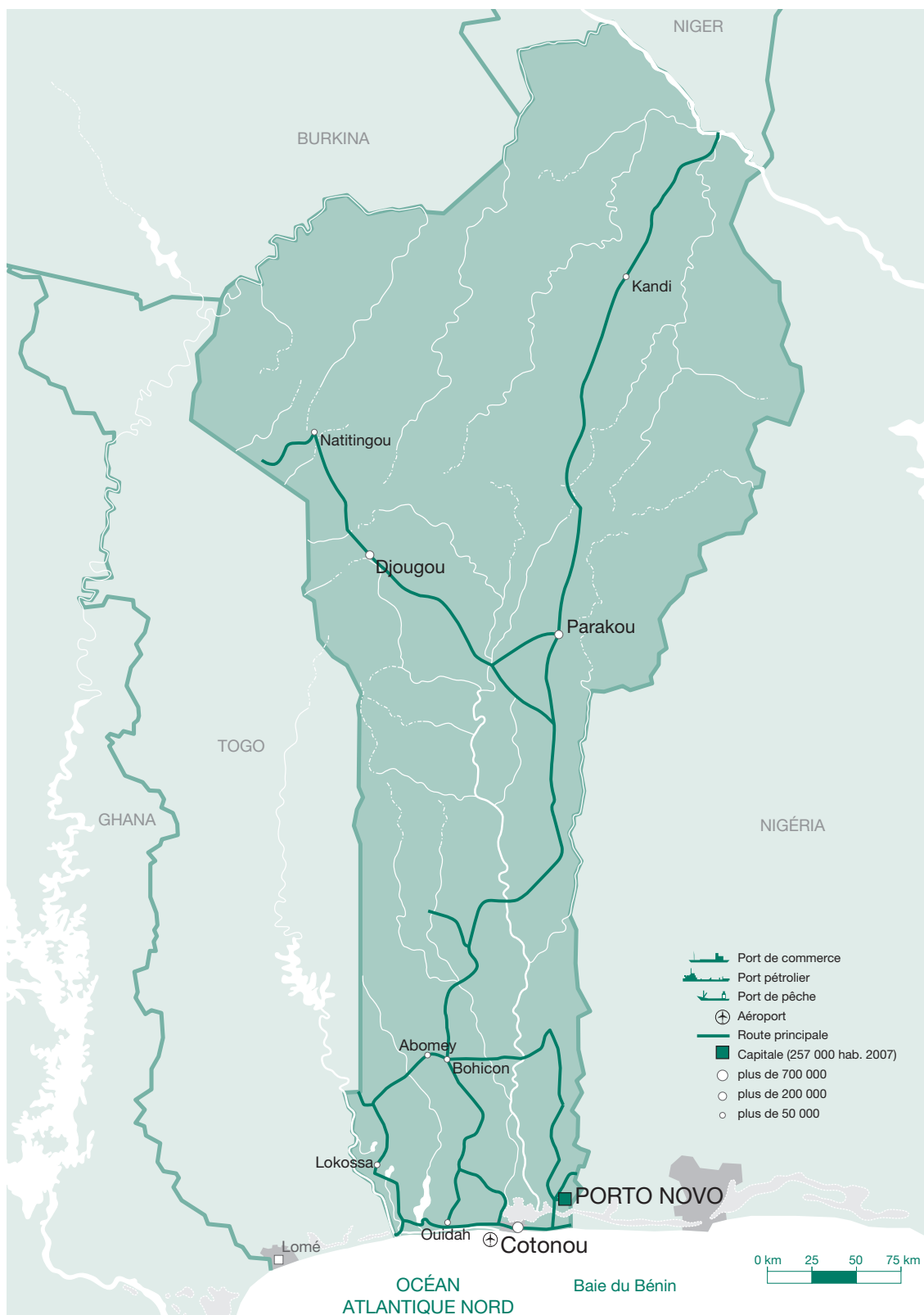


Benin



Porto-Novo

Benin



Benín

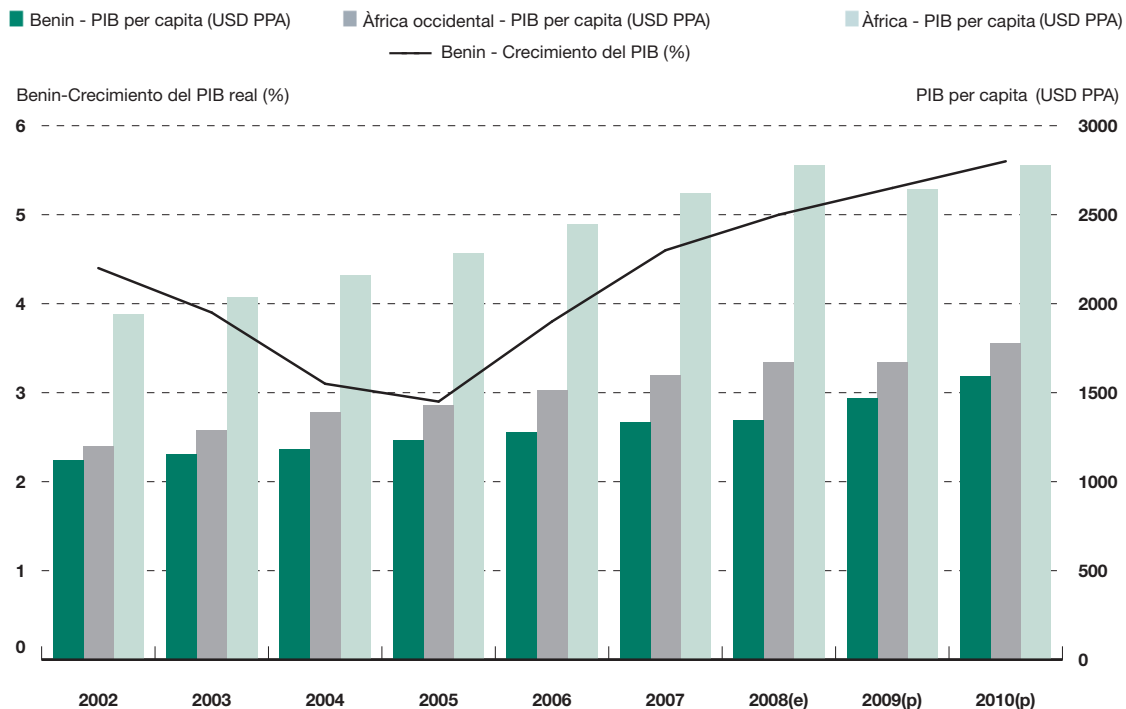
La República de Benín goza de una situación sociopolítica relativamente estable, a partir de la amplia concertación nacional que tuvo lugar en el país del 19 al 28 de febrero de 1990. Esta concertación, conocida como «Conferencia Nacional de las fuerzas vivas», puso fin a la profunda crisis sociopolítica y económica que sufrió el país a fines de los años ochenta. Desde 1990, Benín se ha convertido en un modelo de alternancia política en el África Subsahariana. En efecto, tres presidentes electos democráticamente se han sucedido en el gobierno: el presidente Nicéphore Soglo (1991-96), el presidente Mathieu Kérékou (1996-06) y el presidente Thomas Boni Yayi, quien subió al poder en abril de 2006. Las elecciones legislativas realizadas en abril de 2007 han permitido a Yayi comenzar su mandato presidencial con una mayoría parlamentaria. Sin embargo,

tras las elecciones municipales de abril de 2008, el Presidente ha debido enfrentarse a una contienda en el seno del parlamento. Gracias a una recomposición política, la oposición ha podido recuperar la mayoría en las cámaras, complicando de este modo la implementación del programa del gobierno.

