

# Políticas industriales en el Magreb

Fatiha Talahite

Una consecuencia de la apertura exterior de los años ochenta fue el abandono de las políticas industriales, sin adoptar estrategias alternativas

Habrá que esperar a la década de los 2000 para que la región adopte estrategias industriales independientes de su acuerdo con la UE

La industrialización no solo ha encontrado dificultades económicas –lentitud del aumento de la producción, escasa competitividad– sino también políticas

Como en muchos otros países en vías de desarrollo, la política de sustitución de las importaciones adoptada en el Magreb en las décadas de los sesenta y setenta, aunque propiciara una recuperación del sector manufacturero, con el impulso de la demanda interna y gracias a una elevada protección aduanera, ha llevado a una rigidez estructural de las balanzas de pago. Paradójicamente, los países en los que ha dado sus frutos son aquellos en los que estuvo acompañada de estrategias sectoriales de competitividad y de conquista de mercados exteriores. Eso fue posible mientras los países industrializados, preocupados primero por consolidar el libre cambio entre ellos a través del GATT, toleraban el proteccionismo en el tercer mundo. Pero con la nueva competencia de los países emergentes, estas normas se ampliaron a los países en desarrollo, invitados a incorporarse a la Organización Mundial del Comercio (OMC) cuando se creó en 1994.

En el Magreb, el contexto institucional, la herencia histórica y las decisiones en política de desarrollo no favorecieron rápidamente esta apertura. Por eso, cuando estos países emprendieron la conquista de los mercados exteriores, las presiones para que abrieren sus propios mercados eran mucho más fuertes que las que sufrieron en su momento los nuevos países industrializados de América Latina y Asia. Hoy, se han vuelto ineludibles.

En Argelia y Túnez hubo un proyecto voluntarista de modernización autoritaria en el que la industrialización era una pieza clave, mientras que en Marruecos este proceso se retrasó por la preocupación de mantener los equilibrios tradicionales en los que se basaba el sistema político. Eso se tradujo especialmente en un retraso en la escolarización, cuyas consecuencias notó el país cuando quiso atraer IED. Argelia es el país que más lejos ha ido en la estatalización del sector industrial. En los tres países, la libertad de empresa, si existía, era sobre todo formal, ya que los empresarios estaban sometidos al peso de la administración y de un sistema clientelista: el *Majzen* en Marruecos y el partido único en Argelia y Túnez.

Las decisiones en materia de política industrial, si bien han estado determinadas por la historia, también dependen de los recursos naturales. Marruecos y Túnez, cuyos recursos exportables (fosfato en el primero y petróleo en el segundo) eran limitados, fueron los primeros que tuvieron que desarrollar y diversificar sus exportaciones y abrirse a las inversiones extranjeras. En Argelia, el modelo centrado en sí mismo pudo mantenerse más tiempo gracias a los ingresos de la exportación de hidrocarburos, en constante aumento hasta mediados de los años ochenta, los cuales han permitido financiar importantes inversiones en la industria prescindiendo del superávit agrícola o industrial. En Túnez, el petróleo desempeñó ese pa-

pel un tiempo, pero los tunecinos, conscientes de la insuficiencia de sus recursos, se plantearon rápidamente la cuestión de la competitividad de sus exportaciones, lo que permitió la reconversión de su economía.

La industrialización de estos países está marcada por la herencia de la presencia francesa y la importación del modelo de capitalismo colbertiano, caracterizado por un Estado centralizador, con grandes empresas públicas con un funcionamiento monopolista y un intervencionismo estatal en materia de política industrial.

