

Por un crecimiento inclusivo en la región árabe

Mohammad Pournik

La experiencia árabe prueba que se puede alcanzar un crecimiento económico alto sin abordar la exclusión política, pero es improbable que este sea sostenible

Cualquier reforma económica tiene que dar prioridad al desarrollo agrícola y rural a fin de superar los inabordables problemas de la pobreza rural

La transición deseada hacia un crecimiento inclusivo y que genere empleo puede facilitarse mediante una mayor integración económica

El crecimiento económico en la región árabe ha sido inestable y ha estado mal repartido dentro de los países. Ha ido acompañado de la disparidad regional y de brechas cada vez mayores entre los ricos y los pobres, así como de una creciente vulnerabilidad de los grupos desfavorecidos, entre ellos mujeres y jóvenes. Este crecimiento ha tenido lugar en el contexto de un contrato social no escrito, en el que no ha habido una supervisión popular significativa de la acción gubernamental a cambio de que el Estado proporcione ciertos beneficios materiales a la población en general. El Estado también se ha ganado la lealtad de las élites locales al concederles un acceso privilegiado a la tierra, los contratos gubernamentales y un tratamiento empresarial preferente. El desarrollo ha beneficiado, por tanto, a las élites y ha provocado exclusión política y económica.

A pesar de registrar un crecimiento medio del PIB per cápita de un 2,4% desde 1991, la pobreza, medida según el umbral de pobreza nacional, solo pasó de una media del 20,3% en los años noventa al 18,1% en la década de 2000. Este ritmo lento de reducción de la pobreza de ingresos ha ido acompañado de una ralentización del progreso del desarrollo humano medido por los cambios en el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

La combinación de unas actividades económicas de baja productividad y

unas altas tasas de crecimiento de la población en edad de trabajar ha conducido a unos niveles de paro elevados y a un empeoramiento de la calidad del empleo, junto con importantes disparidades subnacionales en indicadores de desarrollo claves. Los subsidios generales a los alimentos y el combustible tienden a beneficiar a los segmentos mejor situados y conducen a una producción y unos patrones de consumo insostenibles, a la vez que generan una considerable carga fiscal en aumento que desplaza inversiones sociales más efectivas. En el caso de Egipto, las subvenciones y transferencias sociales pasaron del 26% del gasto público total en 2006/2007 al 36% en 2008/2009, mientras que la parte de los sueldos y salarios, que incluye tanto los servicios de seguridad como sanidad y educación, disminuyó en ese mismo periodo, pasando del 23% al 22%.

La falta de una efectiva división de poderes y unos canales de expresión y organización restringidos han llevado a unos mercados distorsionados y a la perpetuación de la exclusión. Los mercados no permiten que los pequeños productores crezcan y no ofrecen ninguna protección a los consumidores. Las medidas de protección social –aun cuando teóricamente existen– no se ponen en práctica, y la financiación pública de los servicios sanitarios y educativos de calidad se ha ido reduciendo con el tiempo en términos de PIB

per cápita. El Estado árabe típico, que antes daba trabajo con rapidez a los titulados superiores, ya no es capaz de absorber un número de universitarios más elevado que nunca, y hasta los que están en el sector público han visto menguar sus salarios con el paso del tiempo. De modo que la educación ya no es una garantía para el ascenso social y la clase media se ha reducido en todos los países salvo en los más ricos que exportan petróleo. En Túnez, por ejemplo, mientras que en la década de los ochenta los universitarios registraban unas tasas de paro inferiores al 5% (menos de la cuarta parte de la tasa en el caso de los analfabetos), hacia 2008, la tasa de paro entre los licenciados había aumentado hasta el 20%, cinco veces más que la de los analfabetos.

La experiencia árabe demuestra que, aunque es posible alcanzar un crecimiento económico alto sin abordar el problema de la exclusión política, es improbable que ese crecimiento sea sostenible. Demuestra, además, el papel de las políticas públicas mal gestionadas en la perpetuación de la pobreza, a pesar de que los niveles de ingresos crezcan a nivel nacional. Las políticas de desarrollo neoliberales, promovidas en la región desde mediados de la década de los setenta, pueden haber contribuido a integrarla en el orden económico mundial y ayudado a algunos países árabes a alcanzar unas tasas de crecimiento eco-

Mohammad Pournik es director para la pobreza y los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio) del Centro Regional para los Estados Árabes del PNUD.

nómico sostenidas, pero este camino no ha sentado las bases de un proceso de transformación en economías vibrantes y modernas. Como consecuencia, no ha creado puestos de trabajos dignos, ni reducido apreciablemente la pobreza, ni solucionado las desigualdades subnacionales.

