

Norte de África: la revolución económica pendiente

Iván Martín

El proceso de democratización, con sus dificultades, es solo uno de los aspectos de la transición que deben afrontar los países del norte de África

El catálogo de problemas económicos no es menos acuciante y exige reinventar su modelo de desarrollo. De ello dependerá la viabilidad de las reformas democráticas

Empleo, diálogo social, agricultura y seguridad alimentaria, papel del Estado o economía informal son algunos de los retos económicos

Desde los años ochenta, los países del norte de África, con la excepción de Libia y en parte Argelia, han aplicado el mismo modelo económico, articulado en torno a programas de ajuste estructural, liberalización interna y externa de sus economías y privatizaciones. Las políticas macroeconómicas ponían el acento en el control del déficit público (con éxito dispar) y de la inflación (con notable eficacia), la eliminación (parcial) de subvenciones a los precios de los alimentos y los carburantes, y unas políticas monetarias restrictivas con regímenes de tipo de cambio referenciados a una cesta de monedas entre las que el euro ha ido ganando protagonismo. En materia de internacionalización, todos han acometido programas de liberalización comercial (sobre todo en virtud de los acuerdos de libre comercio con la Unión Europea suscritos en el marco del Partenariado Euromediterráneo), y promueven un modelo de promoción de exportaciones basado en su proximidad a los mercados europeos, los bajos salarios y las facilidades y exenciones para los inversores, a menudo mediante el establecimiento de zonas francas.

Los resultados de esta política económica han sido poco alentadores y, en cualquier caso, inadecuados para la fase de transición demográfica que atraviesan estos países, con una población extraordinariamente joven (70% con menos de 30 años y 30% con menos de 15 años) y un aumento exponencial de

la población en edad de trabajar. Entre 1980 y 2010, el crecimiento medio real de la renta per cápita de los países árabes fue de menos del 1%, frente al 4,5% de la media mundial. Además, ese crecimiento no se repartió adecuadamente entre clases sociales y regiones, dando lugar a un aumento de las desigualdades. Tampoco desde un punto de vista estructural la economía se ha desarrollado, pues en 2009 el peso del sector manufacturero en las economías árabes seguía siendo de media el más bajo del mundo (un 10%)... y el mismo que en 1970.

Fracaso económico

Desde ese punto de vista, las revueltas de 2011 suponen también una constatación del fracaso de 50 años de políticas económicas para dar con un modelo de desarrollo que conjugue crecimiento, empleo, cohesión social y territorial e inserción internacional. Resulta significativo que las revueltas se hayan producido en primer lugar en los dos países más competitivos y más reformadores (desde un punto de vista económico) de la región, Egipto y Túnez, y donde aparentemente más éxito estaba teniendo el modelo económico convencional (al menos a juzgar por los elogios recibidos de las instituciones internacionales). El cambio de régimen político hace aún más acuciante

el replanteamiento del modelo económico necesario ya desde hace al menos un par de décadas (ver AFKAR/IDEAS nº 10: "Buscando modelo de desarrollo desesperadamente", primavera/verano 2006).

Ahora bien, la inestabilidad política y social creada por las revueltas y el proceso de transición han empeorado drásticamente las perspectivas económicas a corto plazo de estos países, y reducen así su capacidad para acometer reformas estructurales: según un informe publicado por el Institute for International Finance, *The Arab World in Transition: Assessing the Economic Impact*, tanto Túnez (-1,5%) como Egipto (2,5%) experimentarán caídas de su PIB en 2011, con un colapso del turismo (con tasas de ocupación por debajo del 20%), las inversiones extranjeras (-36% han caído las intenciones de inversión ya en Túnez en 2011) y las exportaciones (-13% la producción industrial). A corto plazo, es muy probable que estos países experimenten también un incremento de la inflación y un aumento de su déficit por cuenta corriente y presupuestaria, lo que provocará un aumento del riesgo del país y un deterioro de las condiciones de crédito. Este *shock* interno se añade al *shock* externo causado sobre sus economías por el aumento sostenido de los precios internacionales del petróleo y de los alimentos.

En definitiva, los países del norte de África afrontan el reto de reinventar su modelo de desarrollo precisamente en el momento en el que acometen un

delicado proceso de transición política (ya sea revolucionaria, como en el caso de Túnez o Egipto, o preventiva, como Marruecos y Argelia) y un contexto de crisis económica global (y por consiguiente de restricciones financieras y desempleo estructural). De ello dependerá en buena parte la estabilidad a medio plazo y la propia viabilidad de las reformas democráticas.