## Crisis y apertura exterior

En la década de los ochenta, estas economías sufrieron golpes externos – aumento de los tipos del crédito internacional, fuertes fluctuaciones del dólar, caída del precio del petróleo y de las materias primas– y conocieron una grave crisis de sus pagos exteriores. Fue en Marruecos donde los efectos se manifestaron primero, lo que condujo a una preocupación por la escasa productividad de la industria, mientras que en Túnez se sintieron de forma más atenuada. En Argelia, fueron más violentos y más retardados. Marruecos, y luego Túnez, aprovechando esta crisis y para solucionar sus problemas de la balanza de pagos, reorientaron su modelo de desarrollo hacia una

política de crecimiento impulsada por las exportaciones, lo que se tradujo, en materia industrial, en una estrategia de potenciación del bajo coste de la mano de obra, con el fin de atraer IED y desarrollar y diversificar las exportaciones. Esto se concretó ya en 1983 en el caso de Marruecos, con el Programa de Ajuste Estructural, como contrapartida a la renegociación de la deuda exterior. Túnez le siguió los pasos en 1986-1987. En 1987, Argelia lleva a cabo reformas (especialmente en cuanto a la autonomía de las empresas públicas). Sin embargo, la solvencia que le atribuyen sus riquezas energéticas le permite resistir más tiempo a las obligaciones externas, a costa del agravamiento de la crisis interna y externa y de un retraso en la apertura de su economía, del que tendrá que pagar el precio más tarde. El cambio se producirá con la reforma de 1989-1991, que se asemeja a las que se llevaron a cabo en los países del Este europeo tras la caída del muro de Berlín.

A finales de los años ochenta, más allá de las diferencias políticas e institucionales, estas economías convergían en muchos aspectos, con una ventaja de Argelia en materia de industrialización. Pero a partir de entonces, sus destinos divergen. Mientras Marruecos y Túnez perseveran en la senda de la apertura de su comercio exterior, de integración en la economía mundial y regional y de diversificación de sus exportaciones, en Argelia, el golpe de Estado de 1992 y el inicio de un conflicto interior sangriento, causará la pérdida de más una década de desarrollo, lo que se traducirá en una clara desindustrialización y en un retroceso en términos de diversificación. En 1995-1998, los planes de estabilización y de ajuste estructural que acompañaron a la renegociación de la deuda permitieron restablecer los grandes equilibrios macroeconómicos, pero no lograron reflotar la industria.

## La apertura exterior

Una consecuencia importante de la apertura exterior fue el abandono de las políticas industriales, sin adoptar estrategias alternativas.

La doctrina consistía en dejar hacer al mercado, que supuestamente era el único que podía orientar las inversiones de forma eficaz. Se lanzaron programas de modernización de las empresas en el marco del Partenariado Euromediterráneo que, como todo acuerdo de libre comercio, está sobre todo orientado hacia la liberalización del comercio (agricultura y servicios excluidos). El objetivo era la creación de una zona de libre comercio con la Unión Europea (UE) a 10-12 años vista, es decir 2005-2007 para Túnez, 2008-2010 para Marruecos y 2015-2017 para Argelia. Su firma por parte de Túnez en 1995 y de Marruecos en 1998 coincidió con la adhesión a la OMC a la que Marruecos se incorporó en 1995 y Túnez en 1996. Argelia firmó el acuerdo con la UE en 2005, pero el proceso de adhesión al GATT, iniciado en 1987 y transferido a la OMC, aun hoy no ha finalizado. La idea era que la competencia de productos importados en el mercado nacional tendría un efecto positivo para la competitividad de las industrias locales. Para evitar que esta no fuese demasiado violenta, el desmantelamiento arancelario fue gradual: empezando por los equipamientos industriales no producidos in situ y cuya bajada de los precios supuestamente favorecería las inversiones locales en la industria, hasta los bienes de consumo final fabricados localmente. Mientras tanto, unas políticas de acompañamiento –entre las que la modernización de las empresas constituye la medida central para la industria– preparan para la desprotección de la economía. Podemos decir que durante este periodo, más que al mercado, los países del Magreb, en cierta manera, confiaron su política industrial a la UE, en un momento en el que esta se preocupaba por buscar salidas para sus empresas (especialmente de bienes de equipamiento y de maquinaria) y por frenar los flujos migratorios mediante la deslocalización de mano de obra de algunas industrias.

