


Argelia aprueba un presupuesto al límite

Gonzalo Escribano | Director del programa de Energía, Real Instituto Elcano
@g_escribano 

Tema

Argelia aprueba un presupuesto para 2016 al límite de lo políticamente posible tras una tumultuosa sesión parlamentaria.

Resumen

Este ARI estudia primero la materialización de la austeridad en el nuevo presupuesto argelino y las dudas que genera su impacto sobre la inversión, el crecimiento y el empleo. A continuación, expone la fuerte oposición a las reformas estructurales implícitas en la ley, especialmente en lo que concierne al papel del sector privado, la inversión extranjera y la reforma del sector energético. Finalmente, expone los tres límites que el gobierno argelino ha preferido respetar en la ley de finanzas de 2016, pero que no puede seguir postergando indefinidamente: reducción de subsidios, apertura al exterior y buena gobernanza.

Análisis

El pasado 30 de noviembre la asamblea argelina aprobaba una ley de finanzas de 2016 al límite de lo políticamente posible, lo que no impidió altercados en la votación entre duras acusaciones por parte de la oposición. Los parlamentarios del *Front des Forces Socialistes* (FFS), *Parti des Travailleurs* (PT), y los islamistas de *l'Alliance de l'Algérie Verte* (AAV) y *Front de la Justice et de Développement* (FJD) intentaron por todos los medios boicotear su aprobación, al considerar que el nuevo presupuesto renuncia al carácter social de la república argelina y consagra su sumisión a los intereses de una oligarquía empresarial (los denominados *affairistes*).

La ley intenta atajar el rápido deterioro de la economía argelina causado por la caída del precio del petróleo, así como del gas natural (cuyo precio Argelia indexa al petróleo en sus contratos), que en conjunto suponen casi el 98% del valor de las exportaciones argelinas. El ajuste fiscal es imprescindible, pero hay dudas acerca de su diseño en la medida en que prima el recorte de la inversión y no el grueso de los gastos corrientes, como los subsidios. Otros elementos implícitos en el presupuesto afectan al ámbito de las reformas estructurales, intentando relajar las trabas al sector privado y a la inversión extranjera. El enrarecido ambiente político argelino ha recibido estas medidas no como un necesario esfuerzo reformista ante una situación de crisis, sino como la enésima maniobra de las elites para capturar nuevas rentas y actuar como caballo de Troya de los inversores extranjeros, al tiempo que eluden sus responsabilidades económicas en la consolidación de una economía mono-exportadora y tan vulnerable a las caídas del precio del petróleo como en el pasado.

Una austeridad no siempre bien entendida

El nuevo presupuesto supone un choque de realidad frente al deterioro de la economía argelina.¹ Algunas cifras pueden ilustrar la magnitud del choque externo padecido por la economía argelina: el déficit presupuestario previsto para 2015 supera el 12% del PIB (el 7% en 2014); el de la balanza por cuenta corriente superará el 14% (el 4% en 2014) debido a que las exportaciones han caído casi un 40% en los primeros ocho meses del año; y desde junio de 2014, cuando se inició la caída de precios del petróleo, las reservas han bajado en más de 35.000 millones de dólares, el Fondo de Regulación (FRR) en más del 30% y el dinar acumula una caída en su cotización frente al dólar de más del 25%.

La ley de finanzas 2016 está elaborada sobre la base de un barril de petróleo a 37 dólares (por encima de ese precio los ingresos se destinan al fondo petrolero del país – *Fond de Régulation des Recettes*, FRR–) y prevé un descenso del gasto del 9% respecto al de 2015 para reconducir el déficit público a niveles más manejables en el entorno del 7%. En comparación, el presupuesto revisado de 2015 apenas redujo el gasto en un 1,5%, lo que explica la explosión del déficit público en el año en curso. Esta vez sí se trata de un ajuste importante, equivalente a más del 3% del PIB, de un alcance comparable al que siguió al contra-choque petrolero de 1986 que condujo al país a la recesión, el paro y el ajuste. Sin embargo, hay serias preocupaciones acerca de su naturaleza y el impacto sobre crecimiento y empleo. Debe reconocerse que por primera vez en años se recortan los gastos corrientes en más del 3%, pero dicha reducción parece menor al no afectar de manera sustancial a las transferencias sociales ni a los principales subsidios (alimentos, alojamiento, energía).

