

Documento de Trabajo

Working Paper

**Reforma económica en el Magreb:
de la estabilización a la modernización**

Gonzalo Escribano y Alejandro V. Lorca

22.01.2007

Reforma económica en el Magreb: de la estabilización a la modernización

Gonzalo Escribano y Alejandro V. Lorca

Introducción

¹Tras los éxitos iniciales en materia de estabilización macroeconómica, el Magreb lleva desde la década de 1980 intentando aplicar reformas económicas y administrativas con el objetivo de liberalizar su sistema económico y entrar en una fase de aceleración sostenida del crecimiento. El objeto de este estudio es ofrecer un análisis de la situación económica y el estado de las reformas en los tres países del Magreb central (Argelia, Marruecos y Túnez) más Libia, así como de las perspectivas económicas de la región. El primer epígrafe presenta la geografía como elemento unificador de las economías magrebíes. A continuación se analiza la evolución de sus principales rasgos económicos: crecimiento, indicadores sociales, estrategias de desarrollo, políticas macroeconómicas y sector exterior. En tercer término, se analizan las reformas microeconómicas, básicamente la liberalización exterior e interior, la privatización, las reformas fiscales, de la administración y del sector financiero. El último apartado presenta las conclusiones, destacando que la ventana de oportunidad para llevar a cabo las reformas es estrecha y que resulta urgente acelerarlas si no se quiere poner en entredicho su credibilidad, la sostenibilidad de la estabilización macroeconómica, la profundización de la integración productiva con la UE y el alentador, pero frágil, aceleramiento del crecimiento económico de los últimos años.

Geo-economía del Magreb

El Magreb es un concepto geográfico que abarca realidades diversas y presenta rupturas en los ámbitos económico y político. Incluso en el ámbito espacial se habla de una geografía de la fractura (Kayser, 1996). La complejidad se aprecia también en lo económico, con países cuya economía se basa en las rentas del petróleo (Argelia, Libia), y países más diversificados económicamente, en los que se conjugan agricultura de exportación, industria y turismo (Marruecos, Túnez). Esa complejidad y fragmentación dificultan una exposición de conjunto de su realidad económica. Conviene partir de la geografía como elemento unificador, pues determina las condiciones climáticas y la naturaleza de los suelos, condicionando a la agricultura. El Mediterráneo Occidental está protegido de los fríos climas continentales de la Europa septentrional por un conjunto de cadenas montañosas, mientras que al sur linda con extensiones desérticas. Su condición de mar cerrado y soleado supone una elevada salinidad del agua. La combinación de ambos elementos hace que su clima sea cálido y muy homogéneo, homogeneidad que también se da en la composición del suelo. El resultado es la agricultura mediterránea, cuyos cultivos son básicamente los mismos en los distintos países ribereños, originando una situación de aparente competencia entre éstos.

La orografía y el clima también influyen en la localización de la actividad económica. Los recursos hídricos y las tierras cultivables se concentran en la franja costera, resguardada de los rigores del desierto por cadenas montañosas. La actividad agrícola se desarrolla en su mayor parte en esas franjas costeras, donde las tierras son fértiles y las precipitaciones, aunque irregulares, permiten el desarrollo de la agricultura mediterránea. En consecuencia, la población tiende a situarse en el litoral, dejando despobladas las regiones interiores y montañosas. El período colonial exacerbó este desequilibrio territorial, al localizar las industrias en las zonas urbanas costeras dotadas de infraestructuras de transporte. El Magreb padece un doble desequilibrio territorial: entre el litoral y el interior, y entre el campo y la ciudad. Las malas condiciones de vida en el medio rural han forzado el éxodo hacia las urbes, cuyos servicios se han visto desbordados por el aluvión de emigrantes rurales y el dinamismo demográfico.

Desde una perspectiva europea, la vecindad con el Magreb se traduce en flujos comerciales, de servicios,

¹ Este documento de trabajo es una actualización de otro publicado por los autores en el Real Instituto Elcano en noviembre de 2004.

energéticos, migratorios y de capitales. Asuntos como el conflicto del Sáhara Occidental, el narcotráfico, la inmigración ilegal, la dependencia energética y el ascenso del islam político o del terrorismo yihadista derivan su relevancia para la UE de la proximidad geográfica con el Norte de África (Mañé, 2006; Jerch *et al.*, 2002). Se ha afirmado que históricamente el Mediterráneo no separa, sino que une, y este condicionamiento geográfico entraña riesgos, pero también oportunidades para los países ribereños. La proximidad a la UE ejerce sobre el Magreb una gran atracción gravitatoria y los convierte en un “bloque comercial natural”, para utilizar la terminología de Krugman (1992). La combinación de proximidad geográfica, lazos coloniales y tamaño de los mercados resulta muy eficaz, generando una interdependencia geo-económica asimétrica. La cercanía también permite los flujos migratorios procedentes del Magreb y del África Subsahariana por la relativa facilidad con que se puede efectuar ese viaje y por las facilidades, idiomáticas y de otro tipo, fruto del pasado colonial.

En este contexto, conviene abordar las opciones de la UE en virtud de su situación geográfica (Lorca y Escribano, 1998). Durante sus primeros cuarenta años, la Comunidad Europea sólo podía expansionarse económicamente hacia el Sur. Fruto de esas circunstancias surgieron la primera generación de acuerdos euromediterráneos en la década de 1970. En 1989 la caída del Muro de Berlín permite a la UE iniciar su expansión económica hacia el Este, que concentra la mayor parte de los esfuerzos de la Unión, postergando la atención a los países de la frontera Sur, pese a los esfuerzos de los Estados miembros mediterráneos. Sin embargo, a partir del 11 de septiembre cambian las prioridades. El terrorismo yihadista se percibe en Occidente como la materialización del “choque de civilizaciones” de Samuel Huntington, y las consideraciones económicas sobre expansión de los mercados y de la frontera de producción pasan a un segundo plano. Los posteriores atentados en Madrid (marzo de 2004) y Londres (julio de 2005) refuerzan dicha tendencia.

