

¿El estado en África está sobredimensionado?



escrito por **Alejandra Machín Álvarez**

¿Qué se entiende por estado sobredimensionado? La definición de estado sobredimensionado tiene dos partes, por un lado es aquel estado que absorbe para su reproducción y funcionamiento demasiados recursos. Por otro lado, es aquel que regula "excesivamente" las actividades económicas. Una parte de la definición no es separable de la otra ya que un estado que necesita muchos recursos no tiene más remedio que obtenerlos de la intermediación directa en la economía.

El principal argumento que se sostiene para considerar los estados de África sobredimensionados son sus características llamadas patrimoniales (presidencialismo, clientelismo, excesiva burocracia) heredadas de la estructura de sus sociedades antes del colonialismo y mantenida con algunas modificaciones tras las independencias.

Un argumento contrario a la afirmación de que los estados en África están sobredimensionados deriva de las influencias que han tenido sobre ellos los planes de ajuste estructural en particular y la hegemonía del pensamiento neoliberal en general. El neoliberalismo considera que la sobredimensión del estado es un importante freno para el desarrollo, ya que impide que las relaciones económicas que se dan en el capitalismo y que permiten su reproducción y crecimiento (acumulación de capital, producción de mercancías y consumo) se den con fluidez. Las principales líneas de actuación que según el neoliberalismo deben llevarse a cabo para evitar esta sobredimensión del estado se encuentran recogidas en el Consenso de Washington. Las políticas de ajuste estructural aplicadas por el FMI a finales de los años 70 y durante los 80 y 90 en los países africanos siguieron al pie de la letra estos principios (reducción del presupuesto estatal y de la capacidad de intervenir del estado en la economía), por lo tanto, es lógico pensar que los Estados en África han visto ampliamente reducida su sobredimensión.

En este trabajo quiero exponer, en primer lugar, las principales razones por la que se afirmaría que los estados de los países africanos están sobredimensionados. Estas serían su carácter patrimonialista y burocratizado.

En segundo lugar, analizaré como el neopatrimonialismo de los países africanos ha sido trastocado por las políticas de ajuste estructural neoliberales y me preguntaré si esta influencia ha socavado la sobredimensión de sus Estados.

Como conclusión, intentaré razonar sobre la dimensión que deben tener los estados en África para llevar a cabo su función dentro del desarrollo económico de su país, es decir, trataré de argumentar si es posible que se den estados fuertes, autónomos y de ideología desarrollista en África en la actualidad.

Neopatrimonialismo en África.

El carácter neopatrimonial de los estados en África se expone como el principal argumento de su sobredimensionalidad. Pero ¿qué es el neopatrimonialismo?

Un estado patrimonialista es aquel cuyas instituciones y estructura se ven involucradas en la persecución de los intereses de una parte determinada de la sociedad que tiene relaciones particulares (de parentesco, económicas, de clan) con el patriarca o jefe del Estado. El objetivo de esta estructura es crear una red de influencias y relaciones que garantice al patriarca y a sus allegados poder y recursos. Así, las políticas de los estados de este tipo se utilizan en aras de conseguir un beneficio particular, en vez de uno global. El Estado patrimonialista, a medida que evoluciona, se amplía viéndose obligado a repartir rentas entre segmentos cada vez mayores de la población, lo que consigue mediante el crecimiento de la burocracia, dando lugar neopatrimonialismo (patrimonialismo que convive con la burocratización). Pero, al contrario

de lo que cabría pensar, el Estado neopatrimonialista no es disfuncional. Es un modelo que se reproduce y subsiste a lo largo del tiempo porque el país entero se encuentra atrapado en su red de funcionamiento, y la mayoría se beneficia de ello.

Por lo tanto, el neopatrimonialista es un estado sobredimensionado (absorbe recursos y utiliza su poder sobre la actividad económica para hacerlo) y débil (dependiente para su reproducción de satisfacer unos intereses privados y específicos) que fomenta el clientelismo, la corrupción y la excesiva burocracia.

El origen del estado patrimonialista en África se fragua, según Gonzalo Escribano (2002), en dos factores: uno cultural y otro de índole económica-estructural.

En cuanto al factor cultural, el patrimonialismo en África nace de "la dominación patriarcal típica de las sociedades africanas pre-coloniales regidas por el parentesco". Tras la descolonización, la dominación patriarcal tuvo que extenderse a relaciones más allá de las familiares (debido a la ampliación del ámbito político) dando lugar al clientelismo y la burocratización (neopatrimonialismo).

El factor económico-estructural se refiere a la inexistencia de una acumulación de capital nacional (tanto físico como humano) en los países africanos, ya que no había una burguesía local o un tejido industrial que lo propiciaran y la mayoría de los empresarios y profesionales eran colonos. En este contexto, el estado tuvo que asumir el papel de empresario, legitimando sus actuaciones intervencionistas tanto por la falta de capital humano y físico como por el auge de las teorías de desarrollo de la época.

En África, este estado neopatrimonialista pronto se vio reforzado por el ascenso del autoritarismo y el nacionalismo (pese a movimientos ideológicos liberales tras la independencia) que ensalzaba la figura del Presidente y llamaba a la unión para afrontar los retos del desarrollo.