Reto multidimensional

Los grandes ejes de este complicado *cubo de Rubik* son los siguientes:

■ Empleo juvenil y cohesión social.

La piedra filosofal de la transición económica es, sin duda, la creación de empleo para:

- la mayor generación de jóvenes árabes de la historia (60 millones de jóvenes entre 15 y 24 años), 25% de los cuales están desempleados, la tasa más elevada de cualquier región del mundo, a los que hay que sumar al menos otro 20% que no está en el mercado de trabajo pero tampoco en el sistema educativo (“ni-ni”).

- las cuatro quintas partes de las mujeres excluidas del mercado de trabajo.

Cada año, 2,5 millones de jóvenes se incorporan a la población en edad de trabajar en los ocho países árabes mediterráneos, lo que implica que, aun manteniendo las bajísimas tasas de actividad actuales (49%, las más bajas del mundo), habría que crear 1,5 millones de puestos de trabajo anuales para que no aumente el número de desempleados. Al ritmo de crecimiento económico medio durante la década anterior a 2008 (4,5% anual), y si no cambia la relación entre crecimiento y creación de empleo (que seguramente baje a medida que aumenta la productividad de la economía), no sería posible crear más de un millón de empleos anuales. Así que habría que conseguir tasas de crecimiento más elevadas, incrementar el crecimiento en sectores intensivo en mano de obra o afrontar la frustración de toda una generación.

■ Demandas y diálogo sociales.

La primera reacción de los trabajadores

Tabla 1. Salarios mínimos y medios en los países árabes mediterráneos
Salario mensual en euros en el sector formal

	Marruecos	Argelia	Túnez	Egipto	Jordania	Líbano	Siria
Sector público (media)	489	180	-	153	335	-	150
Sector privado (media)	281	220	338	106	268	484	144
Salario mínimo	163	120	133,5	102	157	256	103

Fuente: Estudio “Labour Markets Performance and Migration Flows in Arab Mediterranean Countries: Determinants and Effects”, Comisión Europea, 2010, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op60_en.htm.

tras las revueltas en Túnez y Egipto fue reclamar aumentos salariales, que los empleadores y el sector público se han visto obligados a conceder rápidamente para preservar la paz social y en algunos casos su propia seguridad. El hecho es que los salarios mínimos (que actúan como techo salarial para el sector informal, que concentra entre el 35% y el 55% del empleo) son a menudo demasiado bajos para mantener a una familia típica y demasiado altos para asegurar la competitividad internacional de los productos industriales de bajo valor añadido, en los que se han especializado estos países.

Pero la dinámica de reivindicaciones sociales corre el riesgo de crear una economía dual en función de la capacidad de presión de los diferentes grupos sociales, que favorecerá a los sectores ya más privilegiados (los que tienen un empleo formal o en el Estado). Así pues, la gestión de las demandas sociales desde una lógica colectiva y no corporativista será la clave del proceso de transición económica.

■ Competitividad.

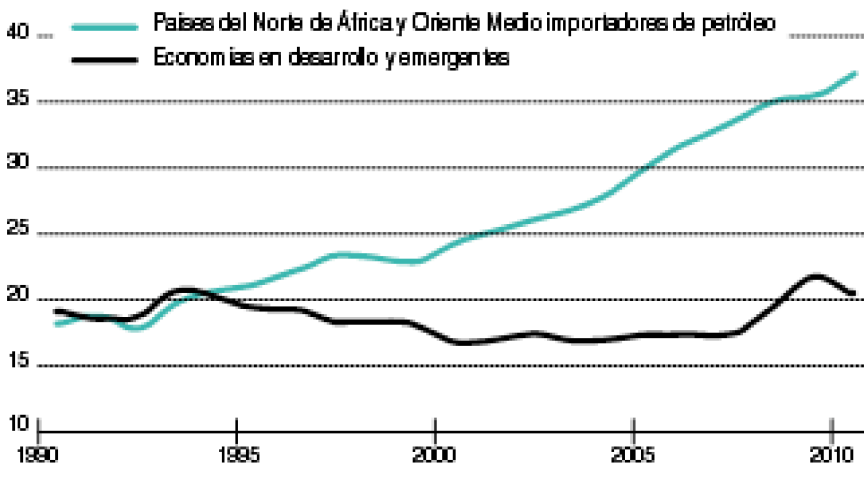
A corto plazo, el riesgo país aumentará sensiblemente (las agencias internacionales de calificación crediticia ya se han apresurado a “degradar” la solvencia de Túnez y Egipto), y los costes empresariales y el entorno para las empresas se deteriorarán, afectando negativamente a la competitividad de unos países que ya tenían graves problemas en este ámbito. Desde 1990, las exportaciones per cápita de la región prácticamente se han estancado en términos relativos (como cuota del total mundial), mientras que las de otras economías en desarrollo casi se duplicaban. De la competitividad de estas economías dependerá a medio y largo plazo el aflujo de inversiones ex-

