

# Carlos Sebastián

## Subdesarrollo y esperanza en África



**Galaxia Gutenberg**

*Círculo de Lectores*

---

Carlos Sebastián

Subdesarrollo y esperanza  
en África

Galaxia Gutenberg

*Círculo de Lectores*

---

## Agradecimientos

El origen de este libro se encuentra en mi interés en proporcionar a mis alumnos una explicación del subdesarrollo persistente en África subsahariana. De alguna forma, varias generaciones de estudiantes de la asignatura sobre crecimiento económico (Macroeconomía Dinámica, en el *syllabus* de la Facultad de Económicas de la Universidad Complutense) son responsables pasivos de este estudio.

Entregué primeras versiones del mismo a esos alumnos que fueron discutidas en clase y finalmente vieron la luz en sendos artículos de diferente nivel de formalización que aparecen referenciados en la bibliografía de este volumen, y que cubren, con menos detalle, los contenidos de los capítulos 3, 4 y 5. Pero el libro no hubiera sido escrito sin la sugerencia y el ánimo de Jorge Reverte que leyó uno de esos artículos, pensó que allí había un posible libro y me alentó a escribirlo. Más adelante me fue comentando la mayoría de los capítulos. Mi deuda con él es enorme.

Mi compañero y buen amigo Alfonso Novales, además de asesorarme en los análisis estadísticos que subyacen a algunos de los resultados del Capítulo 5, ha leído con detenimiento todo el libro y me ha hecho infinidad de comentarios que sin duda han mejorado la presentación de los argumentos. Con él y con Jaime Terceiro, otro compañero y excelente amigo, llevo varios años hablando sobre las capacidades del enfoque institucional para entender la evolución de las economías, enfoque en cuya tradición se sitúa este estudio.

Gregorio Serrano, colega con el que vengo estudiando desde hace algún tiempo los indicadores de distintos aspectos

tos institucionales y con el que he escrito algunos artículos sobre el marco institucional en España, me ha aportado aquí, además, su enorme capacidad para el tratamiento de datos, ayudándome con las voluminosas estadísticas de comercio internacional de las Naciones Unidas. Marisa Martín del Burgo me ayudó en las etapas iniciales, cuando era alumna del curso de crecimiento, a encontrar y ordenar multitud de datos. Más recientemente, en su condición de estudiante posgraduada de Economía de la Salud, me ha hecho útiles comentarios al Capítulo 6.

Es imposible expresar en el contexto de estos agradecimientos lo que ha supuesto María Cifuentes, la editora de la colección, para culminar este proyecto. Su lectura del texto que luego se convertiría en la introducción del libro, y que preparé por sugerencia de Jorge Reverte, le llevó a creer entusiastamente en el proyecto, entusiasmo que ha sido fundamental para que yo me disciplinara durante varios meses en ampliar y precisar mis ideas y resultados, y escribirlos en una forma que fuera asequible para no economistas. Si lo he logrado, me gustaría pensar que sí, es fundamentalmente mérito de ella. Más allá de esta contribución decisiva al producto escrito, su apoyo y su amor han mejorado sustancialmente mi vida.

En el periodo en que escribí el libro procuré pasar todo el tiempo que la distancia me permitía con mi nieta Daniela, con la que vi repetidas veces el magnífico documental *Bebés*. Uno de los cuatro personajes del mismo es un niño namibio llamado Ponijao, que probablemente era el que despertaba más nuestra sonrisa y nuestra empatía. Ocurría al mismo tiempo que leía y escribía sobre los meritorios intentos de Namibia para salir de la pobreza y superar las décadas del protectorado sudafricano. Daniela y Ponijao, de alguna manera, han inspirado este libro.

---

## Introducción

Al viajar por esos caminos, cada equis tiempo encontraremos una barrera y un puesto de la policía o del ejército. El comportamiento de estos hombres nos dirá cuál es la situación del momento del país... Si apenas detenernos, los soldados y policías, al instante y sin preguntarnos nada, nos gritan y nos pegan, esto significará que se ha iniciado una dictadura o hay una guerra en curso; si, por el contrario, se nos acercan sonrientes, nos dan la mano y nos dicen amablemente: «Seguramente sabéis que ganamos muy poco», entonces será que viajamos a través de un país estabilizado y democrático... (Extraído de *Ébano*, de R. Kapuscinski.)