A pesar de este viraje político y de la presencia de un entorno económico mundial marcado por fuertes presiones sobre el precio del petróleo y de los productos alimentarios, Benín ha mantenido un notable ritmo de crecimiento económico de 5 por ciento durante el año 2008. En 2009 y 2010 el crecimiento debería mantenerse en niveles elevados de 5,3 por ciento y 5,6 por ciento respectivamente.

El crecimiento se consolidó en 2008, pero la crisis alimentaria reactivó la inflación.

Gráfico 1 - Crecimiento del PIB real y PIB per cápita



Fuente: Datos del FMI y del Instituto Nacional de Estadística y Análisis Económico (INSAE, por sus siglas en francés); cálculos de los autores para estimaciones (e) y proyecciones (p).

Avances económicos recientes

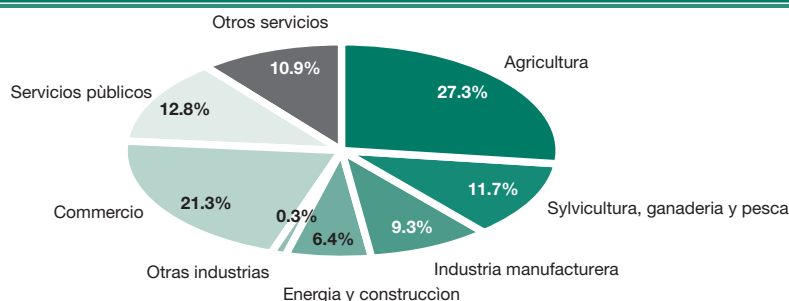
La recuperación del crecimiento económico observada a partir de 2006 se ha consolidado en 2008, a pesar de las presiones generadas por la crisis alimentaria y el elevado coste de la energía. La tasa de crecimiento real se estima en 5 por ciento en 2008 frente a 4,6 por ciento en 2007 y 3,8 por ciento en 2006. Esta tasa de crecimiento es la más elevada en el seno de la Unión Económica y Monetaria de África del Oeste (UEMOA, por sus siglas en francés), detrás de Senegal. Este resultado se debe a las medidas tomadas por las autoridades a fin de reactivar el sector de la Construcción y Obras Públicas (BTP, por sus siglas en francés), mejorar la producción de cultivos de subsistencia y regularizar el suministro de energía eléctrica.

En el sector de la construcción, los poderes públicos han emprendido trabajos de acondicionamiento en la ciudad de Cotonou y en muchas otras localidades del país (Abomey, Parakou, Djougou, etc.). En Cotonou, los trabajos se han concentrado en la construcción de carreteras, intercambiadores y

nuevos edificios administrativos; en la ampliación del aeropuerto de Cotonou, y en un conjunto de obras realizadas con motivo de la 10. Cumbre de la Comunidad de Estados Sahelo-Saharianos (Cen-Sad), que tuvo lugar en Cotonou en junio de 2008.

A fin de mejorar la seguridad alimentaria del país, las autoridades han reforzado la organización de los productores y han mejorado el acceso a los factores de producción mediante la implementación de medidas fiscales. Estas medidas han dado lugar al aumento de los cultivos de subsistencia, en particular de maíz, ñame, mijo y arroz, en el año 2008. La producción de arroz ha aumentado un 65 por ciento y la de mijo un 44 por ciento. Asimismo, la producción de algodón, el principal producto de exportación del país (representa más del 40 por ciento de las exportaciones), ha experimentado un alza de 11,6 por ciento en el curso de la campaña 2007-08, alcanzando un valor de 268.628 toneladas. Para la campaña 2008-09, se prevé una producción de 241.000 toneladas, es decir, una bajada de 10,3 por ciento que estaría vinculada, entre otros motivos, a la caída tardía de lluvias y a retrasos en el pago de saldos a los productores sobre la entrega de semillas de algodón.

Gráfico 2 – PIB por sectores en 2008 (porcentaje)



Fuente: Estimaciones de los autores sobre la base de datos del INSAE.

El crecimiento observado en 2008 debe vincularse con la normalización progresiva del suministro de energía eléctrica, gracias a la rehabilitación de grupos térmicos y a la instalación de nuevos grupos. La producción manufacturera ha aumentado, en particular en lo que respecta a las desmotadoras de algodón y a la industria aceitera. Asimismo, las actividades portuarias se encuentran en alza gracias a la situación

favorable del comercio con Nigeria. El sector de las telecomunicaciones experimenta un renovado dinamismo con la llegada al país de un quinto operador de sistema mundial de comunicaciones móviles GSM (Global System for Mobile Communications).

La economía beninesa, muy poco diversificada, se basa esencialmente en la agricultura. Sin embargo, este sector, motor del crecimiento, continúa siendo

muy dependiente de la pluviosidad. Asimismo, es poco competitivo desde el punto de vista de los costes de los factores de producción, que se mantienen relativamente elevados, y a causa de su escasa mecanización. Benín cuenta con un inmenso potencial en tierras agrícolas, apto para responder a una agricultura diversificada. Se están realizando esfuerzos para diversificar las otras vías de exportación a fin de disminuir la fuerte dependencia del país del cultivo de algodón. Por otra parte, el subsuelo beninés es rico en recursos. En este subsuelo se puede encontrar oro, un yacimiento de petróleo *offshore*, mármol, piedra caliza, fosfatos y hierro. Sin embargo, hasta el momento, la explotación es bastante limitada.

La producción del sector primario es esencialmente informal (99,6 por ciento). En el año 2008, el valor añadido de este sector en términos reales ha aumentado un 3,9 por ciento bajo el efecto del alza de la producción animal y agrícola, en especial de la producción algodonera. Para el año 2009, el valor añadido en términos reales debería aumentar un 4,8 por ciento a causa del incremento en la producción de cultivos de subsistencia. La campaña agrícola 2008-09 ha tenido un comienzo favorable, a pesar de la desigual distribución de las lluvias. El cultivo de subsistencia debería registrar un progreso de 18,5 por ciento en volumen, gracias al plan de incentivos adoptado por los poderes públicos, en este caso, al aporte de fertilizantes a precio subvencionado y a una mejor organización de los productores.

Se prevé que la campaña algodonera 2008-09 no será tan eficiente como la anterior, ya que presentará una bajada casi generalizada de la siembra en relación con las dos campañas anteriores. Los departamentos de las zonas centro y sur son los más afectados. En los departamentos del norte, los retrasos del pago de los saldos a los productores sobre la entrega de semillas de algodón para la campaña agrícola 2007-08 y la sequía sufrida durante el mes de junio de 2008 han ejercido a su vez una influencia negativa sobre la siembra. Este notable descenso ha afectado a los cultivos de subsistencia que, a partir de la crisis, concentran toda la atención de las autoridades.

En cuanto a los otros cultivos de exportación (piña y cacahuete), las proyecciones del Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca prevén alzas significativas de la producción para la campaña 2008-09. De esta forma, la producción de piña debería duplicarse y el alza de la producción de cacahuets debería alcanzar el 27,7 por ciento.