Aunque se prevén aumentos en los precios energéticos a grandes consumidores e industria, no parece que tales medidas corrijan las distorsiones de uno de los países que más subsidian del mundo. En realidad, el nuevo presupuesto incluye un aumento del coste de los subsidios directos de más de un 7%, con lo que éstos alcanzarían el 23% del gasto público total; si se añaden los subsidios indirectos en forma de bajos precios de la energía el porcentaje supera el 40% del gasto (en vez, por ejemplo, de adoptar ayudas enfocadas a los más necesitados en sustitución de los actuales subsidios al conjunto de la población, que resultan socialmente regresivos). De manera similar, la congelación del empleo público tampoco aborda en profundidad los excesos de un sistema burocrático al que, según su propio Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, sobran un millón de funcionarios. En cambio, en defensa se presupuestan aumentos de gasto importantes, en línea con lo ocurrido en los últimos años, dada la difícil situación de seguridad regional.

De hecho, el grueso del ajuste recae sobre la inversión pública, que retrocede un 19%, lo que puede tener repercusiones muy negativas sobre el crecimiento económico y el empleo, muy dependientes de la actividad inversora y los contratos estatales. En concreto, las inversiones en infraestructuras económicas (carreteras, ferrocarril, centrales eléctricas...) se reducen en un 50%. El equilibrio buscado por el gobierno

¹ Véanse los *posts* en el Blog Elcano sobre cómo *Argelia* y los *exportadores de gas* han acusado el golpe de la caída de precios del petróleo y los cambios en los mercados del gas.

resulta precario, pues evitar el coste político de no reducir las transferencias ni el empleo público limita su capacidad para favorecer el crecimiento económico y la creación de empleo en el sector privado. Por ello hay consenso en que el objetivo de crecimiento del gobierno, un 4,6% para 2016, es poco realista; por ejemplo, las previsiones del *Economist Intelligence Unit* lo recortan por debajo del 3%.²

Reformas disputadas

Pero el foco de la oposición no está (sólo) en las considerables cifras del ajuste ni en la magnitud de la austeridad que se anuncia para 2016. Lo que polarizó sus protestas fue la combinación de medidas estructurales adicionales y una estrategia de regate corto por parte del gobierno en la tramitación de la ley. En efecto, el gobierno ha aprovechado para reintroducir un artículo previamente anulado, el 71, que le permite decidir por decreto a requerimiento del Ministerio de Finanzas la anulación de gastos presupuestados en caso de que comprometan el equilibrio presupuestario, o cambiar las decisiones de gasto entre partidas sin control parlamentario (ni, casi, del resto del gobierno). Bajo tal formulación, la reintroducción de dicho artículo parece ilustrar tanto la urgencia de la situación económica del país como el escaso valor que el gobierno otorga a la asamblea parlamentaria.

Por si fuese poco, la ley incluye casi todos los fantasmas económicos argelinos recientes relacionados con la inversión extranjera y los precios de la energía: en línea con el anunciado nuevo código de inversión, intenta flexibilizar la norma 49/51 que limita la participación de las empresas extranjeras al 49% (aunque desde luego no en el sector energético y extendiendo al tiempo la regla del 49/51 a nuevos sectores –más claridad cuando se promulgue el nuevo código de inversiones, aduce el gobierno–); abriría la posibilidad de canalizar inversiones extranjeras a través de la Bolsa de Argel sin garantizar el derecho de tanteo al Estado argelino (art. 76); eliminaría la obligación de reinvertir las ventajas fiscales obtenidas a las empresas extranjeras (art. 2); y, finalmente, supondría aumentos en los impuestos a la energía (art. 14 y 15).