tranjeras, el volumen de exportaciones y, en último extremo, la viabilidad de su modelo económico en el contexto de la globalización: eso requiere unas ingentes inversiones en infraestructuras y capital humano (educación y formación de las personas), pero también una mejora del entorno para las empresas y de las condiciones de financiación. Pero, sobre todo, requiere impulsar la transformación estructural desde una economía rentista a una economía productiva.

■ Agricultura y seguridad alimentaria.

La agricultura sigue siendo un sector importante en algunos de estos países, como Marruecos o Egipto (15% a 20% del PIB y 35-45% del empleo y de la población), y difícilmente se conseguirá hacer frente a los imperativos de cohesión territorial y absorción de la mano de obra sin un desarrollo vigoroso de este sector. Todos ellos son, además, grandes importadores de alimentos, y la dependencia alimentaria y la política de precios de los productos básicos son elementos fundamentales de su función de estabilidad social: Argelia, Egipto y Marruecos están entre los 10 mayores importadores de trigo del mundo (15% del total mundial, pese a que su población solo supone un 3% de la población mundial). Algunos, como Marruecos, Egipto o Túnez, tienen un potencial exportador aún por explotar en sectores como las hortalizas o los cítricos, pero dependen para su concreción de la apertura de los mercados europeos, capturados hasta ahora por la mecánica proteccionista de la política agrícola común. En todos ellos se hace cada vez más necesaria una auténtica reforma agraria que racionalice la propiedad de la tierra –entre fragmentación en pequeños

Exportaciones no petroleras per cápita (% de la media mundial)



Fuente: FMI, *World Economic Outlook*, autoridades nacionales y cálculos del FMI.

lotes familiares ineficientes y concentración en grandes propiedades comerciales— y replantee la estructura de subvenciones e incentivos, a menudo muy desfavorables para las pequeñas explotaciones agrarias.

■ *Papel y financiación del Estado.* La mayoría de los países árabes adolece de un Estado hipertrofiado, que absorbe entre el 22% del empleo (Túnez) y el 35% (Egipto). Sin embargo, la actual coyuntura política y social y el nuevo modelo de desarrollo que necesitan exigen un papel más activo del Estado como agente de redistribución (incremento de las transferencias), como creador de empleo (nuevos funcionarios, obras públicas, políticas activas de empleo), desarrollador de infraestructuras y gestor de políticas sociales (educación y sanidad, por ejemplo). Todos los grandes retos económicos de estos países exigen una mayor implicación del Estado a corto plazo, en un contexto en el que el déficit público ya era considerable (8% del PIB en 2010 en Egipto y 5% en Túnez; en ambos países aumentará entre cuatro y cinco puntos porcentuales del PIB en 2011). A medio plazo será difícil sostener el gasto público sin una revisión en profundidad de la base fiscal del Estado que le garantice una financiación adecuada y de la estructura impositiva, con la eliminación de las numerosas exenciones fiscales y el replanteamiento de la carga tributaria, que ahora cae principalmente sobre los

trabajadores asalariados y los consumidores. Todo ello, y aún más el establecimiento de nuevos impuestos, podría crear nuevas tensiones sociales.

■ *Desarrollo territorial.* Una de las claves de las revueltas, al menos en Túnez, ha sido la desigualdad creciente entre la costa cada vez más dinámica y desarrollada, que recibe el turismo y en la que se concentra la industria, y el interior agrícola y minero atrasado. El dualismo económico es una característica estructural de todos estos países, y el Estado deberá prestar mucha más atención a la cohesión territorial. Esto implicará, seguramente, un reforzamiento de la autonomía y de las competencias de las autoridades locales y regionales, meras extensiones del poder central hasta ahora. A corto plazo, esto puede requerir ingentes recursos y crear ineficiencias (pues opera en sentido inverso a las economías de aglomeración), pero a medio y largo plazo, además de permitir un desarrollo más equilibrado, permitirá el desarrollo del mercado interno.