En Benín, el sector secundario, dominado por lo informal (más del 60 por ciento), continúa siendo de carácter embrionario. No representa más de un 13 por ciento del producto interno bruto (PIB). La producción industrial está dominada por la industria alimentaria, la industria textil y la industria del cemento. El sector de la construcción y el de la energía, que constituyen una base indispensable para el desarrollo industrial, tienen una escasa participación en la formación del PIB, con 4,4 por ciento y 1,1 por ciento del PIB respectivamente. La insuficiencia de las capacidades empresariales y gerenciales, la insuficiencia de inversionistas en el sector, el débil nivel de explotación y valorización de los recursos locales y la inadaptación del entorno institucional y reglamentario constituyen los principales obstáculos para el desarrollo industrial del país. El valor añadido de este sector ha experimentado un aumento en términos reales del 6,1 por ciento en 2008, debido al gran número de obras públicas de acondicionamiento realizadas por el Estado. Efectivamente, el valor añadido en términos reales de la rama de la construcción ha experimentado una progresión del 7,8 por ciento en 2008. Este aumento debería continuar en 2009 para situarse en un 6,8 por ciento, en función de la continuidad de ejecución de los proyectos de infraestructura. El aumento del valor añadido en términos reales de las industrias manufactureras se estima en un 8 por ciento para el año 2008. Las industrias extractivas permanecen, prácticamente, en el mismo nivel que en 2007. Las fuertes potencialidades en recursos mineros del país (oro, piedra caliza, mármol, hierro y fosfatos) aún son poco explotadas por el sector formal.

El sector terciario contribuye con casi la mitad de la constitución del PIB. La situación geográfica de Benín en relación con los países del interior (Ni-

geria, Níger, Burkina Faso y Malí) ofrece amplias oportunidades en materia de transporte, tránsito y turismo. Las actividades del sector terciario se basan, esencialmente, en el comercio, que aún depende considerablemente de las relaciones con su gran vecino, Nigeria. Este sector se enfrenta a dificultades de

reactivación como, por ejemplo, la inadecuación o la insuficiencia de textos legislativos y reglamentarios, el crecimiento del contrabando y el déficit de coordinación de las acciones de las distintas estructuras nacionales implicadas en el desarrollo de los intercambios. Este sector ha experimentado un progreso notable

Tabla 1 – Componentes de la demanda

Porcentaje del PIB (precios corrientes)	Cambios del porcentaje, volumen					Contribución al crecimiento real del PIB		
	2000	2007	2008(e)	2009(p)	2010(p)	2008(e)	2009(p)	2010(p)
Formación bruta de capital	18,7	20,7	12,8	11,6	13	2,6	2,5	3
Pública	6,4	8,1	14	14	10	1,1	1,2	0,9
Privada	12,2	12,6	12	10	15	1,5	1,3	2,1
Consumo	85,6	88,1	4,1	6,7	6,9	3,5	5,6	5,8
Público	12,6	12,3	4,7	5	5,1	0,5	0,6	0,6
Privado	73,1	75,8	4	7	7,2	2,9	5,1	5,2
Demanda Externa	-4,3	-8,8				-1	-2,8	-3,2
Exportaciones	25,4	19,5	4,8	-2,6	-0,1	1,3	-0,7	0
Importaciones	-29,7	-28,3	7,5	6,7	9,9	-2,3	-2,1	-3,1
Crecimiento real del PIB %						5	5,3	5,6

Fuente: Datos de las autoridades nacionales; cálculos de los autores para estimaciones (e) y proyecciones (p).

en 2008 (7 por ciento) gracias a la recuperación del dinamismo de las actividades comerciales con Nigeria y los países del interior. En términos reales, el valor añadido del sector terciario ha experimentado un incremento del 6,1 por ciento en 2008. El año 2009 debería registrar un crecimiento de menor envergadura, fundamentalmente, como consecuencia del menor rendimiento de las exportaciones a Nigeria. La bajada del precio del barril de petróleo afecta los ingresos en este país, lo que podría traducirse en un estancamiento de la demanda.

La rama del transporte y las telecomunicaciones ha experimentado un crecimiento estimado de 6,1 por ciento en 2008, sostenido por el aumento de la actividad portuaria y la gran demanda de telefonía móvil.

El crecimiento continúa recibiendo el impulso del consumo privado y la inversión pública. En 2008, la contribución del consumo privado al crecimiento

se estima en 2,9 puntos para el PIB y la de la inversión pública en 0,5 puntos. El sector externo, siempre deficitario a pesar de la reactivación de las exportaciones de algodón, incide de forma negativa en el crecimiento del PIB (1 punto menos de PIB). En 2009, el crecimiento real debería situarse en 5,3 por ciento, siempre impulsado por el consumo privado y la inversión pública. El aumento general de los salarios, promovido por el Gobierno durante el último trimestre de 2008, ejercerá un efecto positivo sobre el consumo privado en 2009. En cuanto a la inversión pública, seguirá siendo alimentada por la continuidad de los grandes proyectos de infraestructuras públicas iniciados por las autoridades desde hace casi dos años. Se ha previsto la construcción de nuevos muelles en el Puerto Autónomo de Cotonou (PAC), con el apoyo de la Cuenta del Desafío del Milenio (Millennium challenge account, MCA) financiada por los Estados Unidos.

Política macroeconómica

El 5 de agosto de 2005, Benín acordó un programa económico y financiero trienal 2005-08 con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el marco del servicio para el Crecimiento y Reducción de la Pobreza (FRPC, por sus siglas en francés). A causa del retraso reconocido por las autoridades en la implementación de las reformas estructurales, el programa se ha prolongado hasta agosto de 2009. La quinta revisión del programa tuvo lugar en septiembre de 2008 y concluyó que, a excepción de dos criterios de rendimiento, se han respetado todos los demás criterios cuantitativos de realización. El país se ha enfrentado a una crisis alimentaria que ha engendrado una fuerte subida de los precios de los principales productos de consumo. La inflación alcanzó el 8,1 por ciento en 2008 frente al 1,3 por ciento en 2007. Este nivel de inflación fue el más elevado que se registró en la zona de la UEMOA, por detrás del de Burkina Faso. El Gobierno ha reaccionado acordando, en una primera etapa, subvenciones a ciertos productos (cemento, arroz blanco con 25 por ciento de granos partidos, tomate concentrado, pastas alimenticias, leche, harina de trigo, trigo, azúcar, chatarra y productos derivados del petróleo). Estas subvenciones, que han consistido esencialmente en una desgravación de la fiscalidad aduanera, han implicado importantes gastos presupuestarios. La incidencia financiera de estas medidas ha sido evaluada en alrededor de 85 mil millones de francos en 2008.

Frente a la persistencia de la crisis, el coste elevado de las subvenciones y los límites de sus efectos sobre los precios, las autoridades decidieron, en julio de 2008, volver al sistema de «precios reales», suspendiendo el otorgamiento de subvenciones directas y las medidas fiscales que han ocasionado la drástica bajada de los recursos presupuestarios. Como contrapartida, han puesto en marcha redes de seguridad orientadas a ayudar a los sectores más pobres de la población. Por lo tanto, se han implementado las siguientes medidas: (I) creación de una comisión nacional de gestión de la vida costosa con descentralizaciones en el ámbito departamental y comunal;

(II) inauguración de tiendas de venta de alimentos a precio social en todas las comunas, para distribuir el maíz, el arroz, el cemento y los fertilizantes específicos; (III) refuerzo del control de precios a través de la implementación de un sistema de etiquetado, y (IV) refuerzo de la lucha contra el fraude en la producción de cultivos alimentarios.