Cabe preguntarse ahora si, tras la aplicación de las políticas estructurales a partir de los años 70, los Estados en África han visto mermada su capacidad de gasto, de repartir rentas y de intervenir en la economía, lo que supone una crisis importante del mantenimiento de sus redes clientelares y por extensión del neopatrimonialismo y de la sobredimensión de los Estados.

Neoliberalismo y políticas de ajuste estructural.

Thorsen y Lie (2006) dan una definición de neoliberalismo que explica sus implicaciones para la política económica: un paquete aproximado de creencias políticas centradas alrededor de la idea de que el estado es el encargado de salvaguardar la libertad individual, especialmente la comercial, al mismo tiempo que garantiza los derechos de propiedad. El Estado en el neoliberalismo solo tiene que velar por la eficiencia del mercado, no debe intervenir más que con las regulaciones estrictamente necesarias e incluso, al garantizar la estabilidad macroeconómica, solo debe hacerlo a través de variables que distorsionen lo menos posible. Con este ideología redactó John Williamson en 1989 los principios de política económica que según él recogían "lo que Washington quería decir con políticas económicas". El escrito de Williamson es el origen escrito del consenso de Washington. Entre las recomendaciones (obligatorias en muchos países) del consenso de Washington destacan: disciplina fiscal (no déficit presupuestario), reorientación de los gastos públicos, reforma fiscal (incremento de los ingresos y disminución de los gastos), liberalización (financiera, comercial, del tipo de cambio), privatización, apertura a la IDE, desregulación y garantía de la propiedad privada. El objetivo era, según Johnson (1987), crear un Estado de "autoritarismo blando" cuya principal preocupación sea crear las "condiciones adecuadas" para el sector privado, para aumentar la racionalidad del mercado y reducir los riesgos y las incertidumbres pero nunca comprometiéndose en las intervenciones "distorsionadoras del mercado".

La principal implicación de estas políticas de ajuste estructural para los países que las llevaron a cabo fue

la pérdida de capacidad de maniobra para llevar a cabo sus políticas económicas. El presupuesto estatal se veía constreñido (tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos) mientras que la liberalización y la desregulación impedían cualquier estrategia de tipo comercial o financiera.

Las principales consecuencias para los estados africanos de las políticas de ajuste estructural de corte neoliberal fueron:

- Erosión de las capacidades y autonomía del Estado para llevar a cabo políticas económicas. Esto no impide que las organizaciones internacionales sigan exigiendo a los países africanos que acometan tareas relacionadas con el desarrollo y crecimiento económico. Tareas que en este contexto de debilitamiento del Estado son consideradas casi titánicas.

- Acentuación de la desburocratización que se empieza a llevar a cabo en los años 80 como consecuencia de programas de estabilización fiscal y que han reducido el empleo público en África hasta ser el de menor número en cualquier región en desarrollo.

- Por lo tanto, la puesta en práctica de la ideología neoliberal en los países africanos ha tenido como consecuencia una crisis del sistema patrimonialista (lo que no quiere decir que haya desaparecido) y una desburocratización que ha reducido la sobredimensión de sus estados. Pero, por otro lado, las políticas de ajuste neoliberales aplicadas en los países africanos han acentuado aún más la debilidad de sus estados, haciéndoles menos capaces de afrontar el reto del desarrollo económico.

Búsqueda de la dimensión adecuada: el estado desarrollista

Como conclusión, en mi opinión, los estados de África no se encuentran sobredimensionados en lo que se refiere a su intervención en la economía, puede que sí en cuanto a que absorben demasiados recursos del ciclo económico para mantener sus estructuras, todavía en parte patrimoniales. En este sentido estoy de acuerdo con los esfuerzos de la comunidad internacional en incentivar la transparencia y la no corrupción pero no en los de la "buena gobernanza" ya que, desde mi punto de vista, este último concepto tiene implicaciones políticas (de democracia en el sentido occidental) y económicas (respeto al libre funcionamiento del mercado) que no encajan limpiamente en el contexto actual de los países africanos. Opino además que lo negativo en un estado sobredimensionado no es que interfiera en la economía o que utilice excesivos recursos, si no que sus esfuerzos no se vuelquen en beneficio del desarrollo, el crecimiento y el bienestar social. Incluso el Banco Mundial ha admitido la centralidad del estado en "lograr el desarrollo y el cambio social". Pongo de ejemplo a los estados desarrollistas, considerados uno de los principales motores de los Nuevos Países Industrializados de Asia por la UNCTAD, cuya principal característica es que tienen la fortaleza, capacidad e intención de intervenir en la economía de sus países para lograr el crecimiento y desarrollo económicos.

