

La justicia social ha de ser el cimiento de las reformas económicas árabes

# Lo que es justo

Jornaleros cuajando cemento en Sulaymaniyah, Iraq.

*Nada al-Nashif y Zafiris Tzannatos*

**R**AHMA REFAAT, una sindicalista en El Cairo, ha luchado por la justicia social durante décadas.

“Mi primer arresto fue en 1977 en una protesta contra el alza del precio del pan durante la presidencia de Anwar Sadat”, recuerda. “Estuve detenida seis meses”.

El más reciente de sus innumerables arrestos fue durante las manifestaciones del 25 de enero de 2011 que dieron lugar al primer gobierno democrático de Egipto. “Fuimos a Tahrir para rechazar la humillación del desempleo y la opresión”, declara.

Una consecuencia de las manifestaciones fue la creación de la federación egipcia de sindicatos independientes tras 60 años de monopolio del Estado en el movimiento sindical. Desde entonces han surgido veintenas de sindicatos independientes.

Pero para Refaat y otros activistas la revolución solo terminará cuando los obreros, los empleadores y la sociedad civil participen en el proceso político.

“Deben desaparecer las restricciones a los sindicatos y debe entablarse un diálogo social serio para que Egipto sea de todos los egipcios”, dice. “Es inevitable que la política y la economía vayan de la mano”.

## **Gente común y corriente**

La Primavera Árabe fue inesperada. El consenso era que las economías estaban bien encaminadas, aunque la intención era implantar “primero las reformas económicas y luego las políticas”. Se impulsaban reformas muy esperadas en pro del mercado, con Túnez y Egipto a la cabeza, y las economías crecían a un ritmo relativamente rápido y hasta se hablaba de un “renacimiento árabe”.

Pero lo que no se había detectado era lo que realmente le importaba a la gente: trabajo decente, acceso igualitario a educación y salud, apoyo a los ancianos, gobiernos responsables y una voz en el destino del país. Se maquillaron 20 años de políticas económicas distorsionadas, crecientes carencias sociales y falta de diálogo institucional entre gobiernos, obreros, empleadores y otros segmentos de la sociedad. Y la atención se centró en unos pocos indicadores de mercado como el ritmo de privatización, la apertura comercial, la reducción de la deuda y la inflación y la inversión extranjera directa.

Y cuando las autoridades se fijaron en los indicadores adecuados, a menudo los interpretaron mal. Por ejemplo, el



interés en el alto desempleo juvenil obviaba el hecho de que el desempleo de adultos en la región era el más alto del mundo. Los grandes números de trabajadores jóvenes constituían una oportunidad demográfica que, si se aprovechaba, podía dar un impulso adicional a la tasa de crecimiento económico. La educación en la región ha sido en efecto de baja calidad, pero más importante es el tipo producción poco sofisticada, que solo exige niveles bajos de formación y capacitación.

En medio de la decreciente protección social y la falta de diálogo social, el nivel de vida mejoró para algunos, pero la mayoría de los ciudadanos árabes no pudieron cosechar los frutos de la liberalización económica. El desarrollo no ayudó a la gran mayoría de la población y no colmó las aspiraciones del creciente número de árabes instruidos. Los árabes —jóvenes y viejos— se sintieron más alienados e inseguros.

### No tan rápido

La “década perdida” de los ochenta —marcada por una desaceleración regional debida a la baja del petróleo— se superó con un manejo de reformas contra el estancamiento o la reducción del PIB per cápita, las mayores cargas fiscales, la desaceleración de la productividad y la poca competitividad. Pero esto minó el pacto social tácito por el cual los ciudadanos renunciaban a la libertad política a cambio de empleo, servicios y dádivas del gobierno.

Los gobiernos de la región adoptaron reformas económicas en diversas ocasiones y con diferentes intensidades desde comienzos de los años noventa, reformas que permitieron reducir la deuda y la inflación. Las economías árabes empezaron a crecer más rápidamente desde principio de siglo, a una media de 5% entre 2000 y 2010. Pero aunque no tenían

precedente, estas tasas aún eran más bajas que las de cualquier región salvo América Latina.