Para reforzar la seguridad alimentaria a medio plazo, el Gobierno ha elaborado un Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA). Este programa apunta a la reducción de los efectos dañinos de la crisis alimentaria, por medio de la comercialización de productos alimentarios provenientes de explotaciones agrícolas especulativas de corto plazo. Consiste en acondicionar zonas para los pequeños promotores agrícolas y promover la mecanización en las zonas implicadas, a través de la entrega de equipos de producción y de transformación. Los poderes públicos han multiplicado los concejos y las formaciones en agricultura, mejorado la provisión de semillas, la adquisición de equipamiento de producción y de transformación.

Política fiscal

Continúan implementándose las medidas adoptadas en 2006 para mejorar la movilización de ingresos. Los ingresos se han incrementado en un 0,8 por ciento del PIB, a pesar de las pérdidas resultantes de las reducciones de derechos acordados sobre ciertos productos. El Estado ha reforzado la gobernanza de la aduana e, incluso, los productos de escolta aduanera en los ingresos presupuestarios. Por otra parte, el aumento de los valores globales de importación se ha traducido en un aumento de los ingresos percibidos en el cordón aduanero. Asimismo, los ingresos internos han aumentado gracias a la modernización de la administración fiscal, especialmente a la dirección de las grandes empresas. El refuerzo de los controles ha permitido una mejor recuperación del impuesto sobre el valor añadido (IVA). Como contrapartida, el Gobierno no ha podido respetar sus objetivos de financiamiento interno, a causa de la amplitud de los gastos presupuestarios vinculados con el coste elevado de las medidas tomadas para ha-

cer frente a la crisis alimentaria y a los grandes proyectos de infraestructura pública. El saldo presupuestario (que incluye las donaciones) ha pasado de un excedente de 1,9 por ciento del PIB en 2007, a un déficit de menos de 0,5 por ciento del PIB en 2008. Muchos socios en el desarrollo han brindado su apoyo presupuestario para satisfacer las necesidades de financiamiento. Sin embargo, las autoridades han tenido que emitir bonos del Tesoro sobre el mercado regional por un valor de 40 mil millones de francos CFA para completar el financiamiento recibido. La liberalización de los precios sobre la mayor parte de los productos subvencionados,

en julio de 2008, ha permitido aliviar en cierta medida las restricciones que han pesado sobre el presupuesto en 2008. Para el año 2009, el déficit debería acentuarse para situarse por debajo del 1 por ciento del PIB, en razón de la continuidad de las grandes obras públicas en un contexto de presiones sobre los ingresos fiscales. Efectivamente, la ley de finanzas 2009 implica varias medidas de atenuación fiscal destinadas a reactivar el sector privado, la reducción de la tasa sobre los beneficios industriales y comerciales, y la supresión de la tasa sobre el mantenimiento de las carreteras que grava las mercancías en tránsito hacia Níger y Burkina Faso

Tabla 2 - Finanzas públicas (porcentaje del PIB a precios corrientes)

	2000	2005	2006	2007	2008(e)	2009(p)	2010(p)
Ingresos y donaciones totales	17,5	18,9	18,8	24	22,2	21,3	21,7
Ingresos fiscales	13,9	14,5	15,4	16,9	16,9	16	16,2
Donaciones	1,6	2,2	1,8	3,3	1,5	1,4	1,6
Otros ingresos	1,9	2,1	1,5	3,8	3,8	3,9	3,9
Gastos totales y préstamos netos	19,2	21,3	19,7	22,2	22,7	22,3	22,3
Gastos corrientes	11,9	15	15	14,6	14,8	13,9	13,8
Sin los intereses	11,1	14,7	14,8	14,,4	14,4	13,6	13,5
Sueldos y salarios	4,5	5,7	5,5	5,4	5,2	4,9	4,7
Bienes y servicios	3,9	4,4	4,6	4,2	4,3	3,9	4
Pago de intereses	0,8	0,3	0,2	0,2	0,4	0,3	0,3
Gastos de capital	7,3	6,3	4,6	7,5	7,9	8,4	8,5
Saldo primario	-0,9	-2,1	-0,6	2,1	-0,1	-0,6	-0,4
Saldo global	-1,7	-2,4	-0,9	1,9	-0,5	-1	-0,7

Fuente: Datos de las autoridades nacionales; cálculos de los autores para estimaciones (e) y proyecciones (p).

Para el año 2009, las autoridades intentarán preservar los beneficios de la estabilidad macroeconómica sosteniendo el desarrollo de las infraestructuras económicas. Para conseguirlo, se proponen mantener su política de «precio real», reduciendo progresivamente las subvenciones a la energía eléctrica y al cemento. Al mismo tiempo, redefinirán las medidas con intención de aumentar la oferta sobre el mercado local, en particular la oferta de productos de subsistencia. El déficit primario no debería llegar al 0,6 por ciento del PIB.

Política monetaria

La masa monetaria ha aumentado un 14 por ciento en 2008 frente a 17 por ciento en 2007. Este aumento es el resultado de la expansión del crédito a la economía. No obstante, la calidad media de

los créditos bancarios se ha deteriorado. El Banco Central de los Estados de África Occidental (BCEAO) ha mantenido el coeficiente de reservas obligatorias en 15 por ciento, el nivel más elevado de la UEMOA.

Para el año 2009, la política monetaria diseñada por el BCEAO mantendrá su coherencia con el objetivo de estabilidad de precios y con el mantenimiento de las reservas oficiales de cambio a un nivel aceptable. El alza de la oferta monetaria no debería superar el 12 por ciento y el crédito al sector privado el 15,4 por ciento. Con el apoyo de la comisión bancaria de la UEMOA, el Gobierno intenta reforzar el control bancario con la intención de mejorar el cumplimiento de los ratios prudenciales. El marco regulatorio del sector de las microfinanzas será igualmente objeto de una mejor aplicación.

Política exterior

La posición exterior de Benín, marcada por una balanza comercial y una cuenta corriente estructuralmente deficitarias, continúa degradándose. El déficit de la balanza comercial ha aumentado de 232,7 mil millones de francos CFA en 2007 a 300 mil millones de francos CFA en 2008, debido esencialmente al fuerte incremento del valor de las importaciones. Varios factores explican esta progresión marcada de las importaciones: (I) la fuerte progresión de las importaciones de bienes de equipamiento, generada por la cumbre de la Cen-Sad y los grandes proyectos de obras públicas; (II) el alto coste de las importaciones de productos energéticos debido a la crisis energética, y (III) el coste elevado de los productos alimentarios en el ámbito internacional. Las exportaciones del país, destinadas esencialmente a los países asiáticos, se basan, aún hoy en día, en el algodón (alrededor del 40 por ciento) y los productos de reexportación son enviados a Nigeria y a los países del interior. El valor de las exportaciones ha alcanzado 458,3 mil millones de francos CFA en 2008 frente a 419,4 mil millones de francos CFA en 2007 con el aumento de las reexportaciones a Nigeria. La demanda sostenida proveniente de este país ha implicado un alza de este rubro de casi 8 por ciento. China consume más del 20 por ciento de las exportaciones del país, es decir, el equivalente de todas las exportaciones hacia países industrializados. En África, las exportaciones de Benín se concentran esencialmente en tres países: Níger, Nigeria y Togo.

El valor de las importaciones de Benín, estimado en 758,3 mil millones de francos CFA frente a 652,1 mil millones en 2007, ha experimentado un alza del 16 por ciento. Este aumento se ha traducido en el incremento de los costes de transporte. El déficit de los servicios netos ha aumentado 33 por ciento, para situarse en 84,3 mil millones de francos CFA.