Las fronteras que separan las riberas norte y sur del Mediterráneo Occidental son de naturaleza diversa. Los últimos acontecimientos favorecen la percepción de fracturas culturales, religiosas y políticas, pero la fractura económica ocupa un lugar esencial como causa de los conflictos. A título de ejemplo, las diferencias de renta entre España y Marruecos figuran entre las más elevadas del mundo (Moré, 2003). Desde una perspectiva de economía política internacional se puede concebir el Mediterráneo Occidental como un espacio de intercambio, un sistema geo-económico y geo-político, en el que la debilidad económica del Magreb incide en la vulnerabilidad de la UE. Dicha vulnerabilidad no se manifiesta directamente en los aspectos económicos (dada la escasa dimensión de los mercados magrebíes), sino en sus consecuencias sociales.

Consciente de la necesidad de fomentar un desarrollo sostenido en el Mediterráneo, la UE lanzó en 2003 la Nueva Política de Vecindad, cuya mera denominación ilustra hasta qué punto viene dictada por la geografía. Consiste en diseñar un nuevo marco de relaciones con los vecinos mediterráneos y europeos de la UE ampliada, que en principio implicaría transitar del concepto de frontera al de vecindad. Para el Magreb, la iniciativa se apoya sobre la Asociación Euromediterránea para construir un “anillo de amigos” (*ring of friends*) con los cuales la UE mantenga relaciones estrechas, pacíficas y de cooperación. Desde una perspectiva económica, los instrumentos para lograr una mayor integración económica consisten en liberalizar en mayor medida los intercambios para alcanzar la participación de los Países Socios Mediterráneos (PSM) en el Mercado Único Europeo, además de un aumento de la asistencia técnica y financiera.

La novedad estriba en que tales concesiones se condicionan, en principio, a progresos concretos en los PSM que demuestren su voluntad de acometer reformas económicas, pero también políticas e institucionales. Sobre la base de la situación de los PSM y de sus relaciones con la UE se han negociado Planes de Acción que establecen prioridades en las reformas a adoptar por los PSM. En la práctica, la condicionalidad ha quedado bastante devaluada y las medidas apuntadas por los Planes de Acción no establecen prioridades claras, más allá de identificar un listado de reformas que supondrían la “europeización” de estos países, pero resulta voluntarista y poco operativo (Escribano, 2006).

Las economías del Magreb

*Indicadores sociales y crecimiento económico*²

La primera constatación es que el Magreb presenta índices de desarrollo humano bajos, que se explican sobre todo por la incidencia del analfabetismo, que afecta principalmente a la población rural y a las mujeres. De un total de 177 países recogidos en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD en 2005, Argelia ocupaba el puesto 102, Libia el 64, Marruecos el 123 y Túnez el 87. En ese año, la renta per cápita en paridad de poder adquisitivo era en Argelia de 6.603 dólares, 7.570 en Libia (aunque algunas estimaciones la sitúan muy por encima), 4.309 en Marruecos y 7.768 en Túnez. Pese a que los países del Magreb destinan una parte importante de su PIB al gasto en educación, la tasa de alfabetización entre adultos apenas supera el 70% en Argelia, el 82% en Libia, el 52% en Marruecos y el 74% en Túnez.

La causa del estancamiento en la renta *per cápita* y, consecuentemente, en los servicios que es capaz de proveer el Estado es doble: un fuerte crecimiento demográfico y un ritmo de crecimiento económico insuficiente y volátil. Pese a su moderación en los últimos años, el crecimiento demográfico sigue siendo considerable. La tasa de fertilidad ha pasado de 6-8 hijos por mujer en 1970-1975 a 2-3 en 2000-2005, y el crecimiento demográfico anual ha pasado del 2%-3%, según países, en 1975-2002 a unas previsiones del 1%-1,8% para 2002-2015. La transición demográfica del Magreb se habrá realizado en apenas una generación, cuando en Occidente llevó más de un siglo. Para Fargues (2001), este cambio demográfico implica transformaciones sociales importantes, que pueden tener implicaciones económicas. Las tasas de fertilidad en el medio urbano magrebí se encuentran ya cercanas a las europeas, lo que facilita la acumulación de capital humano y eleva a largo plazo la tasa de crecimiento de la economía, según las teorías del crecimiento convencionales. El problema es la acentuación del dualismo entre la modernidad urbana y un mundo rural que sigue registrando tasas de fertilidad elevadas, lo que le impide generar capital humano y obliga a sus habitantes a emigrar.

Tabla 1. Tasas de crecimiento real del PIB (%)

	Argelia	Libia	Marruecos	Túnez
1995	3,8	0,7	-6,6	2,4
1996	3,8	3,1	12,2	7,1
1997	1,1	4,3	-2,2	5,4
1998	5,1	-0,4	7,7	4,8
1999	3,2	0,3	-0,1	6,1
2000	2,2	1,1	1,0	4,7
2001	2,6	4,5	6,3	4,9
2002	4,7	3,3	3,2	1,7
2003	6,9	9,1*	5,5	5,6
2004	5,2	4,6*	4,2	6,0
2005	5,3*	3,5*	1,7	4,2*
2006	4,9*	5,0*	7,3*	5,8*
2007	5,0*	4,6*	3,3*	6,0*

(*) estimaciones del FMI.

Fuente: FMI, *World Economic Outlook Database*.

Hasta la fecha, el crecimiento del PIB ha sido insuficiente para generar los recursos exigidos por la presión demográfica. En el largo plazo, las economías del Magreb han crecido por debajo del ritmo de otros países en desarrollo. A título de ejemplo, Marruecos y Corea del Sur partían de niveles de PIB *per cápita* similares en 1960. Con datos del PNUD para el período 1975-2004, la tasa de crecimiento anual medio del PIB *per cápita* fue del 6% en Corea del Sur, por sólo el 0,1% en Argelia, el 1,4% en Marruecos y el 2,3% en Túnez. El crecimiento fue moderado en los años sesenta, se aceleró en los años setenta, debido a la aplicación de políticas expansivas al amparo del auge de los precios de las materias primas. Los excesos de los setenta se tradujeron en recesión en los años ochenta, y en los noventa el crecimiento se mostró muy volátil, como puede verse en la Tabla 1. En los últimos años se ha reducido la volatilidad del crecimiento y se aprecia una aceleración del mismo que, según las estimaciones, podría sostenerse en el futuro. No obstante, las causas de la fragilidad del crecimiento no han desaparecido. En Argelia y Libia

² Salvo que se indique lo contrario, los datos de este apartado proceden del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Human Development Report*, 2006.

éste depende de la evolución en los precios del crudo, mientras que en Marruecos el peso de la agricultura en la economía la hace muy sensible a las sequías. Túnez muestra una senda de crecimiento más sostenida basada en una economía más diversificada, pero muy dependiente del ciclo europeo, al igual que Marruecos.

