

Dos brechas de expectativas económicas en la transición tunecina

Gonzalo Escribano | Investigador principal y director del Programa de Energía y Cambio Climático, Real Instituto Elcano | @g_escribano 

Tema

Las recientes protestas en Túnez han agravado la preocupación por la sostenibilidad económica de la transición política.

Resumen

La transición política tunecina se ve atrapada por dos brechas de expectativas: internamente, la evolución económica no ha respondido a las expectativas despertadas tras el derrocamiento de Ben Ali; en el plano exterior, al tiempo que Túnez espera más de la comunidad internacional, ésta tampoco ve satisfechas sus expectativas de reforma económica por parte del gobierno tunecino.

Análisis

Siete años después de la caída de Ben Ali y cuatro desde la aprobación de la Constitución, la economía tunecina sigue atezada por una doble trampa de crecimiento económico insuficiente con aumento del malestar social que implica severas dificultades políticas para consolidar la transición hacia una economía abierta. La entrada en vigor del presupuesto de 2018, con aumentos de precios e impuestos, desató a partir del 3 de enero una ola de protestas en todo el país. Ese día se cumplía el aniversario de las “protestas del pan” de 1984 causadas por el recorte de los subsidios a los alimentos básicos incluido, entre muchas otras medidas de ajuste, en el programa de estabilización firmado con el FMI. Entonces, las revueltas se cobraron más de cien muertos y debilitaron al régimen de Bourguiba, que sería depuesto tres años más tarde por el golpe de estado de Ben Ali. Desde entonces, cualquier programa de estabilización del FMI resulta sospechoso y extremadamente costoso políticamente. Un problema adicional es que algo semejante empieza a ocurrirle a los acuerdos comerciales de la UE.

Se ha apuntado que la política de vecindad europea padece una crisis de expectativas. Desde una perspectiva de economía política quizá pueda caracterizarse más como un desajuste que como una crisis: igual que los desequilibrios internos de la economía tunecina se reflejan en los externos, el desajuste interno de las expectativas económicas tunecinas se produce en paralelo a otro similar en el plano exterior. En la vertiente interna, no ha respondido a las expectativas de mejora económica levantadas tras la revolución. En la dimensión exterior se produce otro desajuste entre una sociedad que espera más de la comunidad internacional, mientras que ésta tampoco ve satisfechas sus expectativas de reforma, apertura y estabilización por parte del gobierno tunecino.

La brecha interior

La revolución de 2011 elevó las expectativas económicas de la mayor parte de los tunecinos. Se esperaba que la caída del régimen extractivo de Ben Ali, cuyo entramado de empresas acaparaba en 2010 el 21% de todos los beneficios privados anuales del país (más del 0,5% del PIB), liberara la economía tunecina de la corrupción para entrar en un círculo virtuoso de crecimiento acelerado con mayor justicia social que elevara los niveles de bienestar de la población.¹ Pese a haber alcanzado tasas de crecimiento superiores a la media regional en el pasado, el régimen de Ben Ali mantuvo costosas barreras de entrada y estructuras burocráticas, un sector financiero ineficiente, una legislación laboral rígida y políticas industriales y agrícolas que generaron graves disparidades regionales. Mientras no se adopten las reformas económicas necesarias la revolución estaría inacabada, pues no habrá conseguido superar el ritmo de progreso económico obtenido bajo el régimen anterior, modernizar su modelo económico ni liberarlo plenamente del control de las elites.²

La ley de reconciliación de 2017, muy criticada por conceder inmunidad a las elites burocráticas del régimen anterior ante cargos por corrupción y crímenes económicos, ha sido de hecho otro de los elementos que han polarizado las protestas de enero. La guerra contra la corrupción emprendida por el gobierno, que en principio debería haber concitado la aprobación de los tunecinos, ha levantado nuevas frustraciones por los procedimientos empleados: leyes de emergencia, tribunales militares, arbitrariedades... Las acusaciones de que el actual gobierno es un instrumento al servicio de la reproducción del régimen anterior se intensifican.³ La situación económica también pone a prueba la capacidad de la democracia tunecina para actuar sin dañar la estabilidad política y social.⁴ Algunos analistas incluso identifican una corriente de nostalgia por un Estado fuerte ocasionada por el malestar socio-económico.⁵

Hasta ahora, el foco en la reforma política ha venido retrasando las reformas económicas e institucionales y alejando las perspectivas de prosperidad a que aspira la sociedad tunecina. Pero, además, la situación de seguridad y las numerosas huelgas y protestas se han añadido a la ausencia de reformas de un modelo económico ya en declive antes de 2011. En vez de una conjunción afortunada de democracia y reformas, se ha conformado un círculo vicioso que ha puesto en jaque a la economía del país: caída de los ingresos por turismo, las inversiones extranjeras y de la producción industrial, minera y gasista; aumento del gasto público corriente para mantener la paz social (en especial la masa salarial pública cuya tasa está entre las mayores del mundo),

¹ B. Rijkers, C. Freund y A. Nucifora (2014), "All in the Family: State Capture in Tunisia", World Bank Policy Research Working Paper WPS6810, marzo.