Las críticas económicas destacan que el ajuste puede ser demasiado abrupto y tener consecuencias excesivas sobre la inversión, el crecimiento y el empleo, al tiempo que plantean cierto escepticismo sobre la aplicación efectiva de las reformas estructurales. Por su naturaleza, son diferencias que pueden salvarse con diálogo o mantenerse dentro de la dinámica gobierno-oposición. El problema es más el momento político en que, finalmente, la austeridad ha tenido que instalarse en el discurso del gobierno. El argumento de que una oligarquía empresarial corrupta controla el “sistema” (y en particular el entorno del presidente Bouteflika) es más creíble para buena parte de la sociedad argelina que la voluntad del gobierno de llevar a cabo reformas largamente anunciadas, necesarias y urgentes.

No parece que este contexto, de por sí enrarecido políticamente por la sucesión de Bouteflika y las tensiones internas del “régimen”, sea el más apropiado para una aplicación efectiva de las medidas aprobadas. Y menos para acometer otras aún más

² *The Economist Intelligence Unit*, “Government to Tighten its Belt”, 13/X/2015.

polémicas pero igualmente necesarias, por ejemplo en el sector energético o en la administración. Parece difícil que sin aclarar la incertidumbre sucesoria se puedan resolver de manera creíble las grandes reformas económicas. El nuevo presupuesto es un paso necesario, aunque incompleto y criticable económicamente. Pero ha sido recibido sobre todo como un ejercicio de clientelismo y opacidad en vez de un esfuerzo reformista, justo cuando el país más necesita de éste.

Evidentemente, esta percepción no es reciente, pero tampoco resulta totalmente casual. Mohamed Boudiaf ya denunciaba la existencia de una especie de mafia político-financiera antes de ser asesinado, y acusaciones semejantes se han recrudecido en los últimos años, formando parte de las tensiones en el seno del régimen argelino. La destitución este septiembre del general Mohammed Mediène (alias Toufik), jefe durante 25 años del *Département du Renseignement et de la Sécurité* (DRS), ha sido interpretada como una estrategia del clan Bouteflika para asegurar una sucesión favorable a sus intereses en un contexto de menor influencia del aparato de seguridad.³

El propio Mediène ha parecido insinuar que la principal amenaza para Argelia no es la lucha de poder en el serrallo por la sucesión de Bouteflika, ni siquiera su enfermedad, sino la intrusión del dinero en todos los centros de decisión del país.⁴ Argelia ha perdido un tiempo precioso tras las revueltas árabes para mejorar su gobernanza económica y responder así a las demandas de una sociedad que no sólo pedía subsidios sino más que nada un mayor control y participación en los mecanismos de redistribución de las rentas obtenidas a partir de los hidrocarburos y de las relaciones económicas con el exterior.⁵

Tres límites para el futuro (inmediato)

La combinación de desafección política y deterioro económico, especialmente si el desempleo aumentara drásticamente por los efectos del ajuste, plantea escenarios complejos para un país que debe atender también al empeoramiento del contexto de seguridad regional. Algunos analistas han apuntado la posibilidad de que se reproduzca una espiral como la de finales de los años 80. Entonces, las protestas por la crisis económica y el masivo desempleo degeneraron en violentos episodios de revuelta urbana que obligaron a un cambio político posteriormente abortado por el ejército tras la victoria electoral del FIS en la primera vuelta de las elecciones de 1991. En ese caso, el gobierno carecería de los recursos económicos para seguir financiando la “inmunización” económica, pero también del capital político para apaciguar a la población con cambios políticos cosméticos, como hizo en 2011, cuando prometió una

³ Aunque la tensión viene de mucho antes y ha afectado a casi toda la cúpula de los servicios. Véase *The Economist Intelligence Unit*, “Clipping the Wings of the DRS”, 8/X/2015. El conflicto se ha hecho explícito recientemente con una carta pública de Toufik en favor del encarcelado general Hassan, algo nunca visto por parte de uno de los hombres menos públicos del país. Véase *El Watan*, “Lettre du général Toufik et affaire du général Hassan : le message codé de l'ex-chef du DRS”, 6/XII/2015.