Las causas de la falta de crecimiento de las economías magrebíes estriban, en el largo plazo, en el elevado crecimiento demográfico y la falta de acumulación de capital físico y humano. Los errores de política económica del pasado desembocaron en crisis financieras que han obligado a los países magrebíes a acometer programas de ajuste estructural muy costosos en términos sociales y de crecimiento económico, y a contraer deudas externas que, pese a su reducción en los últimos años, han hipotecado su crecimiento. Libia constituye una excepción, pues su escasa población y sus ingentes recursos de hidrocarburos le permiten mantener los gastos corrientes de una economía subsidiada. Sus problemas de crecimiento emanan, además de una estrategia de desarrollo demasiado dependiente de los hidrocarburos y de una mala gestión económica, del coste del embargo estadounidense y las sanciones de la ONU. Cuando se impusieron las sanciones en 1992, su PIB *per cápita* era de 7.430 dólares; cuando se levantaron en 1999 se había reducido a 5.929.

Pese a los problemas de crecimiento, la pobreza no se manifiesta en el Magreb de forma tan extrema como en otros países en desarrollo, y es un fenómeno rural y con grandes disparidades regionales. Para 1990-2004, en Argelia, Túnez y Marruecos el 2% de la población vivía con menos de 1 dólar diario, por el 4,4% en México; en Argelia y Marruecos vivían con menos de 2 dólares diarios aproximadamente el 15% de la población, por sólo el 6,6% en Túnez y más del 20% en México. Esa menor incidencia relativa suele explicarse por las variables institucionales y culturales. La religión musulmana y sus valores familiares y de solidaridad proporcionan una red de seguridad social no gubernamental, que en ocasiones es instrumentalizada por el islam político para llevar a cabo tareas de proselitismo. La distribución de la renta es también más equitativa en el Magreb que en países de América Latina o Asia del Sur: el índice de Gini en Argelia es de 35 (similar al de España o Polonia), y en Marruecos y Túnez está cerca de 40, por debajo del de México, Argentina o Malasia (todos ellos en el entorno del 50) La desnutrición infantil también es muy inferior a la del conjunto de los países en desarrollo.

Uno de los principales problemas es el desempleo, que alcanza niveles muy elevados y se concentra en los jóvenes y las mujeres. En el medio rural los datos están mediatizados por la falta de estadísticas, el desempleo encubierto, el subempleo y las actividades de subsistencia. El mercado de trabajo es incapaz de absorber la gran cantidad de jóvenes que se incorporan al mismo, fruto del dinamismo demográfico. Esta situación genera tensiones sociales y supone un factor de expulsión que desemboca en corrientes migratorias. También supone un elemento adicional de presión sobre la economía, pues la absorción de los entrantes en el mercado laboral obliga a alcanzar fuertes tasas de crecimiento económico, que a título de ejemplo el Banco Mundial estima en el 6% para Marruecos.

En Argelia, la tasa de desempleo alcanzaba en 2005 el 15%, en fuerte descenso desde el 30% de 2000 debido a la expansión del empleo público y al crecimiento de la economía, pero las estimaciones apuntan a que un 35% de la mano de obra está desempleada o subempleada. En Marruecos, las cifras oficiales para 2004 situaban el desempleo en el 11% (18,4% en el medio urbano y 3,2% en el medio rural), pero dado que los datos oficiales recogen sólo una pequeña parte del desempleo rural la tasa global es superior. Túnez tiene tasas oficiales de desempleo del 15%, pero las cifras reales son probablemente superiores, sobre todo entre los jóvenes licenciados universitarios. Para Libia no hay datos oficiales, pero algunas estimaciones lo sitúan en el 30%, pese a lo cual tiene, como otras economías rentistas, una población inmigrante cercana a un millón de personas.

Las estrategias de desarrollo

En el Magreb se observa la secuencia habitual de estrategias de desarrollo, desde la estrategia de exportación de productos primarios a la promoción de exportaciones, pasando por la sustitución de importaciones. Su aplicación ha ido tejiendo una red de estructuras e intereses económicos que ha modificado sustancialmente el equilibrio inicial de fuerzas entre los diversos sectores sociales. Paralelamente, cada una de esas estrategias supone una reacción ante los problemas de las anteriores, pero

una vez iniciada su aplicación la profusión de medidas *ad hoc*, de errores de política económica y de conflictos de intereses dotaba a las estrategias de una dinámica propia, que las alejaba de los objetivos iniciales y las hacía caer con frecuencia en el exceso y la inconsistencia (Richards y Waterbury, 1996, cap. 2).

El resultado de la estrategia de exportación de productos primarios fue la excesiva dependencia de las rentas del sector, su despilfarro y la denominada “enfermedad holandesa” (*dutch disease*) por la que el auge exportador provocó una espiral de inflación, déficit público y apreciación del tipo de cambio saldada con términos de intercambio desfavorables para la agricultura y las exportaciones. El conjunto del Magreb ha padecido la “enfermedad holandesa”, bien por las exportaciones de hidrocarburos (Argelia, Libia), bien, en los años setenta, por las de fosfatos (Marruecos, Túnez) (Lorca y Escribano, 1998, cap. 3). La renuencia de los gobiernos a esterilizar los saldos producidos por el superávit por cuenta corriente, así como la mala gestión macroeconómica, hicieron que la abundancia de recursos naturales se tornase casi una maldición. Como veremos más adelante, los países de la región parecen haber aprendido de los errores del pasado, y la gestión macroeconómica del reciente auge en el precio de las materias primas está siendo más ortodoxa que en el pasado.

La agricultura merece un tratamiento detallado por su importancia en términos de aportación al PIB y población ocupada. En Marruecos concentra cerca de la mitad de la mano de obra, pero sólo aporta un 10%-15% del PIB, en función de las lluvias, un desequilibrio que muestra su baja productividad. En Túnez, las cifras están más equilibradas, pues ocupa un 16% de la mano de obra y un porcentaje semejante del PIB. En el resto de la región el peso de la agricultura es reducido, aunque Argelia ha acometido un ambicioso plan de desarrollo agrícola que está dinamizando el sector, en un intento de reducir su fuerte dependencia alimentaria. En general, el Magreb cuenta con una agricultura dual, en la que conviven una agricultura moderna de exportación, dedicada a productos mediterráneos (frutas, aceite de oliva, hortalizas), y una agricultura tradicional, dedicada a los cereales. Esta dualidad plantea serias limitaciones a su liberalización (García Álvarez-Coque, 2002).