En total, el déficit de la balanza de transacciones corrientes ha pasado de 6,7 por ciento del PIB en 2007, a 7,1 por ciento del PIB en 2008. El fuerte aumento de la inflación ha tenido como efecto impulsar la tasa de cambio real del país, afectando de este modo su competitividad. Para el año 2009, este déficit debería elevarse a 7,8 por ciento del PIB, entre otros motivos, a causa del impacto de la crisis financiera sobre las exportaciones a Nigeria y las transferencias de los migrantes. Las autoridades beninesas son conscientes de la importancia del comercio exterior sobre la economía. Por este motivo, se han intensificado, a partir del año 2007, las acciones tendientes a aumentar el intercambio interregional. Las principales acciones implementadas se han concentrado en: (I) la creación de un foro económico entre los operadores benineses y nigerianos (el primero tuvo lugar en Cotonou en febrero de 2007); (II) la creación entre Benín, Ghana, Nigeria y Togo de una «zona de la alianza de coprosperidad», el 13 de febrero de 2007, y (III) la participación activa de Benín en las negociaciones del Acuerdo de Asociación Económica (APE, por sus siglas en francés) de África Occidental.

Tabla 3 – Cuenta corriente (porcentaje del PIB a precios corrientes)

	2000	2005	2006	2007	2008(e)	2009(p)	2010(p)
Balanza comercial	-5,2	-9,3	-10,5	-11,7	-11,9	-10,7	-11,5
Exportaciones de bienes (f.o.b.)	16,6	7,5	5,7	5,9	6,2	5,3	4,8
Importaciones de bienes (f.o.b.)	21,9	16,8	16,1	17,5	18,1	16	16,3
Servicios	-1,5	-1,1	-1	-0,6	-0,8	-0,5	0
Renta de factores	-0,5	-0,9	-0,6	-0,5	-0,4	-0,5	-0,3
Transferencias corrientes	5,2	4,8	6,3	6,1	6	3,9	5
Saldo de la balanza por cuentas corrientes	-2,1	-6,5	-5,7	-6,7	-7,1	-7,8	-7,3

Fuente: Datos de las autoridades nacionales; cálculos de los autores para estimaciones (e) y proyecciones (p).

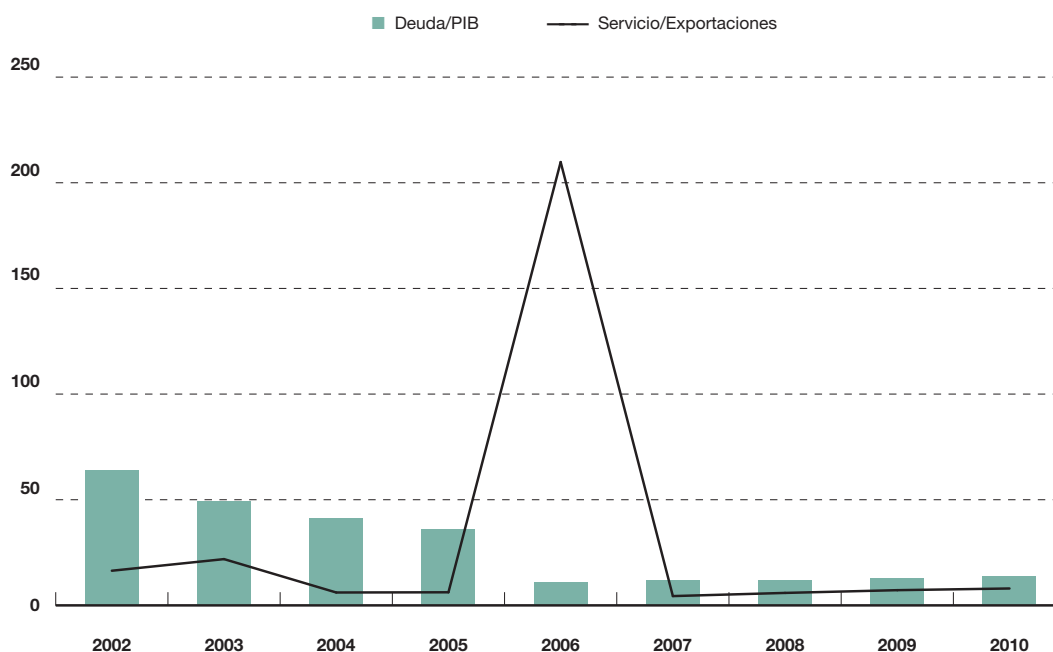
Benín ya se ha beneficiado con una reducción de la deuda en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) y de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM). En 2008, un análisis de la sostenibilidad de la deuda efectuado por el FMI indicó que el endeudamiento de Benín continúa siendo bajo y los riesgos de sobreendeudamiento son escasos. Después del otorgamiento de los alivios PPME y IADM en 2006, los indicadores de endeudamiento de Benín han disminuido de manera significativa, por debajo de los umbrales de referencia. La proporción del servicio de la deuda con respecto a las exportaciones a fines de 2008, se estima en un 5,1 por ciento del PIB (en valor actualizado neto de 2007), sensiblemente por debajo del umbral indicativo del 20 por ciento. Sin embargo, el país debe permanecer cauto recurriendo sólo a préstamos concesionales. Durante los últimos tres años, Benín no ha registrado acumulación de atrasos de pago interiores ni exteriores. Para no agravar la situación de endeudamiento del país recurriendo en forma excesiva al mercado regional, cuyos recursos no suelen ser concesionales, el país ha adoptado una estrategia de endeudamiento bastante prudente.

Aspectos estructurales

Desarrollo del sector privado

El entorno empresarial de Benín goza, ante todo, de una situación política y macroeconómica relativamente estable. No obstante, pesan numerosas restricciones sobre el sector privado. Los problemas más importantes están relacionados con la carga fiscal, la burocracia, los procedimientos de creación de empresas o de despido, y el respeto de los contratos. Según la clasificación efectuada por el Banco Mundial (BM) a través de Doing business de 2008, Benín ocupa el puesto N.º 169, es decir, que ha caído 13 lugares con relación a la clasificación obtenida en 2007. Preocupadas por esta evolución, las autoridades beninesas han creado una comisión para profundizar la reflexión acerca del conjunto de problemas que menoscaban el entorno empresarial. Esta comisión, que cuenta con el apoyo del BM, deberá proponer soluciones cuya implementación permita mejorar

Gráfico 3 – Deuda externa (porcentaje del PIB) y servicio de la deuda (porcentaje de exportaciones de bienes y servicios)



Fuente: FMI.

rápidamente el clima empresarial en el país. Por otra parte, el Gobierno creó en 2008 un grupo de reflexión para una «fiscalidad al servicio del desarrollo». Se ha tomado una cierta cantidad de medidas urgentes a la espera de la conclusión de los trabajos de estas comisiones. En el dominio fiscal, se han introducido atenuaciones en la ley de finanzas para el ejercicio 2009. Además de las medidas relativas al impuesto sobre los beneficios y la tasa sobre el mantenimiento de carreteras, las autoridades han ampliado el alcance de la zona franca industrial a las compañías de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y a los holdings de instituciones financieras y bancarias. Asimismo, se ha previsto un estudio sobre el tema territorial, con ayuda del MCA, financiado por los Estados Unidos.