⁴ Farid Alilat, “Algérie: dans la tête de Mediène, alias Toufik, l'ex-patron du DRS”, *Jeune Afrique*, 24/XI/2015.

⁵ Gonzalo Escribano (2015), “A Political Economy Perspective on North African Transitions”, en Zoubir y White (eds.), *North African Politics: Change and Continuity*, Routledge, Londres y Nueva York.

reforma constitucional que todavía sigue pendiente (salvo en la eliminación de la limitación de mandatos presidenciales). En caso de no poder contener el malestar social y de que ello constituyese una amenaza para la supervivencia del régimen, éste podría verse obligado a recurrir a la represión y transitar hacia modelos semejantes al de Egipto bajo al-Sisi.⁶

Aunque resulte aconsejable no descartar los escenarios más adversos, tampoco conviene excederse en la comparación con la crisis económica que sufrió el país en 1986 ni en la extrapolación de sus consecuencias. Y no sólo por no hacerle el juego a los islamistas, que desde hace meses predicán la inevitable apocalipsis financiera y política del país. La realidad es que la gestión macroeconómica argelina ha mejorado notablemente desde entonces, aunque los esfuerzos reformistas a que se vio obligado el país en los años posteriores nunca fueron retomados con seriedad cuando los precios del petróleo volvieron a remontar (en la práctica, las medidas más aperturistas se revocaron). El nivel de reservas y el fondo petrolero proporcionan un colchón más confortable, y el país apenas tiene deuda externa: de hecho, no le conviene endeudarse a tipos más altos de los que obtiene con sus reservas o su fondo de regulación, por lo que seguirá financiándose con ambos (el propio gobierno prevé que el FRR se reduzca a finales de 2016 a la tercera parte de su nivel de 2014).

Pero sobre todo las autoridades parecen hoy más conscientes que entonces, y con menos retraso, de la gravedad de la situación y de que ésta puede prolongarse en el tiempo. Todo ello ayudaría a prevenir una inestabilidad macroeconómica similar a la padecida en 1986-1989, y por tanto una menor incidencia en el desempleo, que entonces superó el 20%, y al que las previsiones apuntan que seguirá subiendo en los próximos años pero no por encima del 12%, si bien las cifras oficiales lo subestiman sistemáticamente (entonces y ahora). Las dificultades políticas también limitan las reformas estructurales. Aunque no se den las circunstancias políticas que condujeron a la guerra civil de 1991 y la tolerancia social con los ajustes puede ser mayor, es evidente la reticencia del gobierno a generar un malestar excesivo con recortes sociales, especialmente en los subsidios. Este es el primero de los límites que este presupuesto no ha querido cruzar.

Además de limitaciones internas, el gobierno afronta la secular desconfianza argelina por la inversión extranjera y la liberalización comercial. Por ejemplo, la apertura del sector energético plasmada en la ley de hidrocarburos de 1991 y luego revocada no parece hoy plausible, aunque parezca igual de necesaria que entonces para atraer inversiones al sector y capitalizar los recursos energéticos del país. Las reformas necesarias para adherirse a la OMC (y así abrirse a una internacionalización más plena) y aplicar un libre comercio profundo con la UE también coliden, no sólo con los desequilibrios externos del país, sino con la animadversión y la desconfianza de grandes capas de la sociedad argelina hacia el sector privado, y más hacia el foráneo. Con todo, la ley de finanzas de 2016 da pasos en ese sentido: tímidos, insuficientes y tardíos vistos desde fuera, pero aun así inaceptables para la oposición argelina. La ferocidad de la oposición respecto a estas medidas, así como la ecuación que identifica apertura

⁶ George Joffé (2015), "The Outlook for Algeria", *IAI Working Papers*, nº 15/38, Istituto Affari Internazionali, octubre.

exterior con rentismo y corrupción entre buena parte de la opinión pública argelina, plantean un segundo límite difícil de superar. Históricamente, sólo fue posible hacerlo bajo la enorme presión del contra-choque petrolero de 1986.

