



Hacia una prosperidad para todos

Masood Ahmed

Los países árabes en transición necesitan
una visión orientadora para el futuro



Costa mediterránea, Alejandría, Egipto

El hombre astuto se distingue por sus respuestas. El hombre sabio se distingue por sus preguntas.

— *Naguib Mahfouz, autor egipcio galardonado con el Premio Nobel*

EL CAMBIO que vivió todo el mundo árabe en la primavera de 2011 hizo florecer un nuevo optimismo en la región, pero hoy muchos se preguntan hacia dónde se encamina la transición.

La transformación de Oriente Medio presenta una oportunidad histórica para las naciones árabes en transición en un momento en que se replantean los sistemas tanto políticos como económicos. Algunos de estos países han experimentado un cambio de régimen (Egipto, Libia, Túnez, Yemen) y otros están llevando a cabo la reforma política desde dentro (Jordania, Marruecos). Todos pueden implementar reformas amplias para crear economías más dinámicas e incluyentes que ofrezcan oportunidades a todos los segmentos de la sociedad.

Hacia una visión orientadora

El 2013 será otro año difícil para los países árabes en transición. Se proyecta una recuperación económica apenas moderada, que no bastará para generar los puestos de trabajo necesarios para hacer realmente mella en el considerable desempleo.

Si bien es importante enfocarse ahora en mantener la estabilidad económica, es clave no perder de vista el desafío más importante de mediano plazo de modernizar y diversificar las economías de la región a fin de crear más empleos y brindar oportunidades justas e igualitarias para todos. La creciente impaciencia de la población por ver resultados rápidos —traducidos en nuevos puestos de trabajo y mejores ingresos y condiciones sociales— es un incentivo para que las autoridades pongan en marcha cambios que aceleren el crecimiento (véase “Pan y libertad van de la mano” en esta edición de *F&D*).

Un programa de reforma integral también permitiría fijar metas claras para la transición económica. A diferencia de la transformación de Europa oriental hace más de 20 años, durante la cual muchos países se volcaron a la Unión Europea (UE) y su modelo económico, los países árabes en transición carecen de una visión clara que los guíe hacia su destino económico final. Pero al igual que un equipo de remeros en una regata, solo podrán lograr los mejores resultados si se aúnan en pos de un objetivo común.

Se necesitan reformas económicas integrales para que estas economías abandonen un modelo “rentista” —en el cual las empresas buscan prosperar gracias a privilegios especiales del gobierno o derechos monopólicos— para pasar a uno que tenga como principio rector la creación de valor económico y puestos de trabajo. Pero aunque estas transformaciones tienen sus beneficiarios, también arrastran perdedores, muchos con sólidas conexiones políticas. Esos intereses creados organizarán una resistencia a la reforma. Pero durante los levantamientos políticos que acompañan la creación de un nuevo orden, la influencia de esos intereses podría reducirse, facilitando la reforma.

Claramente, cabe a las autoridades nacionales la responsabilidad de definir los programas de reforma, pero la comunidad internacional puede ayudar ofreciendo financiamiento, asesoramiento en materia de políticas y acceso más amplio a las exportaciones de la región. La comunidad internacional ya ha suministrado una asistencia financiera sustancial. Además de las contribuciones considerables de los donantes bilaterales —sobre todo los países del Consejo de Cooperación del Golfo—, las instituciones financieras internacionales han comprometido US\$18.500 millones desde el comienzo de la transición, sin contar los más de US\$8.000 millones comprometidos por el FMI para respaldar programas económicos elaborados por Jordania, Marruecos y Yemen. El FMI también está manteniendo conversaciones sobre respaldo financiero para Egipto y Túnez. No hay duda de que se necesita más financiamiento, pero también será crucial mejorar el acceso comercial y el asesoramiento técnico sobre políticas. Los retos económicos que enfrentan los países árabes en transición superan por lejos la experiencia del FMI. Los organismos de desarrollo como el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales y regionales, junto con socios bilaterales, también están contribuyendo y deben seguir haciéndolo.

Retos estructurales

Los países árabes en transición sufren desde hace mucho tiempo la falta de dinamismo, con un elevado desempleo y una baja participación de la fuerza laboral (gráfico 1). A pesar de las reformas emprendidas, estos países no han logrado generar un crecimiento per cápita que esté a la altura del de otras economías de mercados emergentes y en desarrollo. Y la sensibilidad del empleo al crecimiento ha estado entre las más bajas del mundo.