El estado desarrollista según Thandika Mkandawire (2006) tiene dos componentes, uno ideológico y otro estructural. Respecto a su ideología, un estado desarrollista es aquel que tiene como misión el desarrollo económico de su país, entendiendo como tal el logro de altas tasas de crecimiento económico y el cambio en la estructura productiva (tanto doméstica como en sus relaciones con la economía internacional). Es importante que el estado sea capaz de transmitir esta ideología a toda su sociedad para que se convierta en un objetivo nacional. El componente estructural de la definición viene caracterizado por la capacidad del estado de implementar políticas efectivas, para lo cual necesita autonomía que impida que las fuerzas sociales (nacionales o internacionales) puedan desviar las políticas económicas hacia sus intereses particulares. Para lograr esta autonomía el estado necesita ser "fuerte" (tener la capacidad administrativa y política de llevar a cabo su objetivo de desarrollo) y tener algún tipo de "anclaje social" que le impida usar su autonomía de forma predatoria. Este anclaje social puede obtenerse, por ejemplo, mediante un sistema democrático y/o un compromiso de transparencia y responsabilidad. Es por lo tanto, la unión entre ideología desarrollista y estructura fuerte, autónoma y social la que dan lugar a un estado desarrollista. Es más, la ideología desarrollista de legitimidad a la estructura para poder llevar a cabo los "sacrificios" necesarios.

El mérito concreto de los estados de los Nuevos Países Industrializados de Asia esta en que, mediante un proceso de prueba y error, supieron llevar a cabo políticas que incentivaban la eficiencia en agentes y sectores productivos estratégicos de su economía. Para ello utilizaron instrumentos que necesitan de un estado fuerte y autónomo como son los créditos dirigidos, la política comercial de incentivo de las exportaciones y la política industrial. Pero, ¿este tipo de estados desarrollistas puede llevarse a cabo en África? ¿Puede África seguir el ejemplo de los países asiáticos? Según el Banco Mundial (1994, 1995) en el mejor de los casos, las estrategias desarrollistas en África "fueron o superfluas o inútiles", además incluso si las políticas industriales de estos países hubieran tenido éxito, los estados africanos son muy débiles y hubieran sido capturados por intereses personales. Pero el Banco mundial no es el único en pensar así, desde los años 90 el estado africano ha sido la institución social más demonizada de África. Por otro lado, Mkandawire afirma que "la mayoría de los argumentos esgrimidos sobre la imposibilidad de un estado desarrollista en África no están fundados ni en la experiencia histórica de África ni en las trayectorias de los más exitosos "estados desarrollistas" en otras partes del mundo".

Un primer argumento contrario a la posibilidad de la existencia de Estados desarrollistas en África es la falta de ideología (o la preponderancia de ideología de corte dependentista). Hay analistas que aseguran que los estados de los países africanos no han tenido nunca como objetivo el desarrollo económico. Por el contrario, Mkandawire (2006), Escribano (2002) y la UNCTAD (2007) (entre otros) aseguran que los gobiernos de los países africanos tenían grandes expectativas puestas en la independencia para llevar a cabo políticas en la persecución del desarrollo y el crecimiento; y aún ahora, esta ideología puede palpase en la Comisión Económica por África y en algunos burócratas africanos.

Un segundo argumento en contra de que los estados en África pudieran ser desarrollistas es que el de ser débiles, entendiendo por débiles que sus políticas y estructuras son susceptibles de ser apropiadas por intereses privados (nacionales e internacionales) y alejadas del objetivo de desarrollo. Esta debilidad se traduce en corrupción y búsqueda de rentas. Según la UNCTAD (2007) esta visión del Estado en África (excesivamente pesimista y errónea) se basa en particularidades históricas de un momento preciso de la historia de África y Mkandawire (2006) añade que se derivan de cambios ideológicos (neoliberales) en la esfera internacional y la doméstica. Además, en el período inmediatamente postcolonial de los años 60 y 70, existieron países lo suficientemente fuertes como para tomarse el desarrollo en serio y obtener tasas de crecimiento económico mayores del 6% (Botswana, Gabón, Lesotho, Kenya y Costa de Marfil entre otros).

El tercer argumento contra el posible carácter desarrollista de los estados en África es la falta de capacidad analítica y técnica para llevar a cabo el desarrollo. Este es un argumento que hay que matizar. Según la UNCTAD (2007) África ha obtenido increíbles progresos en infraestructura social y física para el desarrollo.

El cuarto y último argumento es la falta de autonomía de los Estados en África. Está muy relacionado con el supuesto carácter débil del estado, pero también con la predominancia a nivel internacional de ideología contraria a las políticas proteccionistas tanto industriales como comerciales. África es dependiente en gran medida de los recursos financieros y comerciales del resto del mundo. Esta dependencia hace que tengan que insertarse en espacios (OMC, BM, FMI) que limitan su independencia a la hora de elegir las políticas que ellos mismos consideran más adecuadas para su desarrollo.

Considero este último impedimento de carácter externo es el único que se puede argumentar realmente contra la existencia de un estado desarrollista en África.

Como conclusión final, me gustaría apuntar que la sobredimensión del estado en África no es por si misma un factor negativo que impida el desarrollo y el crecimiento. En cambio, la falta de margen de maniobra (policy space) a la hora de desarrollar y decidir las políticas económicas que se deben llevar a cabo sí lo es.

Comentarios

[Añadir nuevo](#)

[Buscar](#)

 Escribir comentario

Powered by [!JoomlaComment 3.26](#)

[Cerrar ventana](#)