países por la ampliación de la base productiva incentivada por una mejora en el marco institucional. Aunque es cierto que en varios países se han producido mejoras en varios aspectos de sus políticas económicas que, de consolidarse, podrían conducir a una salida del estancamiento.

Referencias

- Acemoglu, D., S. Johnson y J. A. Robinson (2003): “An African Success Story: Botswana”, en *In Search of Prosperity*, D. Rodrik (editor), Princeton University Press.
- Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J. A. y Thaicharoen (2003): “Institutional causes, macroeconomic symptoms: volatility, crises and growth”, *Journal of Monetary Economics*, 50, 49-123.
- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2000): “Political losers as a barrier to economic development”, *American Economic Review* 90, 126-130.
- Bates, R. H (2008): *When Things Fell Apart. State failure in Late-Century Africa*, Cambridge University Press.
- Bradford De Long, J. (2003): “India since Independence: An Analytic Growth Narrative”, en *In Search of Prosperity*, D. Rodrik (editor), Princeton University Press.
- Collier, P. y O’Connell, S. A. (2008): “Opportunities and Choices” en Ndulu, B. J. y otros *The Political Economy of Economic Growth in Africa. 1960-2000. Volumen 1*. Cambridge University Press.
- Hasumann, R. y Rodrik, D. (2003): “Economic development as self-discovery”, *Journal of Economic Development*, 72. 603-63.
- Hausmann, R., Hwang, J. y Rodrik, D. (2007) “What you export matters”, *Journal of Economic Growth*, 12, 1-25.
- Kaufmann, D., Kraay, A, y Mastruzzi, M. (2009): “Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators, 1966-2008”, *Policy Research Working Papers 4978*, The World Bank, Washington D. C.
- Ndulu, B. J., O’Connell, S. A., Bates, R. H., Collier P. y Soludo, C. C. (2008): *The Political Economy of Economic Growth in Africa. 1960-2000*. Cambridge University Press.
- Ndulu, B. J. y O’Connell, S. A. (2008): “Policy plus: African growth performance” en Ndulu, B. J. y otros *The Political Economy of Economic Growth in Africa. 1960-2000. Volumen 1*. Cambridge University Press.
- Sebastián C. (2004): “Política macroeconómica, Instituciones y Desarrollo”, en Pérez, J., Sebastián, C. y Tedde, P. *Economía e Historia. Estudios en Homenaje a Luis Ángel Rojo*. Editorial Complutense. Madrid.
- Subramanian, A. y D. Roy (2003): “Who can explain the Mauritian Miracle”, en *In Search of Prosperity*, D. Rodrik (editor), Princeton University Press, 2003.
- The World Bank (2010): *African Economic Development Indicators 2010*. The World Bank. Washington.

ANEXO

TABLA A	EVOLUCION DEL PIB PER CÁPITA						
	PIBpc				Tasa Anual de Crecimiento		
	1960	1975	1995	2007	1960 - 1975	1975 - 1995	1995 - 2007
Angola		3 207	2 509	5 116		-1.2%	5.9%
Benin	885	985	1 239	1 412	0.7%	1.1%	1.1%
Botswana	827	2 382	6 323	9 406	7.1%	4.9%	3.3%
Burkina Faso	850	948	961	1 382	0.7%	0.1%	3.0%
Burundi	597	783	804	644	1.8%	0.1%	-1.9%
Camerún	1 900	2 292	2 234	2 602	1.2%	-0.1%	1.3%
R. Centroafricana	1 412	1 349	931	864	-0.3%	-1.9%	-0.6%
Chad	1 644	1 853	1 610	2 440	0.8%	-0.7%	3.5%
R. D. del Congo	1 825	1 581	605	390	-1.0%	-4.8%	-3.7%
Congo	1 159	2 539	3 754	3 338	5.2%	2.0%	-1.0%
Costa de Marfil	1 675	2 655	2 490	2 228	3.1%	-0.3%	-0.9%
Etiopía	789	946	789	1 111	1.2%	-0.9%	2.8%
Gabón	3 382	9 717	10 147	7 859	7.0%	0.2%	-2.1%
Gambia	1 440	1 571	1 206	1 414	0.6%	-1.3%	1.3%
Ghana	594	1 202	1 283	1 653	4.7%	0.3%	2.1%
Guinea	3 698	3 046	2 866	3 584	-1.3%	-0.3%	1.9%
Guinea-Bissau	419	617	796	623	2.6%	1.3%	-2.0%
Kenia	1 806	1 802	1 937	2 024	0.0%	0.4%	0.4%
Lesotho	671	944	1 454	2 335	2.3%	2.2%	3.9%
Liberia		1 771	153	386		-12.2%	7.7%
Madagascar	980	1 119	977	856	0.9%	-0.7%	-1.1%
Malawi	567	758	967	1 254	1.9%	1.2%	2.2%
Mali	765	626	924	1 273	-1.3%	1.9%	2.7%
Mauritania	892	1 972	2 061	2 301	5.3%	0.2%	0.9%
Mauricio	3 968	5 152	12 786	20 008	1.7%	4.5%	3.7%
Mozambique	1 110	1 454	1 036	2 219	1.8%	-1.7%	6.3%
Namibia	3 988	5 712	5 276	6 395	2.4%	-0.4%	1.6%
Níger	1 307	1 095	827	860	-1.2%	-1.4%	0.3%
Nigeria	1 521	1 883	1 211	2 528	1.4%	-2.2%	6.1%
Ruanda	1 260	991	965	1 135	-1.6%	-0.1%	1.4%
Senegal	2 415	2 001	1 680	1 901	-1.3%	-0.9%	1.0%
Sierra Leona		2 713	2 189	1 884		-1.1%	-1.3%
Somalia		995	501	463		-3.4%	-0.7%
Sudáfrica	5 366	7 452	7 675	10 483	2.2%	0.1%	2.6%
Sudán		1 281	1 044	2 276		-1.0%	6.5%
Swazilandia		4 386	6 223	7 297		1.7%	1.3%
Tanzania	476	679	629	922	2.4%	-0.4%	3.2%
Togo	840	1 428	1 027	868	3.5%	-1.6%	-1.4%
Uganda	910	1 063	904	1 171	1.0%	-0.8%	2.2%
Zambia	2 237	2 465	1 041	1 978	0.6%	-4.3%	5.4%
Zimbabwe	1 851	3 144	2 829	1 894	3.5%	-0.5%	-3.3%

Fuente Penn-Tables 6.3. PIB pc en PPP, precios constantes, \$ 2005, Laspeyres.