Los malos resultados del desarrollo en la región se deben sobre todo a la influencia perniciosa de las rentas en la elección y puesta en práctica de los planes de desarrollo. La política de patrocinio practicada en la región ha debilitado la exigencia mutua de rendir cuentas entre el Estado y los ciudadanos. Como consecuencia, se observan patrones sesgados de inversión en el sector privado (interesado excesivamente en la especulación inmobiliaria y las actividades comerciales), una efectividad limitada del gasto público (con una considerable asignación de recursos al gasto militar y de seguridad y unas subvenciones generales sin objetivos fijos) y una merma importante de los activos medioambientales (en concreto, la región está agotando sus valiosos recursos hídricos a una velocidad alarmante).

La insatisfacción general con esta situación subyace en la llamada *Primavera Árabe*, en sus demandas de dignidad, justicia social y libertad. Para responder a estas demandas, los países árabes tienen que ir más allá de las formalidades de un sistema político competitivo y reformar realmente la relación entre el Estado y los ciudadanos. Los días en que se compraba la paz social distribuyendo una parte de las rentas recaudadas por el Estado entre los grupos influyentes de la población pueden haberse acabado definitivamente, excepto en los países más dotados de fondos. Los Estados de la región tienen que abandonar las políticas de patrocinio y responder con eficacia a las aspiraciones de desarrollo de la población en general, convirtiéndose en Estados capaces y responsables. Esto requeriría importantes inversiones públicas en infraestructuras sociales productivas, para hacer frente a las endémicas disparidades subnacionales e interestatales. Es de esperar que esas inversiones se acumulen en el sector privado y sienten las

Producto Nacional Bruto vs. Índice de Desarrollo Humano, 2010

	PNB per cápita (PPP US\$ 2008)		IDH	
	Ranking	Valor	Ranking	Valor
Argelia	78	8.320	84	0.677
Bahréin	31	26.664	39	0.801
Egipto	93	58.89	101	0.620
Jordania	92	5.956	82	0.681
Kuwait	5	55.719	47	0.771
Libia	48	17.068	53	0.775
Mauritania	131	2.118	136	0.433
Marruecos	104	4.628	114	0.567
Catar	2	79.426	38	0.803
Siria	102	4.760	111	0.589
Túnez	82	7.979	81	0.683
EAU	4	58.006	32	0.815
Yemen	124	2.387	133	0.439

Fuente: Arab Development Challenges Report 2011.

bases para un proceso de desarrollo más inclusivo y sostenible.

La imperante actitud de *laissez-faire* de los gobiernos en un contexto de mercados disfuncionales tiene que cambiar si la región pretende responder a las demandas de dignidad, justicia social y libertad que caracterizan la *Primavera Árabe*. El medio de vida de una región árabe renaciente no debe dejarse en manos de un mercado cautivo de las élites políticas y empresariales con conexiones políticas. Es necesario definir una nueva relación entre el Estado y el mercado en la que las medidas gubernamentales calculadas, matizadas e integradas generen unos mercados genuinamente competitivos e inclusivos que promuevan la productividad y ofrezcan a los ciudadanos unos empleos dignos. Unos trabajos dignos con unas recompensas morales y económicas razonables son un derecho económico básico que debería permitir a las personas vivir dignamente y llevar unas vidas satisfactorias que den cabida a la participación política, especialmente en problemas y cuestiones que les afecten directamente.

Hay razones para ser optimistas respecto a las perspectivas de una transición económica positiva en la región, dado que la mayoría de los países tienen el espacio fiscal y los recursos humanos necesarios para sustentar una nueva visión del desarrollo. Simplemente necesitarían un contexto mundial más propicio que apoye los es-

fuerzos de diversificación de sus economías. Los países árabes más pobres clasificados como de desarrollo humano bajo necesitarían también una inyección de recursos externos, pero la mayoría de ellos pueden provenir de los países árabes más prósperos.

La respuesta a los actuales desafíos económicos clave exige un enfoque pragmático, que eluda la división ideológica entre aquellos que quieren un reinado completamente libre para el mercado y los que abogan por el control del Estado sobre todos los aspectos de la vida socioeconómica. Aunque no hay ningún motivo para que el Estado participe en la producción de cada producto concreto, tiene que proporcionar unos servicios sociales básicos y crear las infraestructuras reguladoras y físicas necesarias para un mercado inclusivo, además de salvaguardarlo de los procesos de exclusión social y económica, los cuales se retroalimentan mutuamente.

Tienen que desarrollarse nuevas colaboraciones productivas entre un Estado que responda y asuma sus responsabilidades y un sector privado competitivo e inclusivo. El Estado tendría que facilitar las operaciones del sector privado en lugar de asfixiarlas, mientras que las empresas deberían dar muestras de su responsabilidad social garantizando que sus actividades no socavan una base ambiental frágil y ofreciendo unas condiciones laborales dignas a sus empleados. El Estado

tendría que ofrecer incentivos a los jóvenes con formación y a las empresas, para que establezcan unos acuerdos productivos que les proporcionen a los primeros un trabajo digno y, a las segundas, la garantía de producir productos de calidad que puedan competir en el mercado mundial. El apoyo a las pequeñas y medianas empresas debería abarcar la identificación de las oportunidades de participación en actividades con gran valor añadido como parte de cadenas de valor más grandes. Cualquier programa de reforma económica tiene que dar prioridad al desarrollo agrícola y rural a fin de superar los inabordable problemas de la pobreza rural.

