

La política económica de la reforma. Movilizando alianzas para el cambio

Mustapha K. Nabli

Economista Jefe y Director
Grupo de desarrollo social y económico.
Región de Oriente Medio y
Norte de África. Banco Mundial,
Washington

Una evaluación de los innumerables factores subyacentes a la reforma

En el Grupo de desarrollo se ha producido un cambio en el enfoque sobre la reforma económica. Inicialmente, el objetivo era definir los elementos apropiados de reforma política: identificar los obstáculos para conseguir un mayor crecimiento y mejorar los niveles de vida para diseñar un programa de reforma política que permitiese tratar estos obstáculos. Cada vez más, sin embargo, apreciamos la importancia de los innumerables factores de la reforma política *subyacente*. El análisis emergente sobre el tema, aborda el asunto con términos como la capacidad institucional para la reforma y la política económica de la reforma. Y lo que está claro por el análisis es que la reforma de la política económica está lejos de ser una tarea clara. Se trata de un asunto profundamente político. Afecta el equilibrio de poder entre los actores de la sociedad; en su esencia, implica encontrar las rentas económicas que han crecido a lo largo de los años y volver a recortarlas. Ataca el privilegio económico que algunos han disfrutado durante generaciones. Y por ello, no es ninguna sorpresa que llevar adelante una reforma económica global es una tarea profundamente difícil.

La región MENA (Oriente Medio y el

norte de África) no es ninguna excepción. El esfuerzo de reforma de la región se ha caracterizado por una gran promesa y una consiguiente desilusión. A mediados de los ochenta, algunos países se embarcaron en ambiciosos programas de reforma estructural de estabilización marcoeconómica. Se crearon grandes expectativas en relación con las perspectivas de la región, y casi todos los demás países de la región comenzaron a seguir el ejemplo. Pero al observar la consiguiente desaceleración del ritmo de las reformas, la completa inversión de algunas y la incapacidad de adoptar compromisos más profundos y fundamentales que inhibían el crecimiento, se confirmó sin lugar a dudas la importancia de entender las fuerzas que hay detrás de la reforma política.

Este es un período especialmente importante para la región: ¿qué significado tiene un boom económico para la reforma?

En primer lugar, sin embargo, es importante reconocer qué se pone en juego en la región en términos de reforma. Este es un momento interesante para la región. En todos los aspectos, la región MENA ha sufrido un boom económico. A lo largo de los dos últimos años, el crecimiento en la región MENA ha sido de más de un 5,6 % de media al año, el crecimiento más fuerte de la década. En cuanto al crecimiento per cápita, el 3,5 % de MENA ha significado el récord más alto de crecimiento desde mediados de la década de los setenta. Hemos visto prosperar los mercados bursátiles de la región. Hemos visto incluso una reducción notable de desempleo en algunos países. Y quizás lo más importante, se

espera que los precios del petróleo permanezcan sosteniéndose en la siguiente década.

Así pues, la primera pregunta es ¿qué significado tiene esto para la reforma? ¿Hace esto que disminuya la necesidad de reforma económica? ¿Miramos hacia una nueva trayectoria de crecimiento en la que los principales retos de desarrollo, incluida la creación de empleo, serán alcanzables mientras los precios del petróleo se mantengan relativamente elevados? Ante esta pregunta, está claro que la respuesta es no.

Para empezar, incluso la aceleración del crecimiento que hemos observado en la región no ha tenido una base amplia, con sólo unos cuantos exportadores de petróleo que han logrado un crecimiento significativamente más alto desde la década de los noventa. La región ha cambiado y los canales de transmisión tradicional del boom del petróleo hacia las economías que no se basan en el petróleo han disminuido en gran manera desde los años setenta. Giros de dinero, ayudas y flujos de inversiones son significativamente más bajos que en anteriores booms del petróleo. De esta manera, sólo unos cuantos países tendrán avanzadas perspectivas de crecimiento sobre la base de pronósticos actualizados del mercado del petróleo. Que haya un crecimiento más rápido, dependerá de algo más que sólo de petróleo.