Aún más desconcertante era que en la región árabe convivían el crecimiento del ingreso per cápita más bajo con las tasas más bajas de voz y rendición de cuentas (gráfico 1). Es decir, los ciudadanos no participaban en la definición de las políticas. Los gobiernos ignoraban el impacto social de las reformas económicas y la necesidad de una gestión responsable.

### Sinsabores en el sector privado

La ampliación del papel del sector privado fue el eje de las reformas emprendidas por los Estados árabes en los años noventa. La privatización, o más exactamente la desnacionalización, avanzó a la par de la apertura de las cuentas de capital y la consolidación fiscal mediante recortes del gasto. El éxito de las políticas de comercio se medía en función de la “apertura” en lugar del apoyo al crecimiento sostenible e inclusivo. Contra pronóstico, los avances en el estímulo del sector privado no fueron suficientes como para llegar a la clase media y los pobres.

La inversión pública se recortó en base al supuesto de que desplazaba a la privada, pero la inversión total siguió siendo baja. Además, se enfocaba en sectores de renta rápida para unos pocos, como finanzas, comercio y bienes raíces. La inversión extranjera directa aumentó, pero menos que en otras regiones. En un mundo globalizado, lo que importa no es el ritmo al que se avanza sino el ritmo en relación con el resto.

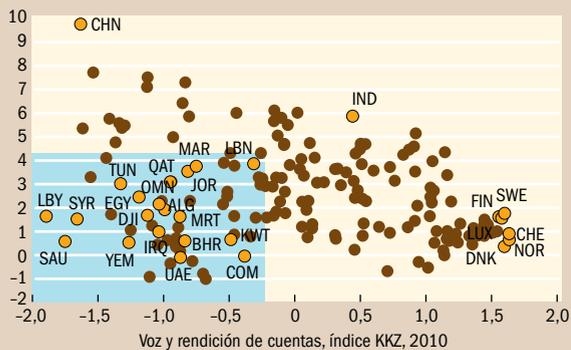
Para que tenga éxito, la privatización requiere de sólidas políticas comerciales, financieras y de inversión extranjera, así como de transparencia, mercados de capital desarrollados y reformas institucionales concomitantes, que en general faltaban en la región árabe. Al reducirse el tamaño del Estado, no se consideró el impacto social de traspasar los servicios públicos a manos privadas.

Gráfico 1

#### Sotto voce

El crecimiento del PIB per cápita y la voz y rendición de cuentas han sido escasos en los Estados árabes.

(porcentaje, crecimiento anual del PIB per cápita, 2000-11)



Fuentes: Banco Mundial, base de datos de *Indicadores mundiales de gobernabilidad*; y FMI, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*.

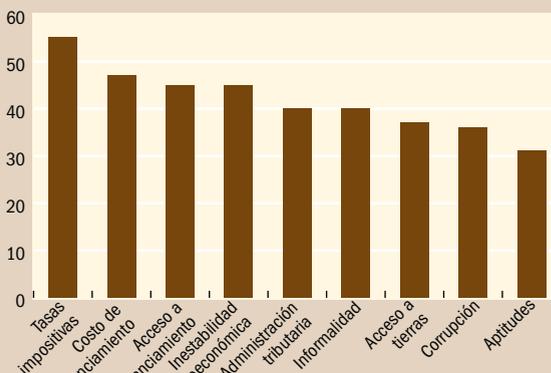
Nota: ALG = Argelia, CHE = Suiza, CHN = China, COM = Comoras, DJI = Djibouti, DNK = Dinamarca, EGY = Egipto, FIN = Finlandia, IND = India, IRQ = Iraq, JOR = Jordania, KWT = Kuwait, LBN = Líbano, LIBY = Libia, LUX = Luxemburgo, MAR = Marruecos, MRT = Mauritania, NOR = Noruega, OMN = Omán, QAT = Qatar, SAU = Arabia Saudita, SWE = Suecia, SYR = Siria, TUN = Túnez, UAE = Emiratos Árabes Unidos, y YEM = Yemen. KKZ = Índice Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton en *Indicadores mundiales de gobernabilidad*.