En el marco de las medidas tomadas en vista de la aceleración del crecimiento, se prestó particular atención a la intermediación financiera a favor de los pobres. Con este propósito, se otorgaron líneas de créditos a las instituciones de microfinanzas (IMF). De esta forma, el Fondo Nacional de Microfinanzas (FNM), a través del programa «Microcrédito a los más pobres», ha otorgado a más de 174.000 beneficiarios cerca de 5 mil millones de francos CFA desde su apertura en abril de 2007. Por otra parte, el Marco General de Gestión de líneas de Créditos (MGGC) ha financiado, a través de las IMF, 3.025 microproyectos por un monto total de 2,1 mil millones de francos CFA. En cuanto a la mejora del entorno del sector financiero, el Gobierno ha procedido a la adopción y popularización de la Estrategia Nacional de Desarrollo de las Microfinanzas (SNDMF, por sus siglas en francés) y a la coordinación y armonización de las actividades del sector. Para la promoción de pequeñas y medianas empresas (PYME), se realizaron múltiples actividades, especialmente la evaluación de procedimientos de creación de empresas y el respaldo a la organización profesional de las PYME.

La salud del sistema bancario, evaluada a través del respeto de los ratios prudenciales, experimenta algunas dificultades. En consecuencia, la BCEAO ha decidido mantener la tasa de reserva obligatoria en 15 por ciento (el nivel más elevado de la UEMOA). En

2008, el banco ha aumentado su tasa de descuento a 6,75 por ciento frente al 4,75 por ciento anterior. Las distintas misiones de inspección bancaria, efectuadas por la comisión bancaria, han preconizado la puesta en práctica de un conjunto de medidas correctivas. Se prevé la realización de mejoras en los sistemas de información y la gestión de riesgos. Las autoridades beninesas prevén el refuerzo del control bancario para mejorar el respeto de las normas prudenciales.

El sector de las microfinanzas ha experimentado un verdadero entusiasmo en todo el país durante los diez últimos años, especialmente en las regiones más pobres, en las que la penetración bancaria es débil. Sin embargo, la situación financiera de los establecimientos de microfinanzas se ha deteriorado. Por este motivo, los poderes públicos han decidido reforzar el marco de regulación en el sector.

Otros avances recientes

Como parte de su estrategia de crecimiento para reducir la pobreza, los poderes públicos han emprendido reformas estructurales destinadas a mejorar el entorno empresarial y reactivar la economía. La progresiva retirada del Estado del sector productivo, a través de la privatización de empresas públicas, ha seguido su curso, en particular con los proyectos de privatización de la Sociedad Nacional para la Promoción Agrícola (Sonapra), la Sociedad Beninesa de Agua y Electricidad (SBEE, por sus siglas en francés), la Oficina de correos y telecomunicaciones (OPT, por sus siglas en francés) y el PAC.

Entre las reformas alcanzadas, se incluyen la cesión de la herramienta industrial de la Sonapra, la Sociedad Nacional de Comercialización de Productos Petroleros (Sonacop) y el capital del Continental Bank. El Gobierno se había comprometido a privatizar parcialmente las plantas desmotadoras de algodón de la Sonapra, a fin de restablecer y mantener su carácter de filial integrada, en un contexto de gestión privada. Después de varios intentos sin éxito, finalmente se procedió a la cesión parcial a través de la creación de una compañía de economía mixta, la Sociedad para el Desarrollo del Algodón (Sodeco). Para el gobierno, se trata de construir una nueva

empresa de economía mixta de gestión privada, a través de una asociación pública-privada dinámica. Por una parte, esta empresa deberá mejorar el rendimiento operativo de las máquinas desmotadoras de algodón de la Sonapra y, por otra, contribuir sustancialmente a desarrollar la producción algodonera de Benín. Finalmente, el Estado ha procedido a la cesión de sus acciones al capital social del Continental Bank.

El proceso de recuperación de la SBEE, iniciado en 2006, sigue su curso. Este proceso abarca tanto la recuperación de la compañía como la mejora de la calidad del servicio, lo que resulta crucial para asegurar la competitividad global de la economía. El espíritu de la reforma consiste en crear una compañía de gestión de patrimonio y una compañía de distribución de capital privado. Las orientaciones estratégicas para la aplicación de esta nueva visión se elaboraron en relación con la comisión creada en el ámbito de la UEMOA, con el fin de encontrar soluciones duraderas a la crisis energética. Estas orientaciones estratégicas son actualmente objeto de estudios gubernamentales.

Para la reforma del sector de las telecomunicaciones, las autoridades han optado por la contratación de un consorcio de consultores, cuya asistencia resulta necesaria para la preparación y la realización de la apertura estratégica del capital de Bénin Télécoms SA al sector privado. Las principales funciones del consorcio son: i) asistir al Gobierno en la elaboración de un plan de acción y un calendario global para la conducción del proceso de apertura del capital de Bénin Télécoms SA; ii) realizar una auditoría técnica, contable y financiera de Bénin Télécoms SA; iii) asistir al Gobierno beninés en la formulación de una estrategia de apertura del capital de la compañía; y iv) preparar el informe completo del llamado a licitación internacional.

El Gobierno había llevado a cabo reformas para la mejora de la competitividad del PAC con el apoyo del MCA. Esta reforma tenía como objetivo reforzar las condiciones de seguridad en el puerto de Cotonou e implicar al sector privado en

la gestión de las instalaciones portuarias. En el contexto del fortalecimiento de las instalaciones portuarias, se prevé la construcción de dos nuevos atracaderos con financiamiento del MCA, que puedan recibir buques portacontenedores de gran capacidad. Estos atracaderos se otorgarán en concesión una vez finalizados. Las autoridades beninesas han solicitado la intervención de la Sociedad Financiera Internacional (SFI) debido a: i) la estructuración de la concesión de los muelles a construir, y a ii) la revisión estratégica de las actividades comerciales del PAC, para proporcionar al Gobierno recomendaciones sobre el nivel de implicación adecuado del sector privado y las condiciones de un marco regulatorio más apropiado. El contrato de servicios correspondientes se firmó el 4 de noviembre de 2008.

Nuevas tecnologías e innovación

En 2008 en Benín, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) estaban dominadas por los servicios relacionados con las redes de telecomunicación. Asimismo, el sector se caracteriza por el monopolio que ejerce Bénin Télécoms SA, la empresa pública surgida de la escisión de la OPT.

La telefonía fija se encuentra bajo el monopolio de Bénin Télécoms SA y su red engloba las redes locales de cables telefónicos que han sido reacondicionadas en las principales ciudades; las redes inalámbricas de bucle local, basado en radio con acceso múltiple por diferencia de código (code division multiple access, CDMA); y la telefonía comunitaria cuyo desarrollo se basa en la telefonía pública y en los telecentros privados.

La red telefónica, totalmente digitalizada, cuenta con 58 centrales telefónicas automáticas de capacidad total, equipada con 100.556 líneas principales en 2007. La capacidad total, equipada sobre la red de bucle local basado en radio CDMA es de 166.000. El número de abonados a la red fija en 2007 era de 110.254, de los cuales aproximadamente 38.265 pertenecen a la red de bucle local basado en radio

CDMA. Estos abonados se concentran, principalmente, en las zonas urbanas (cerca de 96 por ciento de las líneas). La tasa media de señalización de interferencias es de 5,3 por ciento. La zona cableada de las redes locales se encuentra saturada, lo que no permite satisfacer plenamente la demanda. En 2007, se encontraban en espera alrededor de 30.000 solicitudes de líneas telefónicas fijas.