La apertura comercial cambió profundamente los esquemas de especialización. Concentrada en los productos agrícolas y mineros (abonos) durante la década de los ochenta, la industria marroquí se diversifica (con-

fección, pesca) en los noventa. En 2005, los sectores agroalimentario y textil-confección representan más del 50% del valor añadido industrial, más del 50% del PIB industrial, más del 70% de los empleos formales y más del 75% de las exportaciones. En Túnez, entre 1996 y 2007, la parte relativa de las ITCCC (industria textil, confección, cuero y calzado) en el reparto del valor añadido manufacturado pasa del 36% al 25%, mientras que en las industrias mecánicas y eléctricas aumenta del 13% al 20%. Argelia parece recorrer el camino inverso, con una expansión de las industrias agroalimentarias y un descenso de las ISMME (industrias siderúrgicas, metalúrgicas, mecánicas y eléctricas), las más emergentes de los años setenta. La estructura de la producción en cuanto a la intensidad de valor añadido cambia poco en los años 1990-2005. Esta constancia pone de manifiesto la ausencia de aumentos en la cadena de valor ya que la producción se limita a la transformación de materias primas, ensamblaje y envasado.

El declive industrial, medido por el peso de la industria en el PIB, la tasa de crecimiento de la producción industrial o la productividad de la industria, es patente en los tres países desde la apertura. La rama textil-confección, que encabezaba el crecimiento de las exportaciones manufactureras en Túnez y Marruecos, sufre los efectos de la derogación del Acuerdo Multifibras en 2005. Sin embargo, logra mantenerse, especialmente en Marruecos, reorientándose hacia la confección. Pero se hunde en Argelia, donde, al ser poco competitiva, está orientada exclusivamente hacia el mercado nacional. Se realizan reconversiones hacia otros sectores exportadores más competitivos: superando su especialización tradicional (agroalimentario y fosfatos), Marruecos se lanza al sector automovilístico y sus componentes, mientras que Túnez logra su cambio a la industria mecánica y electrónica, al tiempo que mejora la industria agroalimentaria. Pero la diversificación de las exportaciones, medida por el índice de Herfindahl, sigue siendo en los tres países inferior a la media africana, situándose Argelia lejos por detrás de sus vecinos.

En general, la liberalización no ha cumplido sus promesas, especialmente en términos de atracción de inversiones y de creación de empleo. En Marruecos, por ejemplo, la industria, que representa el 18% del PIB, el 52% de las exportaciones y solo el 8% del empleo total, solo ha participado en un 5% en el empleo creado en el medio urbano. Los programas de modernización, cuyos resultados son moderados, tropiezan con una gran oposición, sobre todo la política de subvenciones dirigida a entidades particulares, que favorece el clientelismo. Los intercambios industriales con la UE, principal socio comercial, han aumentado, pero los países del Magreb siguen siendo deficitarios, mientras que el comercio industrial entre ellos es casi inexistente.

## Las nuevas políticas industriales

**H**abrà que esperar a mediados de la década de 2000 para que los tres países adopten estrategias industriales independientes de sus acuerdos con la UE y distintas de las políticas de acompañamiento y de modernización (aunque las engloban). El objetivo del Plan de Emergencia marroquí (2005), de la Estrategia Industrial con Vistas a 2016 tunecina (2006) y de la Nueva Estrategia Industrial argelina (2007) consiste en hacer más competitiva la industria y en corregir las imperfecciones del mercado mediante una política de incentivos que otorga un nuevo papel al Estado.