La agricultura de exportación está más capitalizada, disfruta de irrigación y de condiciones climáticas favorables y encuentra sus mercados en la UE. Representa un porcentaje importante de las exportaciones de Marruecos y, en menor medida, de Túnez (15% y 8%, respectivamente, en 2005). La agricultura tradicional dedicada a los cereales obtiene bajos rendimientos, está a expensas de las frecuentes sequías y se ve sometida a tensiones contradictorias por parte de las políticas de precios de los gobiernos. De un lado, se ve penalizada por las políticas de precios estatales al consumo, que mantienen artificialmente bajo el precio de los alimentos básicos como forma de redistribución a la población urbana. Por otro, en Marruecos y Túnez los precios al productor se mantienen en niveles altos merced a la protección arancelaria, distorsionando los precios relativos (Lorca *et al.*, 2006). Junto a ellas, persiste una agricultura de subsistencia, basada en el autoconsumo y el trueque. La conjunción de una agricultura moderna de exportación y una agricultura tradicional cerealista de bajísima productividad con los fuertes ritmos de crecimiento demográfico y urbanización ha supuesto la aparición de los déficit alimentarios. Todos los países del Magreb requieren de ingentes importaciones de alimentos para alimentar a sus poblaciones.

En el sector industrial, el fruto de la sustitución de importaciones consistió en sistemas productivos ineficientes, incapaces de competir y de abastecer a la población y a las empresas de los bienes de consumo más elementales, productos intermedios y, por supuesto, bienes de capital. En Argelia la sustitución de importaciones se centró en la industria pesada, especialmente la siderúrgica y la petroquímica, mientras que en Marruecos y Túnez se produjo en la industria ligera, básicamente en bienes de consumo y en el sector agroalimentario. La sustitución de importaciones resultó ser paradójicamente intensiva en importaciones y en recursos escasos, como el capital físico y humano. Su combinación con la “enfermedad holandesa” se tradujo en la región (salvo Libia) en deudas externas insostenibles e imposibles de financiar, y en la necesidad de aplicar programas de estabilización y ajuste con apoyo del Banco Mundial y el FMI.

La estrategia de promoción de exportaciones, allí donde se ha aplicado (Túnez y Marruecos), tampoco ha sido la panacea. En el pasado pudo achacarse al proteccionismo europeo, pero en la actualidad se explica

por la incapacidad de buena parte de los sectores exportadores para mejorar su productividad o desarrollar exportaciones no tradicionales. La estrategia exportadora, además, se hizo dependiente de las preferencias comerciales otorgadas por la UE: la competitividad no se entendía como el resultado de una mejora en la productividad y un descenso de los costes de transacción, sino como la obtención de acceso preferencial a los mercados europeos. La liberalización del comercio mundial ha supuesto el descenso de la protección de la UE frente a economías más competitivas, como las asiáticas o algunas latinoamericanas, erosionando las preferencias comerciales concedidas al Magreb.

En la actualidad las tres estrategias se superponen: los sectores agroalimentario y de bienes de consumo siguen protegidos para fomentar la consolidación de “industrias nacientes” que no acaban de madurar; las exportaciones primarias (energía, minerales y productos agrícolas) se mantienen como un elemento fundamental del equilibrio externo; y la exportación de manufacturas ligeras en las que cuenta con ventaja comparativa (básicamente confección y, en menor medida, componentes electrónicos) tropieza con la competencia de los países asiáticos y el bajo dinamismo del comercio internacional de ambos sectores.

Situación macroeconómica³

La situación macroeconómica del Magreb ha mejorado considerablemente desde que los desequilibrios de los años ochenta obligaron a emprender programas de estabilización. La inflación está controlada; los presupuestos presentan déficit fiscales financiados en Marruecos y Túnez, y en Argelia y Libia superávits importantes en años recientes por los elevados precios de los hidrocarburos; las cuentas exteriores presentan una situación más equilibrada que refleja necesidades de financiación moderadas (Marruecos y Túnez) o superávits de recursos (Argelia y Libia) que requieren una gestión macroeconómica prudente. Uno de los asuntos más relevantes es la calidad del ajuste fiscal, que depende de las partidas del gasto sobre las que recae. Si el ajuste se produce sobre los gastos corrientes (salarios públicos y transferencias estatales) y no sobre la inversión pública, la consolidación fiscal resulta más sostenible y menos dañina para el crecimiento económico, aunque en el corto plazo presente un coste social y político importante.

El ajuste fiscal ha sido adecuado en Túnez, donde el déficit se redujo en los años noventa en casi cuatro puntos debido al descenso de los gastos corrientes. En Argelia el aumento de las rentas del petróleo ha permitido una rápida reducción del déficit, de casi 10 puntos porcentuales en los años noventa para situarse en esta década en el entorno del 2%-3% del PIB. Hasta 2002, y pese al elevado peso de los subsidios, los gastos corrientes estuvieron bajo control, pero el auge de los precios de los hidrocarburos ha disparado tanto los gastos de inversión en aplicación de un plan de promoción del crecimiento, como los corrientes, especialmente el aumento de la plantilla y los salarios de los funcionarios y las empresas públicas. En Marruecos, las demandas sociales en partidas políticamente sensibles, como los salarios públicos y algunos subsidios, han presionado al alza los gastos corrientes. El déficit presupuestario no se redujo en los noventa, y los incrementos del gasto corriente fueron compensados por el estancamiento de la inversión pública, frenando el crecimiento e imponiendo un coste elevado por pago de intereses de la deuda pública. En la actualidad, no obstante, presenta déficit presupuestarios en el entorno del 3% del PIB y ha reducido con éxito su deuda externa.