² Banco Mundial (2014), "The Unfinished Revolution. Bringing Opportunity, Good Jobs And Greater Wealth To All Tunisians", mayo.

³ N. Aboueldahab (2018), "Unrest in Tunisia: Another turning point in a legacy of economic injustice", Brookings, 29/I/2018.

⁴ M. Hamza (2017), "Why Painful Economic Reforms Are Less Risky in Tunisia Than Egypt", Carnegie Middle East Center, 31/III/2017.

⁵ International Crisis Group (2018), "Strengthening Institutions in Tunisia", Commentary, 31/I/2018.

con el consiguiente aumento del déficit fiscal, la deuda pública y su servicio; y, en general, el deterioro de todos los equilibrios macroeconómicos internos, desde la inflación al desempleo.

El resultado es que tras más de un lustro de transición política, la economía tunecina se encuentra lejos de su crecimiento potencial y ha defraudado las expectativas de prosperidad de la población. A su vez, la postración económica y la renuencia inicial a adoptar medidas de austeridad ha obligado a que éstas sean cada vez más urgentes y severas. La subida del IVA y la reducción de subsidios del presupuesto de 2018 ha sido el punto focal de las últimas protestas y huelgas, y plasma bien el desajuste entre las expectativas sociales y las perspectivas económicas reales.

Estas últimas no son alentadoras.⁶ El lento progreso en la reducción de la desigualdad, la mejora de los servicios públicos o la creación de empleo seguirán alentando el malestar y las protestas. Aunque los donantes seguirán presionando para avanzar en las reformas, la oposición del sindicato UGTT las retrasará (de hecho, el Banco Mundial asume que las reformas deben ser incrementales y consensuadas aunque ello las ralentice).⁷ El progreso en la consolidación fiscal se presume igualmente lento, puesto que a la coalición de gobierno le resultará muy complicado reducir el gasto corriente o ampliar la base fiscal dada la ascendencia de los sindicatos y la patronal. Las presiones salariales seguirán perturbando la actividad económica en forma de conflictividad sindical y de transmisión a precios. En suma, el crecimiento económico seguirá siendo modesto y muy vulnerable a la inestabilidad política y a la voluntad y capacidad del gobierno para aplicar las reformas.

El desfase se aprecia también en la propia naturaleza de la política económica del gobierno. Su estrategia consiste en introducir un nuevo “modelo económico” cuyas prioridades son elevar el crecimiento del PIB al 5%, bajar el desempleo del 15% al 12% en 2020, reducir el déficit público a la mitad hasta el 3% del PIB (incluyendo reconducir el peso de la masa salarial del 14% al 12,5% del PIB), mantener la deuda pública por debajo del 70% del PIB, y aumentar unas reservas de divisas anémicas. Para ello, el gobierno pretende reducir las trabas burocráticas (Túnez ha perdido 46 puestos en el ranking *Doing Business* del Banco Mundial en los últimos siete años),⁸ ofrecer apoyo financiero a las PYMES, reducir el coste de los subsidios, reformar el sistema de pensiones, reestructurar las empresas públicas deficitarias (la gran mayoría), ampliar la base impositiva, etc...

Las propuestas son tan numerosas que inducen a preguntarse qué es lo que en realidad se ha estado haciendo desde 2011 en el campo económico. Pero lo relevante es que tras las revueltas de enero, las pretensiones del gobierno se verán muy probablemente defraudadas. Difícilmente podrá aplicar una política económica tan ambiciosa con la

⁶ Economist Intelligence Unit (2018), “Tunisia: Country Report”, 19/II/2018.

⁷ I. Nimac, M. Hamden, Y. Sabha, M. El-Shiaty y K. Khuu (2017), “Promoting investment policy reforms amid political turbulence and transition : the case of Tunisia and the Arab Spring”, World Bank Brief 120367, octubre.

⁸ World Bank (2017), “Doing Business 2018 : reforming to create jobs – Tunisia”, World Bank Working Paper 121078, noviembre.

abierta oposición de la izquierda y la UGTT, especialmente con las elecciones programadas para 2019 en ciernes. En consecuencia, el gobierno deberá preservar un difícil equilibrio manteniendo una agenda ambiciosa de reformas ante los donantes pero actuando de manera menos enérgica para evitar que el malestar social siga aumentando.