Gráfico 1

Duro trabajo

Los países árabes en transición sufren de un desempleo más elevado y un PIB per cápita más bajo que otras economías de mercados emergentes y en desarrollo.

(aumento porcentual anual promedio del PIB per cápita real, 2001–10)



Fuentes: FMI, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*; Banco Mundial, base de datos de World Development Indicators; y Organización Internacional del Trabajo, base de datos LABORSTA.



Aunque a lo largo del tiempo muchos de estos países han dejado de ser economías dirigidas por el Estado para transformarse en economías lideradas por el sector privado, el empleo en el sector público sigue siendo mucho más importante que en otras regiones. La vitalidad económica que ayudó a promover la transformación de las economías de mercados emergentes y en desarrollo de otras regiones ha estado ausente en muchos países árabes.

Para poder explotar el gigantesco potencial de la región, entran en juego muchos factores, y las características de la reforma naturalmente serán distintas según el país. Pero existen algunas prioridades comunes (FMI, 2012).

Será esencial intensificar la integración comercial, tanto dentro de la región como con la economía mundial, no solo para fomentar el crecimiento sino también para impulsar otras reformas importantes. La regulación empresarial y las reformas gubernamentales son necesarias para asegurar un tratamiento simple, transparente e imparcial de las empresas y, en última instancia, mayor transparencia y rendición de cuentas entre las instituciones públicas. Mediante reformas laborales y educativas, los trabajadores podrán adquirir aptitudes adecuadas y protección. La ampliación del acceso a las finanzas contribuirá a catalizar el espíritu de empresa y la inversión privada. Y la reforma de las finanzas públicas ayudará a liberar recursos para gastos muy prioritarios y a reducir la vulnerabilidad, lo cual también promoverá el crecimiento.

Estimular el comercio exterior

En las últimas décadas, el comercio no ha sido un motor de crecimiento significativo para los países árabes en transición (véase “Bajo la lupa” en esta edición de *F&D*). Las exportaciones —que no son tan importantes como en las economías de mercados emergentes y en desarrollo— están destinadas principalmente a

Europa, y eso ha impedido que la región se beneficie del elevado crecimiento de muchos mercados emergentes, sobre todo en Asia. Y el avance hacia la exportación de productos de mayor valor agregado sigue siendo limitado.

Una mayor integración comercial podría brindar un impulso significativo a las economías de la región, generando crecimiento y empleo y contribuyendo a sustentar el ímpetu hacia una reforma más amplia. Esa integración con la economía mundial también imprimiría más disciplina e incentivaría la ejecución de otras reformas encaminadas a afianzar la competitividad.

Para los países árabes en transición, la integración comercial exigirá antes que nada un mejor acceso a los mercados de las economías avanzadas. Por ejemplo, los aranceles elevados, los cupos y los subsidios agrícolas siguen siendo un impedimento significativo a la exportación agrícola a la UE, y los acuerdos vigentes con la UE no contemplan la liberalización del comercio de servicios.

Para cosechar los frutos de la integración con el comercio mundial, los países árabes en transición también deberían liberalizar más sus propias barreras arancelarias y no arancelarias, y diversificar el comercio para orientarlo hacia mercados emergentes en rápido crecimiento. La profundización de la integración regional mediante la reducción de barreras no arancelarias y la armonización de las políticas también ayudaría a los países árabes en transición a integrarse a la cadena de suministro mundial.

Una manera más simple de hacer negocios

Estos países árabes han heredado regulaciones comerciales complejas y engorrosas (véase “Espíritu de empresa” en esta edición de *F&D*). Egipto, por ejemplo, tiene 36.000 reglamentaciones para el sector privado que a menudo se superponen. En consecuencia, abrir y manejar una empresa suele implicar un proceso prolongado, costoso y complicado.

La mayoría de los países de la región clasifica mal en los índices de gobernabilidad mundiales, situación que empeoró durante la última década (gráfico 2). La corrupción es un problema grave: más de la mitad de las empresas de la región de Oriente Medio y Norte de África (OMNA) declara haber recibido solicitudes de soborno, un porcentaje mucho más alto que en ninguna otra región del mundo (Enterprise Surveys, Banco Mundial).