Estas políticas definen nuevos sectores de crecimiento, entre los que se incluyen, en el caso de Marruecos, el sector aeronáutico (reciente contrato con la canadiense Bombardier), el automovilístico (montaje, subcontratación), las industrias agroalimentarias y la transformación de productos del mar. Estas actividades se apoyan en proyectos ambiciosos de zonas industriales y zonas francas. El proyecto tunecino define dos prioridades sectoriales: zonas de subcontratación industrial dedicadas a la exportación hacia la UE y modernización y reactivación de los pilares de las

industrias existentes (ITH, IME, IAA). Las dos estrategias insisten sobre la ventaja de desarrollar *call centers offshore*, marcando así una especialización en los servicios, que siguen siendo un sector protegido. La nueva política industrial argelina, aunque afirma su ruptura con las ideas anteriores y su apertura a la cooperación internacional y pública/privada, reconduce el modelo basado en los “sectores petroquímico, de los fosfatos y de las actividades electro-intensivas (acero, metales no ferrosos)”, poco intensivos en mano de obra. Pretende potenciar la “ventaja histórica” de los grandes conjuntos industriales procedentes del sector público mediante el fomento de la constitución de grupos industriales. Su objetivo consiste en reactivar la industria reconfigurándola en beneficio de los sectores prioritarios, mientras promueve nuevas actividades (automovilísticas, NTIC).

En el Magreb, como en muchos países en desarrollo, la industrialización no solo tropezó con dificultades económicas –lentitud del aumento de la producción, uso limitado de la capacidad de producción, dificultad en la absorción del progreso técnico, escasa competitividad– sino también políticas, a partir del momento en que necesitó la autonomía de empresarios particulares cuyo aumento de poder habría amenazado los equilibrios existentes. Así, durante largos periodos, el statu quo político bloqueó el desarrollo industrial. Cuando se le ponen trabas, el empresariado local no puede hacer frente a la competencia exterior. Por consiguiente, la apertura comercial, más que estimular la industria local, conduce a la sustitución de productos locales por productos importados en el mercado nacional, y la apertura a las IED lleva a la sustitución del capital local por capital extranjero, ya que estas inversiones constituyen, para los poderes existentes, una alternativa al desarrollo de una clase autónoma de empresarios a los que temen. En Marruecos y Túnez, eso se puso de manifiesto con un aumento de la influencia del capital extranjero, mientras que en Argelia desembocó en un proceso de desindustrialización. En los tres países, el empresariado local se caracteriza por un dualismo entre, por

una parte, un puñado de grandes empresarios, directamente relacionados con el poder político, que dirigen empresas que disponen a menudo de posiciones de monopolio o de oligopolio en partes enteras de la industria y de los servicios y, por otra, una mayoría de pequeñas y medianas empresas que no pueden crecer porque su actividad es en gran parte informal.

## El impacto de la crisis financiera internacional y las ‘primaveras árabes’

**E**stas políticas industriales fueron elaboradas antes de la crisis financiera internacional de 2008. En Marruecos y Túnez, estas políticas orientadas principalmente hacia el desarrollo de intercambios industriales con la UE (creación de zonas francas para atraer las inversiones europeas, producción y exportación para los mercados europeos), se concibieron en gran parte como la prolongación de los programas aplicados en el marco del Partenariado Euromediterráneo, que los gobiernos adoptarían y sistematizarían a medio plazo (de 10 a 15 años). Ahora bien, la crisis en Europa compromete de forma considerable esta perspectiva y obliga a estos países a reorientar su estrategia. Así, Marruecos acaba de incorporarse al Consejo de Cooperación del Golfo. En Túnez, los profundos cambios políticos y sociales desde enero de 2011 han tenido repercusiones graves para la industria, que se han sumado a los efectos de la ralentización del crecimiento en Europa. En estos países, los cambios en el proceso de toma de decisiones podrían desembocar en una reorientación de la política industrial hacia otras actividades y otros socios. En Argelia, donde los elevados precios del petróleo y del gas determinan el contexto internacional, el problema también es interno: la incertidumbre política y la indecisión en cuanto a las opciones económicas fundamentales hacen que la estrategia industrial elaborada en 2007 no haya sido adoptada oficialmente y que su puesta en práctica sea aleatoria. ■