Además, la región tiene enormes retos por delante en el mercado de trabajo, como la necesidad de que unos 100 millones de trabajos nuevos absorban las siguientes entradas del mercado de trabajo y los actuales desempleados durante las próximas dos décadas. Simplemente mantener el ritmo de las nuevas entradas de fuerza de trabajo

implica mantener los índices de crecimiento económico entre un 6 y 7 % al año durante las dos próximas décadas, y ya hemos visto un nivel de crecimiento muy inferior a eso. El año pasado, el crecimiento económico se moderó hasta un 5,2 %, habiendo alcanzado un máximo de un crecimiento sobre el 6 % en 2003 como resultado de precios en espiral y de un gran salto en la producción. Incluso los pronósticos de crecimiento a corto plazo, mientras sigan fuertes, a un 4,9 % y 4,3 % en 2005-2006, sugieren índices de crecimiento insuficientes para enfrentarse a un problema de desempleo que se extiende intensamente.

Esta claro que los objetivos de desarrollo para la región no han cambiado y que el camino para cumplir con esos objetivos no se ha desviado con motivo del reciente incremento del precio del petróleo. Para conseguir unos niveles sostenibles de crecimiento para alcanzar la creación de puestos de trabajo necesarios en la región, es necesaria una reforma global del crecimiento motriz de las estructuras económicas.

El progreso de la reforma ha sido desigual. Inicio y final

¿Cómo se comporta la región en el frente de la reforma estructural? Todos estamos familiarizados con la historia de reforma, en la que después del colapso de los precios del petróleo y de enfrentarse a una deuda alta, deteriorarse los déficits presupuestarios y de la falta de crecimiento, pocos países como Marruecos, Túnez y Jordania, y posteriormente Egipto, adoptaron programas dirigidos a restaurar el equilibrio macroeconómico y promocionar el sector privado como un motor de crecimiento. A finales de la década de los ochenta y a principios de los noventa, la mayoría del resto de los países de la región siguieron el ejemplo adoptando algunas formas de estabilización económica.

La cuestión es ¿dónde se encuentra el esfuerzo de reforma hoy en día? En el

frente de estabilización macroeconómica, la región ha logrado mucho. Las renegociaciones de la deuda y las amortizaciones han ayudado a reducir las cargas insostenibles de la deuda y han ayudado a conseguir mejoras en los déficits tributarios. Continuar los esfuerzos en la macroeconomía han ayudado a contener la inflación hasta aproximadamente un 3 por ciento entre los años 2000 y 2003, bajándola de una media del doce por ciento de 1991.¹ Durante el mismo período, los equilibrios fiscales se han trasladado desde déficits de una media de aproximadamente el 4 % del PIB en 1990 hasta posiciones de excedente en el año 2000, y la deuda total externa ha disminuido de una media del 40 por ciento de los ingresos nacionales brutos hasta el 28 por ciento en 2002,² siendo Egipto, Marruecos, Yemen y Jordania los países que han experimentado las mayores bajadas. Estos logros se han mantenido ampliamente si observamos los indicadores estándar de estabilidad económica. Sin embargo, deberíamos tener en cuenta que existen muchos riesgos que pueden hacer esta estabilidad insostenible con motivo de los numerosos compromisos que se han ido creando en muchos países. Aquellos están relacionados con la acumulación de deudas implícitas de muchas fuentes como los sistemas de pensiones, los sectores bancarios, las empresas públicas y una variedad de garantías gubernamentales explícitas o implícitas.

En términos de acompañar reformas estructurales, los resultados han sido más variados. Unos cuantos reformistas de los comienzos implementaron reformas más intensas dirigidas a economías líderes del sector privado, orientadas al mercado, firmando acuerdos euromediterráneos, implementando reformas fiscales, y llevando a cabo la liberación del mercado y de la economía. Otros han perseguido la reforma de forma más esporádica y lenta. Mientras que otros han hecho progresos más modestos, pero en conjunto, el ritmo y la intensidad de los esfuerzos por la reforma ha sido débil.