Argelia es el país magrebí que más tarde inició la estabilización macroeconómica. Su estructura económica obliga a una gestión muy activa de la política macroeconómica para evitar que el superávit corriente generado por la exportación de hidrocarburos se transmita vía exceso de liquidez a un aumento de los precios. La política fiscal tiene sesgos expansivos desde que empezaron a aumentar los precios del crudo y se produjeron revueltas en primavera de 2001. Pese al aumento del gasto, el incremento tanto en los precios del crudo como en su producción han fortalecido la posición fiscal argelina. El gobierno tiene previsto aumentar considerablemente el gasto de capital, aunque hay dudas de que tenga capacidad para ejecutar las cantidades comprometidas. Las perspectivas son optimistas, pues aunque los precios del crudo caigan, los ingresos tienen potencial de aumento dadas las nuevas instalaciones energéticas que aumentarán la capacidad de producción argelina. Pese al aumento del gasto y de la liquidez, la inflación

³ Las principales referencias empleadas en los apartados que siguen son los informes de FEMISE (2006, 2005a y 2005b) y del Economist Intelligence Unit.

permanece contenida. El principal problema es esterilizar los saldos procedentes de los ingresos de la empresa estatal de hidrocarburos Sonatrach, la mayor parte de los cuales están en un banco estatal, sometidos a la prohibición de emplearlos para extender crédito. La evolución de este aspecto es incierta, pero el resultado hasta la fecha ha sido relativamente positivo en términos de inflación, aunque las presiones inflacionistas parecen haber repuntado en 2006.

En Marruecos, la principal dificultad es mantener la estabilidad fiscal, amenazada por los gastos corrientes que comportan la masa salarial pública y los subsidios al consumo. Esta presión impide que el gasto público alcance los niveles de inversión necesarios en cuestiones sociales y cierre la brecha de infraestructuras impuesta por la restricción fiscal de los últimos años. Por el lado de los ingresos, los intentos de reforma del sistema fiscal no acaban de concretarse por problemas políticos, y su aumento es incapaz de mantener el ritmo de los gastos. Si no se consideran los ingresos por privatizaciones, el déficit público alcanza dimensiones elevadas, cercanas al 6% del PIB. Queda por ver cuál será el impacto fiscal de la liberalización comercial con la UE y los EEUU. Aunque por el momento el aumento de las importaciones compensa la caída de los aranceles, faltan por liberalizar los tramos más sensibles del arancel. Por ello, parece que la debilidad presupuestaria se mantendrá en el futuro e impedirá las inversiones en infraestructuras y modernización institucional y de los servicios públicos que el país necesita.

El dilema de Marruecos estriba en combatir la pobreza y el deterioro de las condiciones de vida, al tiempo que debe recortar el gasto público para mejorar la situación fiscal. Hasta el momento el gobierno ha financiado el gasto corriente con las privatizaciones, lo que impide la inversión productiva de tales recursos. De hecho, la privatización se adoptó como una exigencia fiscal, pero los problemas con los sindicatos y el mal estado de las empresas públicas dificulta la intensificación del proceso. Por otro lado, la inflación está controlada y la política monetaria es más rigurosa que en Argelia. En 2004 se reforzó la autonomía del Banco Central en materia de política monetaria y supervisión del sector financiero, lastrado por situaciones que infringen la regulación prudencial, especialmente en la banca pública. La inflación se ha visto apaciguada por la caída de la protección arancelaria y la consiguiente bajada en el precio de las importaciones, cuyo crecimiento muestra el desvío de la demanda interna hacia las importaciones de la UE. Pero la conjunción de un eventual ciclo fiscal más expansivo, en caso de que un nuevo gobierno más sensible a la redistribución de la renta entre en juego, y el impacto de los precios del crudo si se eliminasen los subsidios puede plantear tensiones inflacionistas en los próximos años.

La situación macroeconómica de Túnez es saneada, pero también presenta debilidades presupuestarias (déficit alrededor del 3% del PIB cuando no se incluyen las privatizaciones). La política fiscal apuesta por mantener déficit financiados, pero el coste político de reformar una administración sobredimensionada y reducir el gasto corriente plantea dificultades evidentes. Al igual que se explicó para Marruecos, los temores relacionados con la caída de los ingresos arancelarios tras la liberalización comercial con la UE se han demostrado infundados merced al aumento de las importaciones. Por otro lado, la reforma de los incentivos fiscales y del sistema impositivo presenta serios obstáculos, especialmente en el actual contexto de expansión económica que hace aumentar a buen ritmo los ingresos fiscales. La privatización supone una fuente de financiación de los gastos corrientes que atenúa la necesidad de su recorte. La política monetaria viene siendo prudente y la inflación está controlada, aunque las tensiones en el precio del crudo pueden elevarla en el futuro, además de aumentar los gastos corrientes en forma de subsidios a los combustibles.

La situación macroeconómica de Libia presenta la robustez propia de un pequeño país rentista en años de precios altos del crudo, con un superávit presupuestario estimado en el 15%-20% del PIB. La ley presupuestaria libia obliga a la consecución de un presupuesto equilibrado, pero el aumento en las rentas del petróleo ha permitido un aumento considerable del gasto público. En principio, el gobierno contempla dedicar hasta el 70% del gasto a proyectos de desarrollo, pero en la práctica buena parte del mismo se ha desviado hacia el gasto corriente, sobre todo subsidios a alimentos, en base a consideraciones sociopolíticas. El levantamiento de las sanciones ocasionó un ciclo deflacionista entre 2000 y 2002 y la inflación está actualmente en niveles moderados, siendo reprimida mediante controles de precios que, aunque se han relajado en los últimos años para la energía, siguen manteniendo estables los precios de los

productos y servicios básicos. Las expectativas de fuerte crecimiento y una posición fiscal saneada no pueden ocultar las debilidades productivas y peculiaridades de la gestión económica del país, pero no plantean los retos macroeconómicos apuntados en los casos de Argelia y Marruecos.

El sector exterior

El comercio exterior del Magreb presenta una elevada concentración geográfica en la UE, que en promedio suponía el 64% de las importaciones y más del 70% de las exportaciones de la región en 2005. Las ventajas comparativas se concentran en productos primarios (agrícolas, pesqueros, mineros o energéticos), derivadas de la dotación de recursos naturales, o en manufacturas intensivas en trabajo de valor añadido relativamente bajo. Además, su evolución resulta decepcionante, pues apenas surgen exportaciones de nuevos productos en los segmentos más dinámicos del comercio internacional. La naturaleza sustitutiva de algunas producciones de los distintos países magrebíes dificulta el desarrollo del comercio intra-regional, inter e intra-industrial, que se mantiene a niveles muy bajos. Las exportaciones destinadas hacia la UE están afrontando tanto la competencia de los países de la ampliación como de otras zonas geográficas: de los países asiáticos en materia de manufacturas ligeras, de Rusia y las repúblicas centro-asiáticas en productos energéticos y de otros países mediterráneos (Turquía, Egipto) en producciones agrícolas y pesqueras.