Si bien muchos países ya han actuado, se necesitará un empeño firme y constante para mejorar la regulación de las empresas y la gobernabilidad. Para que el éxito sea duradero tendrá que haber un sistema de controles que ponga a las



Trípoli, Libia: Participación femenina en el proceso electoral.



principales instituciones nacionales y regionales a resguardo de una discrecionalidad estatal excesiva y de una intervención poco transparente. La experiencia de Asia oriental, por ejemplo, muestra que los países que logran crear instituciones con sentido de responsabilidad y atentas a las reglas generan un crecimiento económico mucho mayor que el de los países cuyas instituciones siguen sujetas a intervenciones arbitrarias por parte de dirigentes políticos y funcionarios públicos (Banco Mundial, 2009).

Aunque no todos los países necesitan las mismas reformas, las estrategias para modificar la regulación de las empresas deberían centrarse en eliminar barreras que dificulten abrir o cerrar una empresa. Las condiciones de ingreso —como la aprobación del ministerio encargado del sector, que concede a los funcionarios una discrecionalidad sustancial a la hora de decidir a quién favorecer o excluir— deberían ser revisadas y estar basadas en reglas claras y transparentes. Del mismo modo, los requisitos de capitalización mínima y las restricciones a la participación extranjera deberían ser menos estrictos, a menos que reflejen una inquietud regulatoria en especial. Asimismo, la reforma debería centrarse en eliminar dificultades para salir del mercado e introducir códigos de quiebra modernos que despenalicen el fracaso de las empresas.

Empleos y sistema educativo

Los mercados de trabajo en los países árabes en transición enfrentan problemas sustanciales. El elevado desempleo está agravado por una presión demográfica considerable a medida que la población joven se incorpora al mercado laboral. La desocupación es alta entre los jóvenes —va de 18% a 30% en Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez— y las mujeres tienen especiales dificultades para conseguir trabajo (véase “Lo que es justo” en esta edición de *F&D*).

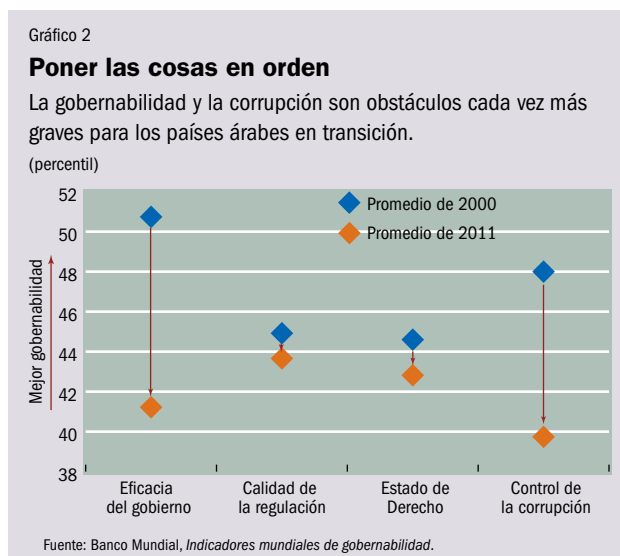
Aunque las raíces del problema son distintas en diferentes países, existen algunos factores comunes. Las regulaciones

laborales de OMNA desalientan la contratación y encauzan a la gente en busca de trabajo hacia el sector informal, en el cual los trabajadores no gozan del mismo nivel de protección que en la economía formal (gráfico 3). Las garantías (implícitas y explícitas) de empleo en el gobierno —y las expectativas salariales desproporcionadas resultantes de la remuneración comparativamente generosa de la función pública— han conducido a la segmentación del mercado y a un exceso de demanda de empleos públicos. El hecho de que el sistema educativo esté tan centrado en la preparación formal para ingresar a la función pública significa que las personas que ingresan al mercado laboral a menudo carecen de la combinación de aptitudes que exige el mercado de hoy.