Gráfico 2

#### Grandes obstáculos

Las restricciones de la inversión en Oriente Medio son fuertes y vastas.

(porcentaje de probabilidad de encontrar una determinada restricción de la inversión en países de Oriente Medio y Norte de África)



Fuente: Banco Mundial, informes de *Evaluación del clima de inversión*.

El sector privado siguió muy restringido. La competencia era escasa; solo en África había menos competidores en la industria local; y la edad mediana de las empresas manufactureras solo era mayor en las economías de ingreso alto. Lo que frenaba la inversión no era una población poco calificada sino los impuestos, la corrupción y la falta de acceso a financiamiento y tierras (gráfico 2). La productividad de la región aumentó poco y permaneció por debajo del promedio mundial.

### Cantidad versus calidad

El desempleo árabe, sobre todo el juvenil, ha disminuido desde los años noventa gracias a la creación de empleo y a cambios demográficos. Cuando la población en edad laboral de la región dejó de crecer hace más de 10 años, el crecimiento de la fuerza laboral empezó a disminuir, pese a contar cada vez más con un mayor número de mujeres.

Pero los trabajos siguieron concentrados en sectores poco productivos (agricultura y servicios) y en la economía informal. La región árabe fue la única en que la redistribución de la mano de obra contribuyó negativamente al aumento de la productividad. La proporción de pobres que trabajaban disminuyó más lentamente que en otras regiones, y la proporción de mujeres en trabajos de poca calidad siguió siendo la más alta del mundo. Más aún, los sueldos como proporción del PIB se redujeron más rápidamente que en el resto del mundo (gráfico 3), lo que apunta a una participación cada vez menor de los trabajadores en los frutos del crecimiento.

La razón jóvenes/adultos ha ido disminuyendo. La tendencia empezó en el Norte de África en los años ochenta y en Oriente Medio a mediados de los noventa. En los países del Consejo de Cooperación el Golfo (Arabia Saudita, Bahrein, los Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar) esa razón ya es menor que el promedio mundial.

La creciente matrícula escolar ha ayudado a reducir la proporción de jóvenes en la fuerza laboral y a mejorar su contratabilidad. De hecho, el desempleo juvenil se redujo más que el de los adultos, tanto en Oriente Medio como en

el Norte de África. Así que el argumento de que la Primavera Árabe fue el resultado de “demasiados jóvenes desempleados” no lo explica todo. En los años noventa había más jóvenes y estaban más desempleados en comparación con el inicio de la Primavera Árabe. No obstante, el fuerte desempleo árabe se debe en gran medida a un altísimo desempleo femenino, sobre todo de jóvenes instruidas.

El desempleo tiende a disminuir cuanto mayor es el ingreso de los hogares, pero en la región árabe el desempleo afecta a todos los grupos de ingreso de manera más o menos uniforme. Las tasas de desempleo son altas entre las personas preparadas que buscan empleo, y entre las que están empleadas la prima salarial es baja. Esto es atribuible en parte a la baja calidad de la educación y a un desfase entre las aptitudes y las exigencias del mercado laboral. Pero una razón más probable es la oferta excesiva de candidatos bien instruidos (en términos de las necesidades locales) tras un notable aumento de la matrícula escolar en la región, sobre todo de las mujeres, desde los años sesenta. Por último, la región tiene una de las más altas tasas de emigración calificada. Al parecer, los empleados árabes son contratables en economías más sofisticadas pero no pueden encontrar buenos trabajos en sus países.

La deficiencia de aptitudes es una de las preocupaciones que menos aquejan a los empleadores árabes (gráfico 2). Y el porcentaje de empresas árabes que ofrecen capacitación es el más bajo del mundo. Esto corrobora la idea de que el sector privado no compite con medidas que mejoren la productividad sino con métodos políticos.