Marruecos y Túnez presentan déficit comerciales estructurales, mientras que Libia y Argelia (ésta en años de precios elevados del petróleo) registran superávit. El déficit comercial de Marruecos y Túnez se transmite al déficit por cuenta corriente cuando los ingresos procedentes del turismo y las remesas y, en algunos años, de la inversión extranjera, se contraen. En términos macroeconómicos, un déficit por cuenta corriente significa que el ahorro nacional no basta para financiar la inversión nacional y, por tanto, ese déficit en recursos debe compensarse acudiendo al ahorro exterior. Por ello, Marruecos y Túnez tienen deudas externas importantes, si bien la mejora de los equilibrios externos en los últimos años ha permitido una reducción sustancial de la misma.

El turismo es muy importante para Túnez y Marruecos, mientras que el atractivo como destino turístico de Libia y Argelia es limitado debido a sus situaciones políticas. El sector turístico es intensivo en trabajo, atrae capital extranjero y supone una importante partida compensatoria de los déficit comerciales. El potencial turístico de estos países se debe a una rica combinación de geografía, clima, historia y cultura. Marruecos y Túnez obtienen ingresos importantes procedentes del turismo, equivalentes al 5%-6% del PIB. Tradicionalmente, Túnez ha sido el más agresivo en sus políticas de atracción de turistas, y el sector genera cerca de 300.000 empleos directos e indirectos. En los últimos años, Marruecos ha experimentado un fuerte incremento del turismo, y ha elaborado un plan estratégico para aumentar su atractivo como destino incluyendo la inversión extranjera, la liberalización del tráfico aéreo y la construcción de complejos turísticos. Por su parte, Libia se encuentra inmersa en un importante esfuerzo por abrir nuevos mercados turísticos que hasta la fecha han dado pocos resultados.

En los últimos años, las remesas de emigrantes suponen para Marruecos la principal partida compensatoria del déficit comercial, alcanzando el 10% del PIB, aunque las cifras reales pueden doblar esa magnitud en virtud de la importancia de los flujos no oficiales. Las remesas oscilan en función del ciclo económico, pero también de las medidas que aplican los países para atraerlas. En Marruecos, por ejemplo, se han aplicado medidas para hacer los depósitos de los inmigrantes más atractivos que han tenido un éxito relativo. El peso de las remesas también depende del tipo del cambio, especialmente del euro frente a las monedas locales. En los momentos actuales de fortaleza cambiaria del euro, las remesas suponen para el Magreb (con la excepción de Libia) un importante rubro compensatorio de la Balanza de Pagos. Sin embargo, el grueso de las mismas se destina al consumo. Hasta la fecha las autoridades han estado más interesadas en su función de proveedoras de divisas con que enjuagar el déficit comercial que como fuente de capital productivo para modernizar las economías magrebíes. Sólo recientemente se ha empezado a explorar, tanto por los países receptores como por los emisores, la forma de obtener un mayor rendimiento de esos flujos.

Por último, el comportamiento de la inversión extranjera constituye una variable fundamental para el desarrollo económico y para los resultados del establecimiento de un área de libre comercio

euromediterránea. El Magreb disfruta de ventajas importantes como son la proximidad geográfica con la UE, el trato preferencial que reciben sus exportaciones y, principalmente, el bajo coste de la mano de obra. Pese a ello, los factores políticos e institucionales parecen estar inhibiendo una mayor incidencia de la inversión europea en la región. No obstante, aquellos países que han instaurado mecanismos de perfeccionamiento activo dentro de una estrategia promotora de las exportaciones (Túnez y Marruecos) y que han abierto su mercado interno de servicios a la inversión extranjera están recibiendo inversiones importantes en el marco de tales normativas.

Tabla 2. Flujos y stocks de IDE, y países y grupos de países seleccionados

Flujos de IDE (% de la formación bruta de capital fijo)	Media anual 1990-2000	2003	2004	2005
Marruecos	8,1	23,1	8,7	22,1
Argelia	2,4	4,0	4,2	4,9
Túnez	10,2	10,0	10,1	12,1
África del Norte	5,1	10,8	9,9	19,5
Polonia	11,8	11,6	28,4	14,6
República Checa	14,4	8,6	17,2	34,0
Chile	22,7	27,7	37,0	26,1
América Latina y Caribe	12,0	13,5	15,9	16,8
Países en desarrollo	8,9	9,3	10,7	12,8
Stock de IDE (% del PIB)	1990	2000	2004	2005
Marruecos	9,7	26,2	39,9	43,9
Argelia	2,5	6,4	8,9	8,1
Túnez	61,8	59,4	63,2	56,1
África del Norte	12,6	17,1	25,8	24,8
Polonia	0,2	20,5	35,4	31,1
República Checa	3,7	38,9	53,5	48,1
Chile	30,0	61,1	64,3	64,6
América Latina y Caribe	10,3	25,8	37,6	36,7
Países en desarrollo	9,8	26,3	27,9	27,0

Fuente: UNCTAD, *World Investment Report 2006*, octubre de 2006.

Como se aprecia en la Tabla 2, los flujos de inversión extranjera directa (IDE) representan un porcentaje importante de la inversión total en Marruecos y Túnez, y el *stock* de IDE se situaba en 2005 en el 44% y el 56% de su PIB, respectivamente. La IDE ha dado un salto cualitativo en Marruecos en la década actual, y sus porcentajes, como los de Túnez, empiezan a ser comparables a algunos de los principales destinos de la IDE en el mundo, como los países de la ampliación o Chile. Por el contrario, en Argelia ambos indicadores muestran la menor apertura del país a la IDE. Sin embargo, la IDE en el Magreb ha seguido una lógica fiscal, basada en la obtención de ingresos por privatizaciones y concesión de licencias en servicios públicos, obviando su componente de modernización del aparato productivo y de estrategia de escalar en la cadena de valor añadido (Banco Mundial, 2006). Este aspecto se nota en mayor medida en la escasez de IDE en sectores exportadores dinámicos, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en los países de la ampliación.