Las soluciones a estos problemas de empleo varían según el país, pero en general deberían abarcar cinco ámbitos: revisar la regulación del mercado laboral para reducir los desincentivos a la contratación, manteniendo al mismo tiempo una protección adecuada del trabajador; revisar las prácticas de contratación y las políticas de remuneración del sector público para reducir su predominio en el mercado laboral y el sesgo a su favor; reformar el sistema educativo, alineándolo mejor con las necesidades de los empleadores privados; lanzar políticas activas en el mercado laboral para hacer mella más pronto en el desempleo; y poner énfasis en las políticas que promueven el empleo de los jóvenes y las mujeres.

¿Dónde está el dinero?

El acceso al financiamiento es una limitación grave en los países árabes en transición (véase “Cuestión de fondos” en esta edición de *F&D*). El crédito privado beneficia desproporcionadamente a empresas grandes y bien establecidas y, en algunos casos, se ha visto desplazado por el financiamiento bancario de déficits





presupuestarios públicos. En OMNA, apenas 10% de las empresas financian la inversión a través de bancos —por lejos el porcentaje más bajo entre todas las regiones del mundo— y 36% de las empresas de la región consideran que el financiamiento es una limitación importante, porcentaje superado únicamente por África subsahariana (Enterprise Surveys, Banco Mundial). Las empresas más pequeñas, en particular, que se encuentran privadas de crédito bancario, deben recurrir a las escasas alternativas que tienen para poner en práctica sus planes de inversión.

El costo de las oportunidades perdidas a raíz del acceso limitado al financiamiento es elevado. Las estimaciones empíricas muestran que si se elevara el acceso de OMNA al financiamiento al nivel promedio mundial, el crecimiento del PIB per cápita se podría incrementar en 0,3–0,9 puntos porcentuales.

Por ende, ampliar el acceso al financiamiento es una prioridad para los gobiernos que buscan estimular el crecimiento y el empleo. Las estrategias encaminadas a mejorar el acceso al financiamiento diferirán entre los distintos países árabes en transición dado que sus puntos de partida son distintos, pero deben centrarse en crear o afianzar alternativas al financiamiento bancario, mejorar la infraestructura bancaria y promover la competencia.

Momento de tributar

Desde 2011, el gasto público de los países árabes en transición ha sido impulsado por el gasto salarial y los subsidios, que subieron significativamente en respuesta a las presiones sociales y al encarecimiento de las importaciones internacionales. Este gasto se ejecutó en parte a expensas del gasto de capital, con lo cual el potencial de crecimiento a mediano plazo de estos países se verá obstaculizado. El avance del gasto público también ha profundizado los déficits y las deudas, lo cual crea vulnerabilidades (gráfico 4).

Según las estimaciones del FMI, los subsidios generalizados le cuestan actualmente a OMNA casi 8% del PIB. Además, constituyen un medio ineficiente de protección social: solo alrededor de 20%–35% del gasto en subsidios beneficia al 40% más pobre de la población clasificada según la distribución del ingreso. Por el contrario, con un sistema de transferencia de efectivo ideado correctamente en función de los medios de cada beneficiario, el 50%–75% del gasto llega a manos del 40% con menores ingresos. Si esos sistemas de transferencia resultaran difíciles de implementar, una mejor focalización de los subsidios de precios debe ser la alternativa siguiente.



Estudiantes celebran el fin de los exámenes bailando frente a su escuela en la capital de Túnez.



Las reformas en el ámbito del ingreso diferirán según el punto de partida y las preferencias de cada país. Varios, como Egipto, Jordania y Yemen, tienen capacidad para engrosar la recaudación mediante impuestos directos; por ejemplo, sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital, que se encuentran por debajo del promedio de las economías de mercados emergentes y en desarrollo. Muchos países podrían incrementar el ingreso percibido a través del impuesto al valor agregado, eximiendo solo los artículos de primera necesidad y reforzando la recaudación. Y en algunos casos —como el de Egipto— se podrían subir las tasas regulares para acercarlas a los promedios internacionales. Independientemente de qué instrumento se elija, el objetivo debería ser un sistema tributario amplio que genere los recursos fiscales necesarios de manera equitativa y sin desalentar la actividad económica.

Proteger a los pobres

Las reformas tanto del lado del gasto como del ingreso movilizarán fondos que se pueden dedicar a prioridades como la inversión en infraestructura y la salud y la educación, lo cual estimulará un crecimiento más incluyente. Parte del ahorro fiscal también debería traducirse en una reducción del déficit fiscal, y eso reduciría la elevada deuda —una vulnerabilidad macroeconómica crítica en la región— y promovería el crecimiento.