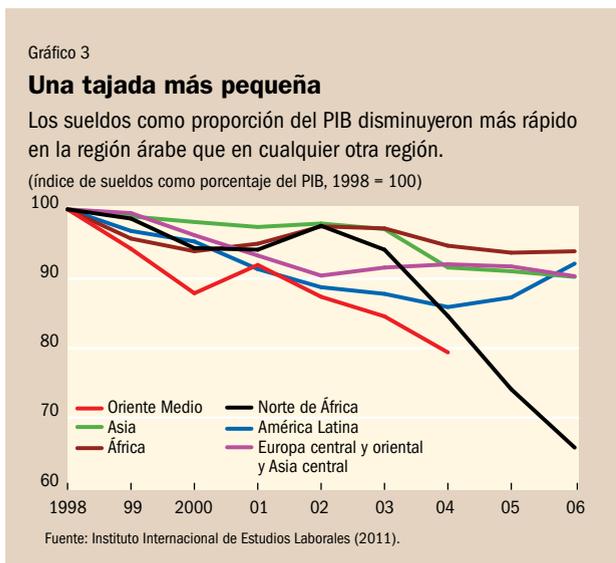
### Menos ayuda para los pobres

En general, la pobreza árabe no ha aumentado desde los años noventa, y en ciertos casos ha disminuido, aunque más lentamente que en el resto del mundo. Pero la menor proporción de los sueldos en el PIB (21% en Oriente Medio y 34% en el Norte de África; gráfico 3) y las percepciones de mayor desigualdad de la riqueza han reforzado la idea de exclusión creada por la privatización elitista.

La protección social solía administrarse mediante prestaciones vinculadas al empleo público, varios subsidios y acceso a servicios de educación y salud crecientes pero de mala calidad. El consumo de los presupuestos forzó reformas económicas que redujeron los servicios públicos y la capacidad del Estado como empleador de última instancia.

Muchas reformas eran lógicas. Por ejemplo, los subsidios universales de alimentos y energía no beneficiaban mucho a los pobres, y las prestaciones provenían sobre todo del sector público. Pero los recortes del gasto fueron demasiado enérgicos y no se amortiguaron con medidas sociales eficaces y sostenibles. El sector privado elegía en qué participar, y los compadrazgos empresariales no tardaron en asentarse.

La reforma de las pensiones se vio más como aliciente para los mercados de capital que como seguro para la vejez. (Antes de 2008 no se habían reconocido los riesgos de los mercados financieros no regulados). Los empleadores formales siguieron asumiendo las prestaciones por maternidad, lo cual desalentó la contratación de mujeres e iba en contra de la tendencia mundial de financiar esas prestaciones con el seguro social.



Y el seguro de desempleo, casi inexistente antes de 2010, es más bajo solo en África subsahariana.

### Hacia un nuevo contrato social

En 2010 los árabes veían sus perspectivas con más pesimismo que al comenzar el milenio (gráfico 3.10 en OIT y PNUD, 2013), pese al menor desempleo. Los indicadores positivos del mercado eran poco consuelo para los que apenas podían subsistir con trabajos de mala calidad y poco gratificantes, y con escasa protección social y sin acceso al diálogo social.

No era el número de jóvenes ni su actitud ni su formación lo que frenaba la evolución del mercado laboral y el crecimiento del producto. Tampoco lo era el mayor número de mujeres en la fuerza laboral. Más bien, las reformas económicas sesgadas no nivelaron las condiciones en el sector privado, frustraron los aumentos de la productividad y coartaron la protección social y el acceso de la mayoría a las ventajas del crecimiento. Aunque el crecimiento económico sí creó empleo, este no era gratificante para muchos trabajadores, y eso, sumado a la falta de diálogo social, impidió el desarrollo colaborativo del crecimiento inclusivo e incrementó la inseguridad y la alienación.

En suma, las reformas de mercado produjeron algunas ventajas y demostraron el potencial del sector privado, pero no generaron las tasas de crecimiento económico y creación de riqueza registradas en otras regiones en las últimas décadas.