La brecha exterior

Las dificultades internas de la economía tunecina se trasladan a sus relaciones económicas exteriores, sobre todo con el FMI pero también con la UE. En paralelo a los desequilibrios exteriores corren desajustes de percepciones a varios niveles sobre cómo solventarlos. Los efectos económicos colaterales de una transición política compleja supusieron un choque externo de magnitud desconocida para el país: caída de los ingresos por turismo, de las inversiones extranjeras y de las remesas de emigrantes, a los que se deben añadir las dificultades del sector industrial para mantener su competitividad exterior (exportaciones de manufacturas y agroindustriales de valor añadido modesto) o incluso la actividad misma (por huelgas en el sector minero y energético). El resultado es un déficit por cuenta corriente estimado en más del 10% del PIB a finales de 2017, que ha agotado las reservas de divisas y generado una urgente necesidad de financiación exterior.

Incluso las moderadas esperanzas del gobierno de recuperar las exportaciones de bienes y servicios pueden verse frustradas si persisten los disturbios y las huelgas en el sector minero. El calendario electoral hasta 2019 puede prolongar la inestabilidad y seguir dañando la inversión privada (por la incertidumbre) y pública (por el desvío hacia el gasto corriente), lo que junto a la falta de avances en otros elementos de la competitividad exterior (infraestructuras de exportación, agilización de trámites, modernización institucional) previsiblemente mantendrá los desequilibrios externos tunecinos en los próximos años. La divergencia de expectativas se produce en, al menos, dos planos: primero, y de manera urgente, en cómo financiar ese desequilibrio externo; segundo, en cómo reconducir los desequilibrios en el medio plazo, lo que conduce de nuevo al cambio de modelo económico y a los deseos de renovar el patrón de interdependencia con la UE.

Respecto a la financiación externa, Túnez sigue esperando algo semejante a un Plan Marshall por parte de la comunidad internacional y, muy en especial, de la UE. Buena parte de sus ciudadanos, y desde luego su clase política, considera que su condición de único país salido de las revoluciones de 2011 con un régimen democrático les hace merecedores de un trato preferente. Siendo esta expectativa muy razonable, no lo es tanto en la magnitud del apoyo financiero esperado ni en la expectativa de que llegará sin ningún tipo de condiciones a la política económica aplicada. Túnez ha recibido un apoyo muy importante de los donantes internacionales, y muy especialmente de la UE. Pero no va a beneficiarse de ningún Plan Marshall, ni el apoyo financiero del FMI (y otros donantes) puede producirse sin unas mínimas garantías de reforma y reconducción de los desequilibrios de su economía.

Uno de los focos de las protestas de enero fue precisamente el papel del FMI, en lo que se percibió como una imposición de la agenda de austeridad del organismo en el

presupuesto de 2018. La brecha de expectativas entre una parte de la sociedad tunecina y el FMI puede ilustrarse con un inusual intercambio epistolar en *The Guardian*. El 17 de enero, el diario publicaba el artículo de un miembro del crítico *Observatoire Tunisien de l'Économie* en que se acusaba al FMI de haber “estrangulado” a Túnez y de ser el responsable de las protestas. La respuesta del FMI llegó al día siguiente en una nota de prensa en que atacaba el “modelo de capitalismo de estado” (*state patronage*) según el cual éste provee uno de cada cinco puestos de trabajo en detrimento de programas enfocados a las capas más vulnerables de la sociedad. También negaba que el FMI abogase por la austeridad, sino por reformas “equilibradas socialmente”, como mantener los subsidios a los alimentos básicos, subir los impuestos a los productos consumidos por los más ricos, atacar la evasión fiscal y proceder a un ajuste del empleo público basado en la salida voluntaria y las prejubilaciones.

En realidad, el margen de maniobra tanto del Fondo como del gobierno tunecino parece limitado. Lo más probable es que el primero siga financiando los desequilibrios del país pese a que la aplicación del presupuesto de 2018 sea deficiente y el camino hacia las elecciones de 2019 enrarezca los consensos económicos en el seno de la coalición gobernante, debilitando los compromisos de estabilidad fiscal. Por su parte, el gobierno deberá mantener cierta actitud reformista de cara a los donantes pero sin llegar a arriesgarse a ser considerado un agente de los mismos, lo que implicaría pagar un elevado coste electoral.