El análisis del subdesarrollo económico del África subsahariana tiene interés por sí mismo, al ser un fenómeno que afecta a más de 800 millones de seres humanos, pero constituye, además, un vivo ejemplo de los factores que condicionan la prosperidad o estancamiento de los pueblos.

¿Por qué la inmensa mayoría del África subsahariana se ha mantenido durante tantas décadas económicamente estancada con un altísimo porcentaje de su población en situación de extrema pobreza? ¿Ha sido la consecuencia de las condiciones iniciales con las que esos países accedieron a la independencia? ¿Han influido de forma relevante factores geográficos y naturales? ¿Son las carencias en educación el determinante de ese estancamiento? ¿Hay, como sugiere Sachs, un círculo vicioso de pobres condiciones naturales, enfermedades y escaso ahorro?

Lo cierto es que ninguno de los cuatro factores mencionados se encuentra entre los principales determinantes; sólo el primero y el tercero tienen alguna relevancia, pero distan mucho de ser la causa fundamental.

Las potencias colonizadoras de finales del siglo XIX y primera mitad del XX no se preocuparon de dotar a la población africana ni de capital humano ni de infraestructuras más allá de las necesarias para sus necesidades extractivas. Y en los siglos anteriores la población africana fue víctima de una de las mayores felonías colectivas de la historia moderna —el secuestro masivo y continuado de una parte de la población y su conversión en esclavos para ser explotados en otros continentes. Pero no es fácil encontrar un nexo relativamente directo entre ese drama y el subdesarrollo en la segunda mitad del siglo XX. Quizá el secuestro de esclavos podía haber sido una de las causas de la baja densidad demográfica en algunas zonas, que ha condicionado el tipo de organización social y económica, pero no está establecida claramente la relación entre el secuestro masivo y los determinantes inmediatos de la actual pobreza. Por otra parte, es probable que el comportamiento de los países europeos en África en la época colonial no fuera muy diferente del que tuvieron en otras regiones del mundo.

Seguramente es cierto que la cohesión interna de los estados que se crearon en el proceso de descolonización africana era baja y ello ha podido condicionar el desarrollo de las instituciones políticas en las primeras décadas de las nuevas naciones. Pero no era mucho mayor en otras regiones y, además, los países africanos con más solera nacional, como por ejemplo Etiopía, han tenido hasta hace poco una evolución económica muy adversa, causada por factores similares a los que han determinado el estancamiento de muchas otras economías, y otros, con apenas historia común, han evolucionado mejor.

Comparando con otras áreas de descolonización relativamente reciente, observamos que de hecho el PIB per cápita

medio del África subsahariana en 1960 no era menor que en algunas de esas regiones.

En efecto, en 1960 la renta per cápita media del África subsahariana estaba por encima de la de Extremo Oriente y de la de Asia Central mientras que ahora en la primera región el PIB per cápita es más de cuatro veces superior al africano y la de la segunda es casi dos veces la del África subsahariana. Lo que apunta a que han existido otros elementos diferenciadores en la dinámica de las economías de las zonas mencionadas, distintos de las condiciones iniciales, que han causado el subdesarrollo africano y no han estado presentes en las otras regiones.

Es cierto que el nivel educativo entonces era muy superior en Extremo Oriente que en África. Y también que las infraestructuras eran peores en África que en Asia. Pero conviene hacer dos importantes cualificaciones: en primer lugar, que si estos factores fueran tan determinantes la renta per cápita asiática hubiera sido muy superior a la africana, lo que no era el caso. En segundo lugar, que entre 1970 y 2000 África avanzó en su convergencia educativa con los países asiáticos mientras que divergió de forma dramática en renta per cápita.

Hay que subrayar que los dos éxitos de crecimiento del África subsahariana –Botsuana y Mauricio– tenían unas condiciones iniciales muy adversas. En el primero, parte de su territorio lo ocupa el desierto de Kalahari y en su independencia carecía totalmente de infraestructuras y tenía un nivel educativo ínfimo; y el segundo país es una isla perdida en el Índico, que cuando accedió a la independencia era una economía monocultivo y tenía un importante fraccionamiento étnico<sup>1</sup>.