■ *Economía informal.* El afloramiento de la economía informal es una condición para el incremento de la recaudación del Estado y para el buen funcionamiento del mercado. Hasta ahora, el auge del sector informal en todas estas economías —entre el 35% y el 55% del empleo total— ha sido el principal síntoma y la verdadera respuesta sistémica a las disfunciones de su sistema económico. Aunque el em-

pleo informal actúa como parachoques de la falta de empleo y perspectivas económicas y permite sobrevivir a amplios sectores de población, promueve empleos de baja productividad y bajos salarios que contribuyen a degradar las cualificaciones de los trabajadores, además de constituir una competencia desleal para el sector formal y la inversión extranjera. Es decir, es incompatible con un verdadero proceso de desarrollo. Es preciso acometer una revisión sistemática de los incentivos económicos y de regulación a los agentes económicos para hacer emerger la economía sumergida e integrarla en los circuitos del mercado.

■ *Convergencia.* La convergencia real con los niveles de renta de la UE es, junto con la creación de empleo, el otro gran reto de los países del sur del Mediterráneo, y de alguna manera el que sintetiza todos los demás. Los niveles de renta por habitante en paridad de poder adquisitivo han mantenido un diferencial constante en los últimos 15 años, con la renta por habitante de los países del sur del Mediterráneo por debajo del 20% de la media de la UE. En el caso de los salarios, ha habido una divergencia real (el caso extremo es Argelia, donde los salarios reales en paridad de poder adquisitivo cayeron a un ritmo anual de -1,7% entre 1996 y 2006, mientras que en la UE-15 aumentaban a un ritmo del 3% anual). La magnitud del trecho a recorrer queda reflejada en el gráfico 2: incluso Túnez, el país que mayor grado de convergencia consiguió entre 1995 y 2007 (pasando de 17,77% de la media comunitaria UE-15 al 22,97%) necesitaría, a ese ritmo, 51 años para llegar al 50% de la renta por habitante media comunitaria (UE-15). En Marruecos serían 228 años y más de 300 en Argelia.

Modelo económico por armar

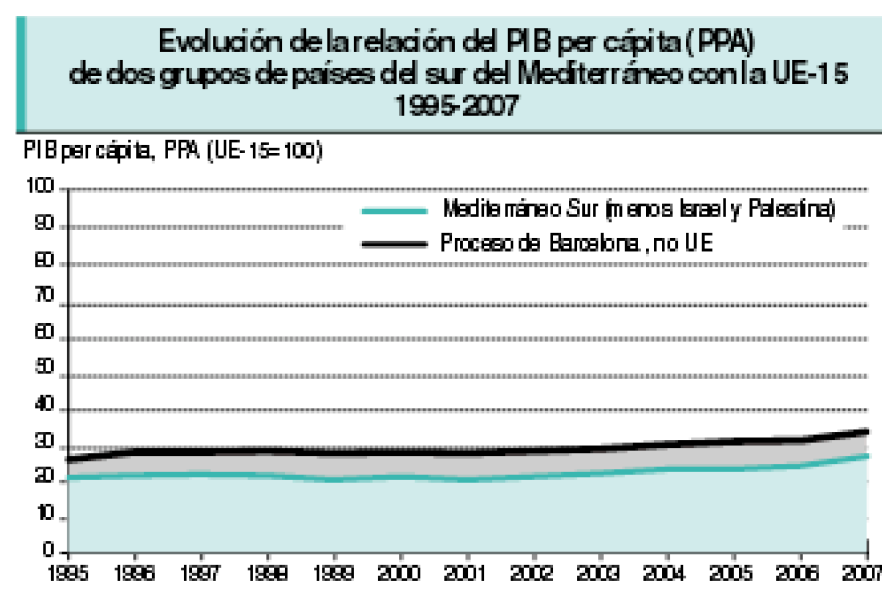
Ante este entramado de retos multidimensionales e interrelacionados, los países de la región deberán construir un modelo económico coherente que sienta las

bases de su desarrollo para el futuro a la vez que resuelve los problemas más inmediatos. Y lo más probable es que no en todos los casos sea el mismo. La receta dependerá en cada país de una serie de variables cuya modulación, como los distintos tonos de un ecualizador, contribuirá a definir el modelo de desarrollo resultante. Algunas de ellas son endógenas y otras exógenas, en la medida en que dependen de las decisiones de agentes externos como la UE o los otros países árabes.