En materia de telecomunicaciones internacionales, Bénin Télécoms SA dispone de 2 Centros de Tráfico Internacional (CTI) conectados por medio de circuitos digitales de fibra óptica. Estos centros controlan el tráfico telefónico internacional utilizando soportes de transmisión, como la estación en tierra orientada hacia el satélite Intelsat VI F3, las conexiones de transmisión a través de haces hertzianos digitales con los países limítrofes y el cable submarino SAT-3. Asimismo, Bénin Télécoms SA dispone de arterias de transmisión de larga distancia de fibra óptica que permiten unir Benín con Togo, Burkina Faso, Níger y Nigeria.

Bénin Télécoms SA instaló en 1995 una red de telefonía móvil de tipo analógico AMPS (Advanced Mobile Phone System) de un radio de 150 km y un sistema de telefonía exprés de bucle local inalámbrico WLL (Wireless Local Loop) de un radio de 50 km.

El sector de telefonía móvil se liberalizó en 1997 y, en 2008, cinco operadores ya ofrecían a los consumidores comunicación de voz, servicios de mensajería escrita y de voz, además del servicio itinerante (roaming). La distribución de las cuotas de mercado es la siguiente: MTN (40 por ciento), MOOV (34 por ciento), Bell Benin communications (BBCOM, 10 por ciento) y Libercom (10 por ciento). Se estima que la cantidad de abonados a teléfonos móviles ha sido de 1.904.334 en diciembre de 2007, llevando la densidad telefónica (fija y móvil) a un 25 por ciento.

Benín consiguió conectarse por primera vez a Internet en diciembre de 1995, con motivo de la cumbre de la francofonía, con una pasarela de acceso de 54 kilobits por segundo. Desde junio de 2007, el ancho de banda internacional ha pasado a ser de

155 megabits por segundo. El proveedor del servicio es Bénin Télécoms SA. El acceso a Internet se efectúa a través de una red telefónica conmutada (RTC), por bucle local basado en radio y satélite. El total de abonados a Internet en 2007 fue de 8.089 y la población internauta global se estima en más de 100.000.

Quedan aún grandes desafíos para desarrollar las infraestructuras de telecomunicaciones y mejorar la calidad de los servicios. Entre otras cosas, se intentan desarrollar infraestructuras de base necesarias para la penetración de los servicios de telecomunicaciones en todas las esferas de la vida nacional y promover estructuras y asociaciones profesionales que intervengan en el dominio de las TIC.

En 1994, las autoridades beninesas aprobaron la declaración de política sectorial de correos y telecomunicaciones cuyos objetivos eran: (I) actualizar la reglamentación vigente; (II) separar claramente las funciones de regulación, control y tutela de las explotaciones correspondientes al Estado y la explotación confiada a operadores públicos y privados; (III) crear dos operadores públicos autónomos para el correo y las telecomunicaciones, cuyas condiciones de gestión serían análogas a las de las empresas comerciales y (IV) abrir el sector al ámbito privado. Esta declaración fue reforzada por la adopción por parte del gobierno, el 13 de febrero de 2003, del documento «Política y estrategias de las TIC en Benín» que atañe al conjunto de sub-sectores de las TIC. Esta política, cuya visión es la de «transformar a Benín de aquí a 2025 en una sociedad de información solidaria, desarrollada y abierta», se basa en 5 pilares: i) una política institucional propicia para las TIC; ii) una política de implementación de estructuras idóneas; iii) una política de refuerzo de las capacidades de recursos humanos susceptibles de conducir las reformas necesarias para el advenimiento de la sociedad de la información en Benín; iv) una política de desarrollo de las aplicaciones sectoriales favorable a la dinamización de todos los sectores de la vida de Benín, y v) una política de cooperación. Para implementar estos fundamentos, se han definido estrategias coherentes, en combinación con acciones a corto, medio y largo plazo.

La evaluación de la implementación de estas políticas en el curso del período 1994-2005 revela que no se han alcanzado todos los objetivos fijados, a pesar de que la reforma del sector ha estado comprometida con su apertura al sector privado y con la separación del correo y las telecomunicaciones. El sector se caracteriza por «una sostenida desorganización incrementada por una apertura incontrolada hacia todos los niveles, sin visión a largo plazo y en ausencia de toda autoridad de regulación»². Frente a esta evidencia, en junio de 2006 se elaboró una hoja de ruta denominada «Plan TIC-Benín», para sanear y desarrollar el sector de las TIC en el marco de las políticas suscitadas.

La ejecución de esta hoja de ruta ha permitido, especialmente, implementar una autoridad transitoria de regulación de correos y telecomunicaciones (decreto N.º2007-209 del 10 de mayo de 2007) que ha: i) introducido un régimen neutro de otorgamiento de licencias de instalación y explotación de redes de normas GSM; ii) expedido autorizaciones de experimentación a proveedores de Internet; iii) recuperado todos los atrasos de pagos debidos al Estado y a Bénin Télécoms SA por parte del conjunto de operadores de GSM en concepto de diversas rentas; iv) considerado una bajada de tarifas en 2007 y v) elaborado una nueva estrategia de desarrollo de las TIC en 2008.

Los teléfonos móviles utilizados provienen del mercado formal y del mercado informal. El mercado informal, alimentado por Nigeria, evade la tributación. La importación de teléfonos está sujeta a derechos aduaneros y al IVA. Por otra parte, el IVA se aplica a los equipos o servicios de las redes fija e inalámbrica así como a los minutos de comunicación.

El Estado contribuye al financiamiento de Bénin Télécoms SA. El financiamiento del servicio universal aún no es efectivo.

² Ministerio encargado de Nuevas tecnologías, Plan TIC-Bénin : Hoja de ruta para el saneamiento, la recuperación y la dinamización del sector de las telecomunicaciones y de las TIC en Bénin, en junio de 2006

El desarrollo de los servicios de telecomunicación aún no ha alcanzado el nivel esperado. Los servicios bancarios por telefonía móvil no son muy conocidos y no alcanzan más que al 1 por ciento de la población. Sin embargo, el uso de la telefonía y de Internet permite realizar ahorros considerables. Es necesario destacar la instalación progresiva de los operadores de GSM con cifras de negocios en evolución.

El estado de los sitios de utilización de las TIC en las administraciones, analizado en 2005 por el Instituto Nacional de Estadística y Análisis Económico (INSAE, por sus siglas en francés), indicó que existe, en promedio, una línea telefónica por cada 22 empleados. Sin embargo, es necesario destacar la importancia de las disparidades que existen entre las administraciones cuando notamos este indicador. Hay administraciones con, por lo menos, un teléfono por trabajador; sin embargo, hay otras en las que más de 200 empleados utilizan el mismo teléfono para comunicarse. Además, es preciso destacar que más del 17 por ciento de las administraciones no disponen de ningún teléfono en servicio (no funcionan o son inexistentes). En su mayoría, se trata de centros de salud, establecimientos escolares, brigadas de seguridad, ayuntamientos y otras administraciones importantes, tales como direcciones impositivas y aduaneras.

Al igual que en el caso del teléfono, una importante proporción de las administraciones (27,9 por ciento) no dispone de ordenador. En promedio, existen cerca de 8 ordenadores por administración y se cuentan más de 10 empleados por cada ordenador, con fuertes disparidades según las administraciones. Asimismo, en las administraciones investigadas más del 72 por ciento de los ordenadores no están conectados a Internet. Por último, todos los ministerios disponen de redes locales, pero la interconexión de los ministerios aún es sólo un proyecto. Estos datos indican que las TIC contribuyen de manera muy débil al desarrollo humano en Benín.