Los subsidios de precios generalizados están extendidos en la región, pero las redes de protección focalizadas para proteger a los pobres y vulnerables están menos desarrolladas. Ahora que las presiones presupuestarias hacen más urgente una vasta reforma de subsidios, el desarrollo de mejores redes de protección focalizadas en los más necesitados se ha vuelto igualmente imprescindible. En algunos casos requerirá un período de trabajo técnico preparatorio, pero en otras áreas se pueden lograr progresos inmediatos aprovechando programas existentes.

Aplicar políticas acertadas

No cabe duda de que implementar muchas de estas políticas será una tarea ardua y de que será indispensable implementar la economía política de manera adecuada. Más que nunca, el éxito dependerá de prestar atención a las opiniones de todas las partes interesadas durante la formulación de los planes de política, incluidas las voces que fueron desatendidas en regímenes anteriores.

Un componente del éxito es saber quién lleva las de perder con la reforma, ya sea en ciertas regiones o sectores económicos o grupos demográficos o de ingreso. Sabiendo eso se puede predecir mejor la oposición a los planes propuestos. En la práctica, quizá sea necesario proceder con las reformas que cuenten con suficiente respaldo y postergar las demás: es mejor avanzar algo que nada.

Los planes de reforma deben estar anclados en objetivos claros y medibles; de lo contrario, los gobiernos se arriesgan a hablar de la reforma sin implementarla.

La comunicación eficaz es clave para que el cambio prospere y —sobre todo en esta era de comunicaciones electrónicas y redes sociales— debe ser un componente integral del proceso de planificación. Para respaldar cambios duros, la población debe tener claras las razones detrás de las decisiones difíciles. Por ejemplo, al reformar los subsidios, las autoridades deben explicar que los subsidios vigentes son costosos e ineficientes y repercuten negativamente en otras partes del presupuesto. Y en toda reforma que implique aumentos del ingreso público o recortes del gasto, es importante demostrar el buen destino que se da a los fondos.

Darle una oportunidad al cambio

Las autoridades de cada país deben elaborar un programa de transformación económica que incorpore la perspectiva de cada parte interesada dentro del país, las lecciones de la experiencia internacional y los conocimientos de los organismos internacionales. Los detalles serán distintos, pero existen elementos comunes críticos que responden a inquietudes generales. Todos deben encarar esta tarea de manera urgente para forjar una visión nacional mancomunada de la evolución del marco económico y despejar las dudas de los inversionistas en torno a las reglas de participación futura, acelerando así el logro de resultados que sustentarán el respaldo popular a favor del progreso socioeconómico. ■

Masood Ahmed es Director del Departamento de Medio Oriente y Asia Central del FMI.

Referencias:

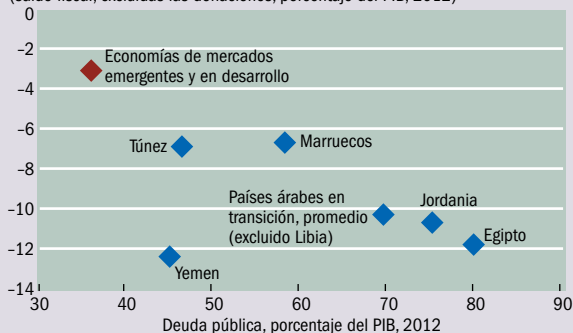
- Banco Mundial, *Enterprise Surveys* (Washington, varios años).
- , 2009, *From Privilege to Competition—Unlocking Private-Led Growth in the Middle East and North Africa* (Washington).
- , *Indicadores mundiales de gobernabilidad* (Washington).
- Fondo Monetario Internacional (FMI), 2012, *Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia* (Washington, noviembre).

Gráfico 4

Deuda y crecimiento

Los países árabes en transición tienen desequilibrios fiscales y una deuda pública más profundos que la mayoría de las economías de mercados emergentes y en desarrollo.

(saldo fiscal, excluidas las donaciones, porcentaje del PIB, 2012)



Fuente: FMI, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*, octubre de 2012.