Tras la Primavera Árabe, los Estados árabes tienen que tomar más medidas pero con menos recursos para calmar el malestar popular y mantener la estabilidad social. De ahí que necesiten políticas más focalizadas y coherentes formuladas en consulta con empleadores, trabajadores y la sociedad civil. Ya hemos visto las limitaciones de las políticas por decreto.

Para los próximos años se prevé que el crecimiento de la región seguirá estando entre los más débiles del mundo, y será inferior incluso al crecimiento previo a 2010 y no bastará para reducir el desempleo. En el futuro habrá que evitar los errores del pasado, como usar teorías no probadas, ignorar limitaciones en la implementación y tener programas sociales económica y socialmente difusos, con recortes del gasto público mal concebidos y no focalizados en los más necesitados.

### Qué hacer

Los árabes necesitan un nuevo modelo de desarrollo basado en la justicia social; un modelo que cree prosperidad mediante igualdad de oportunidades, mayor productividad y trabajo decente, y que amplíe la protección social y el diálogo. Las reformas de mercado no equivalen a desregulación, y se debe considerar su impacto social a la hora de decidir su ejecución. La función de los gobiernos en tal sentido es crucial. Según un informe del Banco Mundial (Silva, Levin y Morgandi, 2012), “por lo menos 8 de 10 adultos en Egipto, Jordania, Líbano y Túnez dicen que sus respectivos gobiernos deben asumir la responsabilidad primaria de ayudar a los pobres en sus países”.

El crecimiento económico ha de ser equilibrado y capaz de generar suficientes trabajos y servicios sociales para que la población pueda vivir con seguridad y dignidad. Los empleadores y trabajadores independientes necesitan igualdad

de condiciones para emprender actividades de lucro legítimas, desde micro y pequeñas empresas hasta inversiones a toda escala, y deben evitar inversiones con rápidos rendimientos financieros que benefician a las élites pero excluyen a la mayoría. Las futuras reformas económicas deben aprovechar al máximo el vasto potencial del sector privado.

El modelo de economía primero y política después ya no le sirve al mundo árabe; ambas cosas van de la mano. Las autoridades deben garantizar la distribución equitativa de las

## Los Estados árabes tienen que tomar más medidas pero con menos recursos para calmar el malestar popular y mantener la estabilidad social.

ventajas del crecimiento económico mediante una protección social más amplia y eficaz. Las políticas macroeconómicas deben respaldarse con programas activos e inteligentes en los mercados laborales, y por un mayor acceso a educación y capacitación de calidad para todos los grupos de ingresos. La región también necesita urgentemente sistemas informáticos modernos y fiables, mejor seguimiento de las estadísticas, y supervisión y evaluación eficaces de programas y políticas.

Los Estados árabes tienen que erradicar los vestigios de un orden social y económico descompuesto para avanzar hacia el crecimiento económico inclusivo. Tienen que definir un nuevo pacto social participativo que colme las aspiraciones de millones de personas, como Rahma Refaat, que se rehúsan a conformarse con menos. ■

*Nada al-Nashif es Subdirectora General y Directora Regional de la Oficina para los Estados Árabes de la Organización Internacional del Trabajo. Zafiriz Tzannatos es autor del informe conjunto de la Organización Internacional del Trabajo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo “Repensar el crecimiento económico: Hacia sociedades árabes productivas e inclusivas”, en el que se basa este artículo.*

---

#### Referencias:

Banco Mundial, informes de Evaluación del Clima de Inversión (Washington, varios años).

Instituto Internacional de Estudios Laborales, 2011, World of Work Report: Making Markets for Jobs (Ginebra).

Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2013, Repensar el crecimiento económico: Hacia sociedades árabes productivas e inclusivas (Beirut).

Silva, Joana, Victoria Levin y Matteo Morgandi, 2012, Inclusion and Resilience: The Way Forward for Social Safety Nets in The Middle East and North Africa (Washington: Banco Mundial).