En relación a la corrección de los desequilibrios externos a medio y largo plazo, el papel central corresponde a la UE, no sólo principal donante, sino también la mayor fuente de remesas, y primer socio comercial e inversor de Túnez. Pero la política europea de vecindad, incluida la mediterránea, también padece una crisis de expectativas.⁹ El claro contraste entre el potencial económico de la UE y los resultados de sus políticas puede apreciarse en el caso del aceite de oliva. Ante la crisis tunecina, la Comisión Europea elevó el contingente arancelario del aceite de oliva en septiembre en 35.000 toneladas hasta 2017, sobre las 56.700 previstas en el acuerdo de asociación Túnez-UE. Sigue resultando llamativo que después de tantos años negociando y firmando acuerdos comerciales y de cooperación, ante una situación de grave crisis económica y sólo de manera excepcional, la respuesta europea fuese aumentar un contingente arancelario en un 60% durante dos años y simplificar su gestión. Esas restricciones deberían haber sido erradicadas hace años y sustituidas por la integración del sector oleícola tunecino en la cadena de valor de la industria agroalimentaria europea.¹⁰

A estas alturas de la transición política, la UGTT y la patronal no sólo se muestran reticentes a diferentes partes del programa de política económica del gobierno y del FMI, sino también a las medidas de liberalización comercial con la UE. La pérdida de atractivo de la agenda mediterránea de la UE ha supuesto una reducción de espacio de

⁹ R. Balfour (2015): “The European Neighbourhood Policy’s identity crisis”, IEMed Euromed Survey 2015.

¹⁰ G. Escribano (2016), “Túnez se estanca en la economía”, Documento de Trabajo nº 10/2016, Real Instituto Elcano, 14/VII/2016, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/mediterraneo+y+mundo+arabe/dt10-2016-escribano-tunez-estanca-economia.

(cont.)

la política euro-mediterránea, cuyo énfasis en el libre comercio y la apertura económica se percibe cada vez más como un mecanismo de insolidaridad incapaz de incentivar las reformas económicas.¹¹ Como ocurre con los pasados programas de ajuste del FMI, el liberalismo cautivo de Ben Ali contaminó para muchos años la liberalización comercial e incluso se discute que haya tenido efecto positivo alguno sobre la población. Peor todavía, se entiende el acceso al mercado y a la financiación europeas como una renta al alcance sólo de las elites y un vector importante de desigualdad de oportunidades.¹²

La reciente inclusión de Túnez en dos listas negras financieras de la UE en apenas dos meses es otro síntoma de las incomprensiones cruzadas. En diciembre de 2017 la UE incluyó a Túnez en una lista negra de paraísos fiscales por incumplir los estándares comunitarios. El compromiso del gobierno de respetarlos permitió su remoción de la lista unas semanas más tarde, pero a principios de febrero fue incluido en otra lista negra, esta vez por la inadecuación de su normativa sobre lavado de dinero y financiación del terrorismo. La UE y el FMI se han apresurado a declarar que dicha inclusión no alterará el apoyo financiero europeo ni los desembolsos del préstamo *stand-by*, respectivamente. No obstante, sí puede afectar a la reputación y el rating tunecino, endureciendo las condiciones del endeudamiento externo necesario para financiar el presupuesto de 2018, y desincentivando aún más la inversión extranjera.

Conclusiones

Las revueltas de enero de 2018 muestran que la economía tunecina permanece cautiva de una doble trampa de expectativas que dificulta el anclaje de la transición política a un modelo de economía abierta. En el plano interno, la economía tunecina no parece en condiciones de colmar las expectativas levantadas entre la población tras la revolución, pero tampoco las que alberga el gobierno de coalición sobre las posibilidades reales de su política económica. El desfase de aspiraciones se reproduce en la dimensión exterior entre una sociedad tunecina que espera más de la comunidad internacional, y en especial de la UE, sin que el gobierno de coalición sea tampoco capaz de colmar las expectativas internacionales en materia de reforma, apertura y estabilización económica.

La única manera de romper esa doble trampa es intentar estrechar el margen de diferencia entre las expectativas. La sociedad tunecina tiene que ser consciente de la difícil situación económica del país y de que no hay soluciones mágicas, rebajando sus ilusiones de que el estado post-revolucionario puede proveer un Estado del bienestar ajeno a la marcha de la economía. Tampoco puede esperar que la comunidad internacional financie indefinidamente sus desequilibrios económicos de manera incondicional. Por su parte, la comunidad internacional, en especial el FMI y la UE, deben de ser conscientes de la escasa tracción de sus propuestas entre la sociedad tunecina y de la necesidad de cambiar su enfoque económico hacia el país. Túnez quizá

¹¹ G. Escribano (2017), "The shrinking Euro-Mediterranean policy space", ARI nº 69/2017, Real Instituto Elcano, 14/IX/2017, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari69-2017-escribano-shrinking-euro-mediterranean-policy-space.

¹² W. Haddouk (2016), "Letter from Tunis", Judy Dempsey's Strategic Europe, Carnegie Europe, 5/II/2016, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=62681>.

deba esperar menos pero, desde luego, la comunidad internacional, y en especial la UE, deberían ofrecer bastante más.