La naturaleza ha sido generosa con África en la dotación de recursos naturales. Casi un tercio de la población africa-

1. 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.

na vive hoy en países dotados de importantes recursos naturales, una proporción mucho mayor que en el resto de las regiones en vías de desarrollo. Pero ni en África ni en otras zonas la disponibilidad de recursos naturales ha conducido a un mayor crecimiento económico, más bien al contrario. Una característica geográfica negativa es la cantidad de países africanos sin acceso al mar, pero los que disponen de costa han tenido una evolución sólo ligeramente mejor que los que no tienen acceso y sustancialmente peor que los países marítimos en otras regiones en vías de desarrollo.

Ya hemos indicado que en el momento de lograr la independencia el nivel educativo de los países africanos era muy bajo. Pero durante los últimos 30 años del pasado siglo se produjo una elevación sustancial de la tasa de escolarización sin que ésta haya tenido reflejo alguno en el progreso económico de los países. Aunque el esfuerzo educativo no ha tenido la misma intensidad en todos los países, no se encuentra ninguna correlación 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 profesores y al absentismo de docentes y discentes, pero, precisamente, este tipo de conductas, que no se encuentran sólo 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.

En su libro *El fin de la pobreza* (2005) Jeffrey Sachs argumenta que los países subdesarrollados, como los subsaharianos, se encuentran en una trampa de pobreza porque las malas condiciones de su suelo les llevan a tener rentas muy bajas y su escasa capacidad de generar ahorro les impide mejorar la calidad de sus cultivos. Pero la tesis no se sostiene por diversos motivos. En primer lugar, porque la baja calidad del suelo no es uniforme y, como lleva varias décadas documentando Robert Bates, el reducido nivel de renta de la agricultura subsahariana está más determinado por las polí-



ticas de sistemática extracción de rentas del sector agrícola por parte de los grupos que detentan el poder que por ningún otro factor. Extracción que se produce por diversos mecanismos: impuestos; control de los precios y de los procesos de comercialización; mantenimiento de un tipo de cambio fuertemente sobrevaluado, distintas formas de saqueo, etc. En segundo lugar, no es cierto que todos los países subdesarrollados tengan una tasa de ahorro baja y, de hecho, hay notables diferencias entre unos y otros; además algunos de ellos tienen importantes fuentes de financiación como consecuencia de las exportaciones de recursos naturales. Lo que ocurre es que, a diferencia de lo que hizo Botsuana con las rentas de los diamantes (que dedicó a proveer bienes públicos), los dirigentes de la mayoría de los países destinan las rentas generadas por la explotación de dichos recursos a repartir bienes privados, lo que les ayuda a conservar el poder, y a aumentar los patrimonios de los más afines.

Vemos, por tanto, que ninguna de las alternativas enunciadas al principio conduce a dilucidar las causas del estancamiento económico africano. La explicación que vamos a desarrollar aquí, basada en Robert Bates (2008, a), que se encuentra en línea con las aportaciones institucionalistas más recientes como las de Daron Acemoglu y James A. Robinson, es que ha sido la forma de ejercer el poder la que ha determinado la escasa generación de rentas de los países africanos. Las políticas económicas empleadas no sólo no fomentaban la creación de rentas por parte de la población, sino que desincentivaban a los que habían estado produciendo bienes. En muchos casos, debido a la extremada intervención en los mecanismos de decisión económica, tanto en la producción como en la comercialización, por parte de una Administración incompetente y guiada por el clientelismo político; en otros, por las acciones discrecionales de redistribución en beneficio de determinados grupos o regiones. En no pocos casos los dos tipos de distorsiones acaecían simultáneamente. Todo ello condujo al estancamiento o a la

disminución de los niveles productivos. También estimuló el desarrollo de una ineficiente economía encubierta o sumergida que huía de la conducta depredadora de los que instrumentaban las políticas. El mantenimiento de esas políticas, pese a sus desastrosos resultados, se explica porque facilitaban el control del poder, ya fuera el ejercido por un líder dictatorial o el desempeñado por un grupo de poder de facto dentro de un régimen electoral, pues los opositores resultaban rotundamente desfavorecidos por las intervenciones administrativas en el sistema económico y era muy fácil comprar voluntades.