Contexto político

Las elecciones municipales de abril de 2008 en Benín, provocaron una reestructuración del entorno político en el país. Teniendo en cuenta este cambio, el jefe de Estado procedió a una remodelación ministerial el 22 de octubre de 2008. Sin embargo, la coalición de partidos políticos que sostenían las acciones gubernamentales se ha diseminado, y el Jefe del Estado experimenta crecientes dificultades a la hora de asegurarse una mayoría en el seno del parlamento. Esto se observa en el rechazo de los diputados al presupuesto revisado para la gestión 2008. No obstante, gracias a las importantes realizaciones gubernamentales, especialmente en materia de infraestructuras económicas, el Jefe de Estado continúa beneficiándose con un amplio respaldo en el seno de la población. Para el año 2009, el presupuesto del Estado se ha aprobado por unanimidad en la cámara de diputados.

En el transcurso de estos dos últimos años, la gobernabilidad política ha experimentado una leve mejoría. Sin embargo, muchos esfuerzos aún se encuentran pendientes, especialmente en la racionalización de la organización y funcionamiento de las instituciones, la mejora de la representatividad en todas las instituciones públicas, el refuerzo de la obligación de rendir cuentas y de la transparencia, y la mejora de la movilización y la gestión de recursos públicos.

Contexto social y desarrollo de recursos humanos

La voluntad de los poderes públicos, expresada en la estrategia de crecimiento para la reducción de la pobreza, es la de reforzar el stock de capital humano, especialmente a través del refuerzo del sistema educativo y la mejora de la situación sanitaria. Esta voluntad se observa en importantes asignaciones de recursos en los sectores de educación, formación y salud. Dentro de esta perspectiva, las autoridades se

han comprometido a asegurar: i) la promoción de un sistema educativo de desarrollo; ii) el refuerzo de la formación profesional en adecuación con las necesidades del mercado laboral; iii) la mejora del acceso y de la calidad de los servicios de salud y de nutrición; y iv) el refuerzo de la protección y la solidaridad social.

En el ámbito de la educación, el Estado se compromete a: i) mejorar la oferta educativa en el nivel preescolar; ii) mejorar la tasa de retención de alumnos, sobre todo de las niñas, en los niveles primario y secundario; iii) asegurar un mejor apoyo a la enseñanza superior; y iv) luchar contra la pandemia del SIDA en el medio escolar. De esta forma, el año 2007 estuvo signado por el refuerzo de las acciones que apuntaban a la gratuidad de la enseñanza preescolar y primaria. Con estos propósitos, se construyeron 536 salas permanentes de clase para el año 2006-07, y otras 500 salas de clase provisionales. Se ha incrementado la subvención para el funcionamiento de las escuelas primarias y preescolares. Asimismo, el Estado se ha hecho cargo de los salarios de los maestros comunitarios (alrededor de 11.300) durante doce meses, y maestros contratados han sido incorporados y formados. La tasa bruta de escolarización pasó de 94,8 por ciento en 2006 a 101,1 por ciento en 2007, lo cual se traduce en una mejora significativa de la situación.

La tasa de cobertura social es todavía débil, los riesgos naturales (catástrofes naturales), biológicos (enfermedades, epidemias, accidentes, invalidez, envejecimiento) y de otro tipo, siguen contando con muy poca cobertura en Benín. Para remediar esta situación, las autoridades beninesas se han comprometido a la promoción de la familia y la mujer; a proteger y asegurar el desarrollo del niño; y a reforzar la protección social y la promoción de las mutuas de salud.

En el plan de la promoción de la familia, se procedió en 2007 a la difusión del Código de las personas y la familia, a través de la edición de 700 ejemplares y al censo de orfanatos y sus necesidades. Sobre 88

orfanatos censados, sólo tres de ellos se han podido beneficiar con ayuda en víveres y medicamentos.

En el ámbito del empleo, se ha puesto a disposición un fondo nacional para la promoción del empresario y del empleo de los jóvenes. En 2007, cerca de veinte jóvenes promotores se han beneficiado con el financiamiento de esta institución. Los poderes públicos han iniciado, por otra parte, una política de refuerzo de las capacidades de los buscadores de empleo.

La situación sanitaria en Benín todavía se caracteriza por una elevada tasa de morbilidad. La tasa de mortalidad infantil se estima es de 98 muertes de cada 1.000 nacimientos en 2008. Las enfermedades transmisibles aún constituyen las principales causas de morbilidad y de mortalidad. Les siguen las anemias, de origen infeccioso o nutricional. En las consultas, predominan la malaria y las infecciones respiratorias agudas. En cuanto a la hospitalización, el paludismo grave se encuentra en primer lugar, seguido por las anemias. Con el fin de alcanzar los Objetivos del Milenio para el Desarrollo (OMD), se han llevado a cabo acciones en el marco de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo del Sector de la Salud (PNDS) que abarca el período 2007-16. Este plan pone el acento sobre: (I) la prevención y la lucha contra las principales enfermedades y la mejora de la calidad de la asistencia; (II) el refuerzo de la asociación en el sector, la promoción de la ética y de la responsabilidad médica, y (III) el mecanismo de financiamiento del sector. Las acciones llevadas a cabo se han centrado en la promoción de la salud materna y en la reducción de la mortalidad infantil, la segurización de productos farmacéuticos y consumibles, la prevención del VIH/SIDA y la lucha contra el paludismo y las enfermedades endémicas. En lo que respecta más particularmente al VIH/SIDA, cuyo impacto social es cada vez más marcado, las autoridades

han intensificado su alegato junto a los asociados a fin de redoblar esfuerzos en la lucha contra esta enfermedad. Se ha garantizado la formación de animadores de organizaciones no gubernamentales en los 12 departamentos del país, para la responsabilidad comunitaria de las personas portadoras de VIH. Según las últimas estimaciones, la tasa de frecuencia se redujo en 2007 a 1,8 por ciento frente a 2 por ciento en 2006.

Los progresos logrados por Benín en la realización de la mayoría de los OMD son todavía moderados. Los indicadores han mejorado globalmente, pero las posibilidades de Benín de superar la pobreza extrema de aquí a 2015 son relativamente débiles. Para algunos indicadores, en especial aquellos relacionados con la educación para todos (objetivo 2), en la relación niña/niño en la enseñanza primaria (objetivo 3), en la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (objetivo 4), los resultados parecen satisfactorios, aún si hay que adoptar medidas para abordar las disparidades geográficas en el plano nacional. Las tendencias de los otros indicadores muestran que es poco probable que se alcancen todos los OMD en 2015, a causa de la debilidad de los recursos disponibles en Benín.

Para atenuar la insuficiencia de recursos y acelerar la marcha hacia el logro de los OMD, la iniciativa Gleneagles del Secretario General de las Naciones Unidas representa una oportunidad para Benín. Esta iniciativa apunta a incrementar la ayuda pública elevando la entrega de USD 40 por persona a USD 85 en 2010. Benín forma parte de los países piloto en la puesta en práctica del proyecto «Aldeas del milenio». Se trata de una nueva propuesta de desarrollo de base para alcanzar los OMD y reducir la extrema pobreza, a través de la implicación de las poblaciones beneficiarias y de técnicas y prácticas no onerosas.