El desenlace de la huida hacia delante emprendida en 2011 por el gobierno tratando de inmunizarse económicamente ante las revueltas árabes era previsible. Lo que sigue faltando en la política económica argelina es un compromiso firme con las reformas, especialmente con las institucionales. El gobierno sabe bien los problemas que causan la corrupción (por ejemplo, mantener paralizada durante años a Sonatrach, la empresa nacional de hidrocarburos) o una burocracia ineficiente. Sabe también que el comportamiento rentista de muchos empresarios y de la propia administración constituye una gran rémora para diversificar y liberalizar la economía del país.

El gobierno debe convencer a los argelinos de que las reformas son necesarias para afrontar dificultades económicas serias, y que no constituyen sólo una nueva oportunidad para que los denostados oligarcas las capturen en su propio beneficio. En realidad, debería empezar por garantizar que no será así, acompañando las reformas microeconómicas y el ajuste macroeconómico con reformas del marco institucional de la economía argelina: más transparencia y competencia en los mercados, más eficiencia en el sector público y credibilidad en la lucha contra la corrupción, y menos barreras de entrada políticas y estrategias parlamentarias. Todo ello pareciera no sólo políticamente posible sino que sería incluso bienvenido, y debería haber constituido el punto de partida de las reformas desde 2011. No obstante, un compromiso verificable con el buen gobierno se intuye como el tercer límite que el régimen argelino, pudiendo, todavía no quiere cruzar.

Conclusiones

La ley de finanzas argelina para 2016 supone un acto de reconocimiento de que el país necesita ajustes y reformas de calado, que por su dificultad política siempre tienden a postergarse más allá de lo prudente y a revertirse en cuanto la situación mejora. Los paralelismos con la crisis de 1986 son ilustrativos pero no deben extrapolarse mecánicamente. Entre las diferencias se cuentan una mejor gestión macroeconómica, la existencia de amortiguadores financieros, la conciencia de la importancia de prevenir aumentos rápidos en los niveles de desempleo y una experiencia social traumática por el desenlace de las revueltas de finales de la década de 1980.

El problema es que, aunque el gobierno ha forzado los límites de lo que considera políticamente posible, sus medidas no contentan a los reformistas ni a la oposición, evidentemente por razones antagónicas. Tres límites parecen seguir inspirando las líneas rojas del actual gobierno:

- Una reforma del sistema de subsidios para hacerlo menos gravoso y regresivo socialmente, y al tiempo más eficiente en la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos más vulnerables de la población.
- Una apertura al exterior consistente en el tiempo que atraiga inversiones extranjeras imprescindibles para aprovechar los recursos de gas (convencional

y, en el futuro, no convencional) y permita una integración de la economía argelina en el espacio europeo y la economía global.

- Finalmente, pero de la mayor importancia, un compromiso claro y verificable con la buena gobernanza económica que permita legitimar las dos líneas de actuación anteriores y erradique las suspicacias de la población respecto al sector privado y los inversores extranjeros.

La incertidumbre mayor es hasta qué punto un ejecutivo impopular y sin el liderazgo de un presidente ausente por enfermedad puede transgredir esos tres límites sin ser arrollado por una combinación de revueltas populares y palaciegas. La azarosa aprobación del presupuesto en la asamblea anticipa el malestar en ambos ámbitos. Salvo que se produzca un súbito rebote de los precios del crudo como el ocurrido en 1990 a consecuencia de la Guerra del Golfo, la incertidumbre menor es el grado y ritmo del deterioro del clima socio-económico en ausencia de dichas reformas: importante y rápido. Desgraciadamente para la economía de Argelia, las circunstancias de los mercados mundiales de hidrocarburos son muy diferentes a las de entonces, por lo que a día de hoy una recuperación de los precios del petróleo que permita relajar la urgencia de traspasar dichos límites parece poco probable.