La lucha por el poder se planteaba entonces de una forma mucho más radical. Para los grupos en discordia era una situación de «todo o nada», en la que o tenían el control político o eran excluidos del sistema económico y, en tal situación, los opositores blandían las banderas oportunas para debilitar al contrario, fundamentalmente las étnicas, lo que en muchos casos fue la causa de graves enfrentamientos. Con este trasfondo, los malos resultados económicos, la extensión de la economía encubierta y la crisis del comercio mundial de mediados de los setenta produjeron una crisis fiscal en muchos países, lo que debilitó aún más a los estados, conduciendo en varios casos a su quiebra institucional. Ello, además de aumentar las tensiones entre grupos y regiones, ante la imposibilidad del Estado de gestionarlas, disminuyó aún más la seguridad jurídica y la actividad económica. Esta dinámica institucional tan perversa empeoró la ya pobre situación económica de la mayoría del África subsahariana.

En este contexto, no es de extrañar que la ayuda al desarrollo recibida por los países africanos haya resultado bastante inútil. Inicialmente, porque obedecía a una concepción errónea de las causas del atraso, en parte porque estaba mal diseñada y en parte porque se contaba, tanto en su definición como en su puesta en práctica con los gobiernos locales, con su perversa lógica de poder y con su elevada corrupción.

El movimiento reformador que se inició a principios de los noventa, al coincidir en esa dirección factores nacionales e internacionales, estimuló en varios países una actitud más depredadora y violenta de los grupos en el poder, aunque finalmente hay datos para confiar en que los cambios en las instituciones políticas han ido consolidándose en algunos países. Falta aún por comprobar si el entramado de instituciones económicas formales (regulaciones, mercados y organizaciones gubernamentales) e informales (conductas y valores), que tan pocos incentivos han generado para la actividad económica de la población y, en definitiva, para el desarrollo, va a ir mejorando. El fuerte crecimiento del PIB de algunos países africanos en la primera década del siglo XXI no es necesariamente prueba de que se estén dando esas mejoras, porque puede ser la consecuencia de la fuerte elevación de los precios de las materias prima que producen<sup>1</sup> (en algunos casos, las elevaciones de precios han estado acompañadas del fin de guerras prolongadas). Pero la evolución de la relación real de intercambio de cada país proporciona información sobre la relevancia del alza de los precios sobre el crecimiento y el análisis de la composición de las exportaciones de esos países, y permite diferenciar el efecto sobre la evolución del PIB de la elevación de los precios de los recursos naturales del efecto de cambios en la estructura productiva, consecuencia de una mejora del marco en el que se desenvuelve la actividad económica. El resultado de este estudio genera cierta esperanza de que efectivamente se estén produciendo cambios en algunos países, pero menores de los que podría sugerir el fuerte crecimiento del PIB en un número mayor de países.

El análisis de la experiencia africana no es esencialmente diferente del aplicado a otros países cuyas economías han

1. Como ilustración de lo que se quiere decir, en los últimos 40 años el PIB per cápita de Nigeria ha tenido un perfil temporal que coincide en gran medida con el del precio real del petróleo. Pero su nivel en el año 2000 era el 65% del alcanzado en 1975.

sufrido estancamiento, y los factores que han determinado los escasos éxitos económicos en el continente africano son similares a los que han operado durante los últimos 60 años en los éxitos de otras áreas. Quizá el único elemento diferencial negativo ha sido la elevada concentración geográfica de países con graves problemas de similar naturaleza y magnitud.

El libro se organiza de la siguiente forma: el Capítulo 1 se dedica a realizar una reflexión teórica sobre los determinantes del desarrollo de los países. En el Capítulo 2 se presentan los datos de las economías subsaharianas desde su independencia hasta la actualidad, relacionándolos con los de otros países en desarrollo. Los tres capítulos siguientes desarrollan la teoría del estancamiento económico del África subsahariana: la relación entre estructura de poder y política económica (Capítulo 3), la dinámica institucional generada por esa forma de ejercer el poder y por los malos resultados de la política económica (Capítulo 4), la fuerte relación existente entre el marco institucional descrito en los dos capítulos anteriores y el crecimiento económico (Capítulo 5). El Capítulo 6 se dedica a describir la situación de la educación y de la salud en África. Y en el Capítulo 7 se analizan las favorables expectativas que se han creado por el fuerte crecimiento del PIB en los primeros años del siglo XXI en una decena larga de países africanos, analizando la robustez de ese cambio de tendencia. Se cierra el libro con un capítulo de conclusiones (Capítulo 8).