En los países de desarrollo humano bajo, con un nivel de pobreza humana y de ingresos altos, concentrada en las zonas rurales, el Estado debe dar prioridad al desarrollo de estas zonas para seguir avanzando hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esto exigiría poner fin al abandono de la agricultura y de las regiones periféricas, y promover unas inversiones considerables en las zonas rurales y el sector agrícola. Para reducir de forma significativa las persistentes tasas elevadas de pobreza rural, se necesitaría una estrategia de desarrollo rural medioambientalmente sólida. Dicha estrategia debería proteger los medios de vida frágiles y sacar de la pobreza a un gran número de personas, lo cual contribuiría a expandir la base del mercado local con el objetivo de convertirse en una economía moderna y vibrante. En línea con el patrón observado de transformación estructural, los países de desarrollo humano bajo también tienen que impulsar una base industrial que aporte valor a sus productos agrícolas y proporcione los elementos necesarios para desarrollar una agricultura más productiva. De este modo, se puede crear una sinergia positiva entre las zonas rurales y urbanas.

En los países con ingresos medios, el desafío es responder a la demanda de trabajos dignos por parte de una mano de obra cada vez más formada y facilitar el desarrollo de las regiones marginadas. El Estado debería adoptar una estrategia bidireccional, que desarrolle

una economía basada en el conocimiento en el ámbito nacional y que, al mismo tiempo, reduzca las disparidades subnacionales mediante la creación de distintos polos industriales y el fomento del desarrollo económico local en las zonas más deprimidas. De esta forma, los países con ingresos medios serán capaces de ascender en la cadena de valor, tanto en el sector industrial como en el de los servicios. Combinando unas buenas infraestructuras y unos buenos servicios de apoyo al desarrollo empresarial con incentivos legales y estímulos de la demanda, los gobiernos pueden contribuir a "inyectar" inversión privada en las regiones deprimidas y en sectores clave como el de las energías renovables. Para lograr unas economías de escala que tengan impacto, muchas de estas medidas deberían integrarse en las estrategias árabes de desarrollo industrial y de infraestructuras.

El éxito de estas intervenciones está supeditado a un marco de políticas macroeconómicas que promueva el espacio fiscal para las inversiones públicas y tenga el empleo como objetivo estratégico. Un planteamiento así puede propiciar contextos de crecimiento e inversión que conlleven una absorción relativamente mayor de mano de obra a la vez que fomentan la productividad. Esto implicará una mayor dependencia de la movilización de los recursos nacionales, lo que incluye aumentar la base tributaria. Las políticas fiscales y de gasto deberían evaluarse desde la posición estratégica de las consecuencias para el desarrollo humano y no solo en función de criterios de sostenibilidad fiscal a corto plazo. Aunque las subidas de impuestos no están en el programa político inmediato de los países, dada la crisis económica y el continuo aumento del precio de los cereales, la puesta en práctica eficaz de un sistema tributario progresivo para reducir las desigualdades debería ser una característica importante de la política fiscal a medio plazo, especialmente en los países con ingresos medios. Con esto en mente, los Estados tendrían que hacer hincapié en los impuestos directos y asegurarse de que los indirectos no son

regresivos. En cuanto a los gastos, habría que dar prioridad a las necesidades de los grupos y las zonas hasta ahora marginados.

Hacia una unión económica árabe

La transición deseada hacia un crecimiento inclusivo y que genere empleo puede facilitarse mediante una mayor integración económica, que cree un mercado de 350 millones de personas. Una unión económica árabe eficaz daría lugar a flujos de la inversión privada y pública desde los países árabes exportadores de petróleo más ricos hacia las regiones menos desarrolladas. La región puede crear estructuras similares a los fondos estructurales de la Unión Europea, que tuvieron una función crucial a la hora de facilitar la transformación política y económica de España y Portugal. La libre circulación de bienes, servicios y capital y la migración sostenible de la mano de obra podrían permitir que la región fuese más consciente de sus posibilidades como centro de transportes, servicios y energía, a la vez que mejorarían la seguridad alimentaria regional y la capacidad industrial en los sectores productivos seleccionados.

Este análisis de las dinámicas y motores del desarrollo en la región árabe y su conclusión positiva en relación con la posibilidad de una acción correctiva, confirman que los malos resultados en materia de desarrollo se han debido al impacto de una estructura económica distorsionada. Una característica importante de este sistema disfuncional son los muchos procesos de marginación socioeconómica y política que han acompañado al crecimiento económico en la región. Cualquier solución al problema, por tanto, tiene que sustentarse en un nuevo contrato social que exija una responsabilidad mutua entre el Estado y los ciudadanos, de manera que las políticas económicas revisadas se lleven realmente a la práctica tal como se han diseñado, con unos mecanismos de seguimiento rigurosos. ■