Si se observan algunos de los indicadores estándar de la orientación del mercado o del desarrollo del sector privado, la región se mantiene por debajo del potencial:

- Por parte del mercado, y a pesar de algunos fuertes progresos en relación con la liberación del mercado entre algunos países, el promedio de las tarifas se mantiene bastante por encima de las otras regiones de desarrollo. La media ponderada de las tarifas es del 15 % en MENA, más alta que la de Asia oriental (9,4), Europa y Asia Central (7,0), América Latina (10,6), e incluso África (13,0).
- Las exportaciones de otros productos aparte del petróleo suponen sólo el 8 % del PIB, comparado con la media del 27 % de las economías de ingresos medios y bajos. Únicamente un país de la región, Túnez, ha sobrepasado este nivel.
- Las corrientes de las inversiones extranjeras en la región muestran un promedio de un tercio de los niveles medios alcanzados mundialmente, siendo de una media de menos del 1 por ciento del PIB (0,7 %), en comparación con casi el 3 por ciento de Asia oriental, y del dos y medio por ciento alcanzado en Europa y Asia Central, América Latina, e incluso el África subsahariana.
- El sector privado se mantiene subdesarrollado, tanto en términos de contribución y resultados, como en términos de contribución para la creación de empleo. El sector público cuenta con un 33 % del empleo en la región, bastante por encima de Asia oriental (9 %, con la excepción de China) y América Latina (13 %).
- Y si se analiza el amplio abanico de indicadores de los negocios, los países de MENA continúan teniendo importantes barreras a la entrada y obstáculos para hacer negocios. En general, los países de la región MENA puntúan por debajo del resto de países del mundo con excepción del África subsahariana, en relación con la capacidad de hacer negocios.³

¹ Media de Argelia, Bahrein, Egipto, Irán, Jordania, Kuwait, Marruecos, Oman, Qatar, Arabia Saudi, Siria, Túnez y Yemen.

² Media ponderada de la deuda externa/ingreso nacional bruto de Argelia, Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria, Túnez, Yemen, Kuwait, Omán y Arabia Saudi.

³ Basado en un índice compuesto de indicadores de la base de datos *Doing Business* del Banco Mundial medido en el año 2003.

PROGRAMA EUMEDIS

(Euro-Mediterranean Information Society Initiative)

En febrero de 1999, la Comisión Europea aprobó una iniciativa regional en el marco del programa MEDA, cuyo objetivo principal era el desarrollo de una sociedad de la información en la zona euromediterránea concebida específicamente para cerrar la brecha digital y tecnológica que separa el norte y el sur del Mediterráneo. La iniciativa EUMEDIS, con un presupuesto total de 65 millones de euros, es un proyecto piloto destinado a demostrar las ventajas concretas que pueden ofrecer las TIC en los sectores prioritarios de la Asociación Euromediterránea.

El objetivo principal de esta iniciativa es contribuir al desarrollo y a la mejora cualitativa de la sociedad de la información euromediterránea para fomentar así el desarrollo económico y mejorar la calidad de la vida. Se intenta obtener así un desarrollo armonioso de las TIC y una actualización de las tecnologías y de las nuevas plataformas electrónicas con el fin de extender el uso de las mismas en los países MED. El programa EUMEDIS cuenta con 21 proyectos piloto y más de 300 asociados o *partners* repartidos entre 9 países MEDA (Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Israel, Jordania, Autoridad Palestina, Siria y Turquía). Estos proyectos están divididos en 5 sectores de intervención:

1. Salud y asistencia sanitaria.
2. Comercio electrónico.
3. Turismo y patrimonio cultural.
4. Industria, comercio y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas.
5. Educación.