---

## Índice

Agradecimientos . . . . .	9
Introducción . . . . .	11
1. Una teoría global del subdesarrollo . . . . .	19
Los hechos a explicar . . . . .	19
Factores de crecimiento:	
¿recursos naturales, ahorro, educación? . . . . .	22
Incentivos y marco institucional . . . . .	26
Un poco de historia . . . . .	32
Persistencia institucional . . . . .	36
Instituciones políticas e instituciones económicas . . . . .	40
Capital humano y crecimiento . . . . .	43
Adquisición de destrezas . . . . .	44
2. Estancamiento y pobreza en África subsahariana . . . . .	47
La gran divergencia . . . . .	47
Condiciones iniciales y educación . . . . .	53
Factores geográficos y naturales . . . . .	61
Pobreza en África subsahariana . . . . .	65
3. Estructura de poder y política económica . . . . .	71
Estrechamiento del campo político . . . . .	71
Los regímenes de control . . . . .	74
La política macroeconómica . . . . .	82

El expolio de la agricultura . . . . .	83
Redistribución y saqueo. . . . .	87
Distorsiones institucionales . . . . .	91
4. Dinámica institucional. . . . .	95
Crisis fiscal. . . . .	95
Demanda de reformas y respuestas coercitivas. . .	99
Quiebra del Estado . . . . .	101
5. Marco institucional y crecimiento . . . . .	107
Instituciones y crecimiento económico en África. . . . .	107
Un primer análisis empírico . . . . .	109
Análisis estadístico. . . . .	111
Régimen de control y el consenso de Washington . . . . .	114
Países sin distorsiones . . . . .	116
6. Educación y salud . . . . .	133
Aumento de la educación. . . . .	133
Factores determinantes de la baja calidad educativa . . . . .	136
El deplorable estado de la salud . . . . .	141
7. ¿Un comienzo de siglo XXI esperanzador? . . . . .	151
Aceleración del crecimiento . . . . .	151
Reforma política . . . . .	152
Evolución de las instituciones económicas . . . . .	157
Países emergentes. . . . .	165
Características de los países emergentes. . . . .	169
Crecimiento de los países emergentes. . . . .	169
Cambios favorables en sus instituciones y políticas económicas . . . . .	170
Penetración de las tecnologías de comunicación e información. . . . .	174
Crecimiento y diversificación de las exportaciones . . . . .	179

---

Breve repaso a los países emergentes . . . . .	183
Países pre-emergentes . . . . .	197
Muchos problemas pendientes. . . . .	198
8. Conclusiones . . . . .	205
Bibliografía . . . . .	217
Índice onomástico . . . . .	225
Índice de tablas, gráficos y mapas . . . . .	233

Edición de María Cifuentes

Publicado por:  
Galaxia Gutenberg, S.L.  
Av. Diagonal, 361, 1.º 1.ª A  
08037-Barcelona  
info@galaxiagutenberg.com  
www.galaxiagutenberg.com  
Círculo de Lectores, S.A.  
Travessera de Gràcia, 47-49, 08021 Barcelona  
www.circulo.es

Primera edición: enero 2013

© Carlos Sebastián, 2013  
© Galaxia Gutenberg, S.L., 2013  
© para la edición club, Círculo de Lectores, S.A., 2013

Preimpresión: María García  
Impresión y encuadernación: Liberdúplex  
Depósito legal: B. 32360-2012  
ISBN Galaxia Gutenberg: 978-84-15472-43-8  
ISBN Círculo de Lectores: 978-84-672-5212-5  
N.º 34256

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede realizarse con la autorización de sus titulares, a parte las excepciones previstas por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear fragmentos de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com); 91 702 19 70 / 93 272 04 45)