Liberalización y reformas microeconómicas

La liberalización comercial

La fragmentación económica del Magreb se aprecia especialmente en la política comercial, tanto a nivel multilateral como regional y sub-regional. Marruecos y Túnez están sometidos a la disciplina de la Organización Mundial del Comercio (OMC) pero Argelia y Libia no, aunque Argelia ha expresado la voluntad de incorporarse a la OMC, y la UE estaría dispuesta a apoyar su candidatura. Las diferencias también se aprecian en los Acuerdos de Asociación de la UE con Túnez, Marruecos y Argelia, que entrañan la creación de áreas de libre comercio bilaterales (véase la Tabla 3). Túnez y Marruecos fueron, con Israel, los primeros países en negociar y firmar el Acuerdo de Asociación, así como los primeros países en que ha entrado en vigor. El Acuerdo de Asociación con Argelia entró en vigor en 2005, y Libia sólo participa en el Proceso de Barcelona como observador y no ha negociado un Acuerdo de Asociación con la UE. La Política de Vecindad entraña una mayor fragmentación de la ribera sur del Mediterráneo en la medida en que refuerza el componente bilateral y debilita el enfoque regional (Johansson-Nogués, 2004). En el Magreb, Túnez y Marruecos tienen Planes de Acción ya aprobados, pero Argelia no, y Libia ni siquiera ha iniciado el proceso.

Tabla 3. Calendario de los Acuerdos de Asociación de la UE con el Magreb

País	Conclusión negociaciones	Firma	Entrada en vigor
Túnez	Junio 1995	Julio 1995	Marzo 1998
Marruecos	Noviembre 1995	Febrero 1996	Marzo 2000
Argelia	Diciembre 2001	Abril 2002	Septiembre 2005
Libia	Observador en el Proceso de Barcelona desde 1999		

Los nuevos Acuerdos de Asociación con la UE introducen el concepto de reciprocidad, mediante el cual los PSM deben liberalizar su política comercial de forma gradual. Dado que las manufacturas de los PSM cuentan con libre acceso al mercado comunitario, el grueso de la apertura recae en los países magrebíes. El único sector en el cual la UE mantiene los mercados protegidos y, por tanto, tiene concesiones que ofrecer, es en la agricultura. Aunque los Acuerdos de Asociación incorporan concesiones agrícolas recíprocas, éstas son limitadas, y en casos como el de Marruecos han requerido un Acuerdo Agrícola adicional. Para Marruecos y Túnez, que cuentan con Planes de Acción de la Política de Vecindad, el marco de vecindad proporciona un nuevo impulso a la liberalización y a las reformas microeconómicas en general, pues el objetivo es ir incorporando gradualmente el acervo comunitario (lo que conlleva la modernización de sus instituciones y profundas reformas microeconómicas) para participar en el Mercado Único Europeo.

El Acuerdo de Asociación con Argelia prevé la creación de un área de libre comercio con la UE para el 2017. El Acuerdo de Asociación estipula la eliminación gradual de los aranceles en las importaciones de productos industriales procedentes de la UE. A raíz de las fuertes presiones ejercidas por la UE y el FMI, Argelia ha simplificado su arancel por un sistema basado en tres categorías de productos: (1) las importaciones de materias primas y bienes de equipo de la UE quedaban gravadas por un arancel unificado del 5%; (2) los productos intermedios por uno del 10%; y (3) los productos finales por uno del 30%. Sin embargo, para mantener la protección a las empresas domésticas, el gobierno impuso una “tasa temporal adicional” del 60% en una lista de bienes. Aunque esta tasa adicional se ha reducido progresivamente y debería erradicarse en 2006, las concesiones a las presiones de los sectores protegidos daña la credibilidad del proceso de liberalización comercial.

En la primera mitad de la década actual, Marruecos ha aplicado una reforma arancelaria centrada en la disminución de los aranceles y la reducción del número de tipos arancelarios. El arancel medio no ponderado se encuentra en los alrededores del 25%, lo que hace la comparación favorable con los restantes países del sur del Mediterráneo: sólo Jordania y Líbano tienen aranceles más bajos, mientras que Egipto, Túnez y Libia presentan aranceles 10 puntos porcentuales por encima de los de Marruecos. Sin embargo, la comparación con los países del Golfo, del Sudeste Asiático o de América Latina es mucho menos favorable, con unos aranceles 20 puntos porcentuales más altos en Marruecos. Las reformas afectan también al entramado institucional, especialmente a la modernización de la gestión e infraestructuras aduaneras. No obstante, la OMC considera que hay margen para una mayor liberalización, especialmente en el sector servicios.

El Acuerdo de Asociación de la UE con Marruecos entró en vigor el 1 de marzo de 2000, y pretende alcanzar una zona de libre comercio para el año 2012. El acuerdo prevé calendarios de reducciones arancelarias sobre la mayor parte de productos, pero también medidas de salvaguardia en caso de “perturbación seria” para la producción de cualquiera de las dos partes. La exención inmediata y total de derechos de aduana afectó sólo a los bienes de equipo, lo que ha tenido un impacto muy reducido, ya que tenían aranceles muy bajos (2,5%), e incluso podían ser importados con las exenciones previstas por el Código de Inversiones. Las materias primas y los bienes no producidos localmente quedaron completamente liberalizados al final de 2003, pero el impacto tampoco ha sido demasiado elevado, ya que los regímenes en aduana ofrecen una exención arancelaria casi total para los productos intermedios utilizados en la producción a la exportación. El desmantelamiento arancelario es más escalonado para los productos fabricados en Marruecos, para los cuales la eliminación de los aranceles se alcanza al cabo de 12 años, con un retraso de gracia de tres años. El primer tramo de reducción arancelaria se inició en el año 2003, y por tanto no hay perspectiva suficiente para valorar su impacto.

El Acuerdo Agrícola alcanzado entre Marruecos y la UE a finales de 2003 supone una apertura “controlada” por parte de Marruecos, con la concesión de aranceles preferenciales a los cereales, las carnes, los lácteos y los aceites vegetales de la UE. Marruecos obtuvo la ampliación de los contingentes arancelarios preferenciales para determinados productos, sobre todo el tomate. La modificación más sustancial del lado marroquí (Akesbi, 2006) se refiera al nuevo régimen de importación del trigo blando de la UE, el producto más sensible para Marruecos. Para salvaguardar a los productores marroquíes sin imponer costes excesivos a los consumidores, en las buenas campañas los contingentes se verán reducidos, mientras que en años de sequía las importaciones podrán aumentar para prevenir precios excesivos. En todos los casos, se prevé la aplicación de la cláusula de salvaguardia ante “perturbaciones graves” de los mercados. Se corre aquí el mismo riesgo de que las excepciones, las salvaguardias y el esfuerzo por regular los flujos agrícolas desnaturalicen el proceso de liberalización y le resten credibilidad. Por otra parte, en previsión del Acuerdo finalmente alcanzado con EEUU, la UE se aseguró de que cualquier concesión arancelaria a un país tercero se aplicaría inmediatamente a las exportaciones agrícolas de la UE.