Durante el año 2004 el programa EUMEDIS ha contado con varios resultados palpables, entre ellos dos proyectos finalizados: uno en el sector de la salud y otro en el sector de la industria y el comercio.

EMISPHER (*Euro-Mediterranean Internet-Satellite Platform for Health, Education and Research*).

1. Este proyecto, liderado por el hospital más importante de Alemania (el Charité Hospital de Berlín), ha instalado en 10 hospitales de países MED el equipamiento necesario para establecer una comunicación via satélite con el fin de compartir el diagnóstico de enfermedades graves, realizar operaciones quirúrgicas en tiempo real (*telemedicine*) e impartir cursos especializados a distancia.
2. El éxito de este proyecto ha convencido a los asociados para continuar con dos nuevos proyectos: la Universidad Virtual Mediterránea y el Hospital Virtual del Mediterráneo.

E-MED TEX-NET (*Cluster for the Development of a Euro-Mediterranean Partnership Network in the Textile Clothing Sector*).

1. Este proyecto, liderado por la Cámara de Comercio de París, responde a las necesidades del sector, ya que coinciden con la liberalización total del mismo, en el marco de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) suscritos en enero de 2005.
2. El objetivo es crear un portal en línea con tres servicios: *Business intelligence* (informaciones sobre los mercados, tendencias en el consumo, leyes y regulaciones nacionales/internacionales, etc), *Business contact and trade* (foro donde las empresas pueden contactar entre ellas directamente) y *Business benchmarking/improvement* (cada operador puede gestionar en tiempo real el *benchmarking* de su empresa, lo que incluye la implantación de un sistema de formación en línea).

Para más información: www.eumedis.net

Zahra Piñero Lozano
Dissemination Coordinator de EUMEDIS

¿Por qué no fue la región capaz de conseguir más?

Así pues, ¿qué ha evitado un esfuerzo más intenso de reforma? Hay dos factores fundamentales que resaltar.

Petróleo

El primero ha sido la capacidad de continuar confiando en el petróleo y en la ayuda estratégica para retrasar la aplicación de una agenda de reforma económica más profunda, que ha permitido a los Gobiernos de países árabes adoptar reformas limitadas y posponer las reformas fundamentales necesarias para conseguir un crecimiento más fuerte y la creación de empleo.

De esta manera se ha de reconocer que el clima actual del alto precio del petróleo representa para la región un reto real en términos de avanzar en la reforma. La historia de movimientos de reforma eco-

nómica sugieren que las reformas económicas profundas suelen tener más éxito y son más sostenidas que cuando los países se enfrentan a una crisis económica virtual. A menudo, la reforma sólo se adopta «una vez que las posibilidades de tirar dinero al problema se han excluido».

Para darles crédito, en el boom actual, muchas economías que se basan en el petróleo, incluida Arabia Saudí y Argelia, utilizan inteligentemente rentas públicas inesperadas para retirar sus deudas, y hay signos de que la región muestra relativamente mucha más prudencia con los ingresos del petróleo inesperados que en pasados períodos de auge. Sin embargo, la región podría hacer mucho más para sacar provecho del ambiente favorable actual para presionar hacia adelante, teniendo la necesidad de reformas más difíciles para desatar un crecimiento económico más fuerte.

Coaliciones

Pero el segundo factor, y seguramente el más importante, que hay detrás de por qué las reformas se han estancado, es la falta de coaliciones que han surgido para presionar al Gobierno a realizar reformas más profundas y unas decisiones políticas más apropiadas.

La reforma estructural depende tanto de la necesidad entendida de un cambio como de la capacidad de generar alianzas para desarrollar la capacidad para presionar para alcanzar estos cambios. Estas coaliciones por el cambio pueden emerger de lugares muy distintos. El sector privado puede agruparse y presionar para conseguir cambios para aumentar los beneficios. O pueden emerger desde los sindicatos o desde los consumidores.