■ **Estado de Derecho.** El déficit de gobernanza que padecen desde su independencia estos países –falta de libertad económica, falta de responsabilidad de las instituciones públicas, corrupción...– ha sido la principal tara para su desarrollo, como ya subrayó el *Informe sobre el Desarrollo Humano Árabe* de 2002. Una justicia independiente y eficaz y mecanismos eficientes para garantizar la aplicación de las leyes constituyen no solo un componente fundamental del proceso de transición política, sino un factor de desarrollo económico esencial, especialmente para las pequeñas y medianas empresas y para la inversión extranjera.

■ **Estado de Bienestar y políticas sociales.** Los trabajadores y ciudadanos de esos países no solo aspiran a disfrutar de las mismas libertades que los europeos dan por sentadas, sino también a compartir su nivel de vida y de desarrollo y, al menos, una parte de sus prestaciones sociales. Para ello, deben subsanar un déficit acumulado de políticas sociales: asistencia sanitaria (la mortalidad infantil y materna sigue siendo muy elevada), inversión educativa (sigue habiendo 80 millones de analfabetos en la región), políticas de cohesión, seguro de desempleo. Aunque las políticas sociales, que pueden reforzar la seguridad económica y la productividad de la economía a largo plazo, suponen un aumento del gasto público e imponen costes a los agentes económicos, y ello puede afectar a la competitividad y... a la creación de empleo.

■ **Integración regional.** La integración Sur-Sur sigue siendo la gran asig-



Fuente: *Mediterráneo 2009 Anuario Mediterráneo*, IEMed, Barcelona.

natura pendiente de la liberalización comercial de estos países, y una condición para el éxito de las zonas de libre comercio establecidas con la UE (y en los casos de Marruecos y Jordania con Estados Unidos). El norte de África y Oriente Próximo es la “región” del mundo con menor porcentaje de intercambios comerciales internos sobre su comercio exterior total, con menos del 8% (incluyendo los países del golfo Árabe). Paradójicamente, a corto plazo la inestabilidad y la diferenciación política entre unos países y otros actuarán más como un obstáculo que como un impulso a la integración horizontal, pero a medio y largo plazo la integración regional es uno de los pocos vectores de crecimiento potencial por explotar.

■ **UE.** La adhesión a la UE no es una perspectiva que, como en los años noventa en los países del este de Europa, pueda servir de incentivo, disciplina y horizonte colectivo a los países árabes. Sin embargo, la oferta que haga la UE determinará fundamentalmente la senda económica que sigan estos países (y la influencia de los países europeos en la región, cortejada también por otras potencias económicas). Hasta ahora, las “tres M” anunciadas por la Comisión Europea (mercados, medios –fondos– y movilidad) no pasan de ser un eslogan como el de “todo sal-

vo las instituciones” invocado como horizonte de la política europea de vecindad hace unos años. Pero la posibilidad de integrarse efectivamente en el espacio económico europeo supondría un impulso decisivo para la inversión extranjera y la perspectiva, aunque solo sea a medio plazo, de beneficiarse de los fondos estructurales europeos serviría como herramienta de cohesión e incentivo para las reformas.

De momento, las autoridades económicas tunecinas y egipcias, igual que las marroquíes o argelinas, capean el temporal con improvisadas medidas de urgencia (como el Programa Social y Económico a corto plazo presentado por el gobierno tunecino a principios de abril con 17 medidas sectoriales y horizontales en torno a cinco grandes prioridades: seguridad, empleo, apoyo a la economía y su financiación, desarrollo regional y acciones sociales). Egipto, Marruecos y Argelia han subido los salarios del sector público (15% el primero, 50 euros al mes el segundo, de manera más selectiva esta última) y han habilitado nuevos puestos de funcionarios para licenciados en paro. Sin embargo, la cuestión del modelo económico, más allá de las reivindicaciones inmediatas, no ocupa un puesto demasiado relevante en el debate político. Eso debería cambiar. ■