Estos defensores tradicionales de la reforma no están presentes en la región MENA. El sector privado está muy sub-

desarrollado. La actividad del sector privado está concentrada en un pequeño número de grandes empresas que se han beneficiado de políticas de protección, junto con un número de pequeñas empresas que han respondido bien al empleo pero tienen poco acceso a la financiación formal, los mercados o programas de apoyo gubernamentales. Las industrias de gran escala no presionan para favorecer un cambio porque se benefician de la situación establecida, manipulando la política del Gobierno para su propio interés, la llamada «captación» de la regulación gubernamental que varía desde la persistente concesión de contratos del amplio sector privado a unos pocos grupos bien relacionados, hasta el actual cambio en la legislación y normativas que bajan los costes o incrementan la rentabilidad de dichos grupos.

Los sindicatos, que también podrían ser un vehículo efectivo para el cambio, están estrechamente controlados en la región MENA y no poseen una independencia real del sistema político. Como resultado, no han sido efectivos en la organización de la fuerza del trabajo para presionar hacia la reforma.

Generalmente, el problema de falta de coalición por el cambio en la región de MENA no es el subdesarrollo en el sector privado o la falta de independencia de los sindicatos. Hay innumerables grupos restantes que también podrían presionar para conseguir reformas. Pero el problema más grave es que los sistemas de Gobierno en la región MENA impiden directamente a cualquier grupo

unirse de forma efectiva para lograr un cambio.

Para unirse por el cambio, los grupos necesitan tener determinados derechos centrales. Necesitan poder acceder a la información para formular posibilidades, necesitan capacidad de movilización y necesitan tener posibilidad de impugnar políticas. Pero estos derechos no están presentes en la región. La información del Gobierno no es accesible al público. La libertad de prensa está cuidadosamente controlada y circunscrita en la mayoría de los países. Hay restricciones en la sociedad civil. Hay restricciones de libertad y de asociación. Y la posibilidad de impugnación de políticas es escasa.

Por decirlo en pocas palabras, estamos hablando de debilidades fundamentales en la gobernanza, tanto en términos de inclusividad, como de responsabilidad pública. La inclusividad refleja la noción de que cualquiera que tenga interés en el desarrollo y quiera participar en los procesos de gobierno puede hacerlo, y a un nivel igual al resto. La responsabilidad refleja la noción de que los procesos de gobierno se den a conocer y puedan ser impugnados.

En la región MENA, la debilidad en la inclusividad se ve reflejada no sólo por oportunidades diferenciales de negocio, habiendo empresas grandes o privilegiadas a las que se les conceden contratos o una legislación más favorable, sino también en los habitantes de las zonas rurales que disponen de menos servicios públicos, donde hay más desigualdades de género en relación con

el derecho a voz y participación, así como nepotismo, afinidad tribal, y patrocinios o que el dinero determina quién puede disfrutar de servicios públicos y quién no. Las debilidades en las responsabilidades se reflejan en el acceso limitado a la información del gobierno, la libertad limitada de prensa, las restricciones en la sociedad civil, y lo más importante, un vacío virtual en la oportunidad para impugnar políticas.

Es una combinación de atrincherar intereses e incertidumbres de aquellos que se benefician del statu quo combinado con una falta de información y una incapacidad de movilización y de impugnación para conseguir mejoras en la política por parte de aquellos que podrían beneficiarse de la reforma, lo que evita que se lleve a cabo una reforma más profunda.

No podemos hablar de movilizar alianzas para un cambio sin reconocer antes que un elemento crítico para el progreso de la reforma estructural es este enorme reto de gobernanza. A pesar de que la región ha tenido algo de éxito al implementar reformas amplias y transversales, éstas han recorrido su curso y unas reformas económicas más profundas no pueden proceder sin la reforma de la estructura de incentivos en la cual están ancladas las reformas. Ésta no es una agenda separada que pueda ser perseguida a su propio ritmo. Atacar las debilidades del gobierno en la región es un eslabón crítico en la maquinaria completa de reforma económica, y el proceso no puede seguir adelante sin encajar perfectamente esa pieza.