El acuerdo de librecambio entre Marruecos y EEUU firmado en junio de 2004 ha planteado problemas políticos de orden interno, hasta el punto de que obligó a los negociadores marroquíes a llevar las negociaciones casi en secreto para no levantar la oposición de la opinión pública en plena guerra de Irak. Los tres puntos claves de las negociaciones son la aceleración de las reformas en materia de propiedad intelectual, la mejora del entorno de las inversiones y la apertura de los mercados agrícolas. Este acuerdo ha despertado la desconfianza de algunos gobiernos europeos, que alegan supuestas incompatibilidades entre un área de libre comercio con EEUU y el Acuerdo de Asociación con la UE, particularmente en la liberalización agrícola, la no consideración de la excepción cultural y los compromisos en materia de propiedad intelectual. Marruecos fue el segundo país árabe en alcanzar un acuerdo de librecambio con EEUU después de Jordania (octubre de 2000) y antes que Bahrein (septiembre de 2004) y Omán (enero de 2006).

La política comercial de Túnez es bastante proteccionista a nivel multilateral, pero su compromiso con la UE se ilustra por mantener un Acuerdo de Asociación bastante librecambista, además de haber sido el primer PSM en negociarlo y aplicarlo. Su arancel cuenta con 52 tipos arancelarios diferentes dispersos y muy elevados en los productos más protegidos, así como numerosas barreras no arancelarias. Sin embargo, dado que más del 70% de las importaciones tunecinas proceden de la UE, la relevancia de los aranceles Nación Más Favorecida (NMF) es escasa. Los aranceles con la UE se han reducido progresivamente según lo previsto por el Acuerdo de Asociación. Desde 2003, las importaciones de manufacturas que compiten con la producción local están sometidas a aranceles un 44% por debajo de su nivel de 1995, mientras que los bienes de equipo, las materias primas y los productos intermedios quedan sujetos a aranceles bastante reducidos. Por lo demás, el diseño y funcionamiento del Acuerdo de Asociación es semejante al ya expuesto para Marruecos. El comercio de servicios con la UE no está sujeto a compromisos adicionales, reflejando las ofertas también limitadas de Túnez en el GATS (telecomunicaciones, servicios financieros y turismo).

Libia presenta una situación de excepción respecto a la liberalización comercial. Hasta el levantamiento de las sanciones que mantenía la ONU (de 1992 a 1999) y la aceptación por parte de Libia de pagar las compensaciones derivadas del caso Lockerbie (agosto de 2003), la UE no decidió iniciar la normalización de las relaciones. Las sanciones de la ONU perjudicaron más la economía libia que el embargo estadounidense, el cual fue sustituido con relativa facilidad con condiciones más favorables a las compañías europeas, provocando una tensión importante entre EEUU y Europa. Las sanciones de la ONU, en cambio, dejaron a la economía libia desprovista de bienes de equipo y del *know-how* necesario para desarrollar su industria de hidrocarburos. Desde 1999, Libia participa en el Proceso de Barcelona como observador. En abril de 2004 EEUU levantó su embargo, con lo que las relaciones comerciales y financieras bilaterales se han reiniciado lentamente.

La política comercial libia no se instrumenta mediante los cauces habituales. El régimen comercial se ha basado tradicionalmente en el comercio de Estado, por lo que los aranceles no proporcionan una medida adecuada de la protección. Desde 1999 se han reformado las leyes que regulan el comercio exterior, sobre

todo las importaciones, y se ha experimentado una cierta liberalización mediante la flexibilización de las limitaciones que afrontaban las empresas para importar, pero el control de las importaciones sigue siendo severo, incluso cuando se compara con las proteccionistas economías de la región. Las importaciones de alimentos básicos siguen realizándose por una compañía estatal y, en general, la política comercial es muy discrecional, al no estar sometida a disciplina alguna ni multilateral, ni regional.

Respecto al ámbito sub-regional, la parálisis de la Unión del Magreb Árabe (UMA) es un exponente claro de la fragmentación comercial del Magreb. El fracaso de la integración sub-regional plantea problemas importantes, tanto a nivel económico como político (Escribano, 2000; Escribano y Jordán, 1999). Desde un punto de vista económico, la ausencia de integración horizontal sur-sur dificulta la aparición de un mercado sub-regional y la explotación de las ventajas comparativas y las complementariedades productivas (Oualalou, 1996, pp. 236 y ss.). Cuando a la ausencia de integración sub-regional se superponen las áreas de librecambio bilateral con la UE, el resultado es una estructura geo-comercial denominada “sistema de centro y radios” (*hub & spoke system*), que hace que la UE atraiga la inversión de las empresas que desean abastecer los mercados de los PSM, puesto que desde la UE existe un libre acceso a los mercados de los países socios, mientras que éstos no tienen la posibilidad de abastecer los mercados de los otros PSM. Desde un punto de vista político, la ausencia de los flujos económicos sub-regionales disminuye el coste de oportunidad de los conflictos.

Recientemente se han emprendido otras iniciativas de integración regional, como el denominado Proceso de Agadir, una zona de librecambio entre Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez. Esta iniciativa parece más prometedora desde un punto de vista técnico, considerando que en vez de establecer listas positivas de los bienes a liberalizar, como en el caso de la UMA, se basa en el método comunitario de las listas negativas: no son los productos a liberalizar los que son definidos en el acuerdo, sino los productos que no lo serán. Este enfoque resulta más liberalizador (todo liberalizado salvo los productos sometidos a calendarios) que su alternativa (nada liberalizado salvo los productos acordados). La iniciativa adopta como propio el acervo comunitario en materia de comercio exterior, lo que significa un paso hacia la “integración profunda” que trasciende las cuestiones meramente arancelarias para introducirse en el ámbito de la armonización de las normas y los estándares. Está previsto que entre en vigor en 2006, pero los observadores son escépticos al respecto a causa de las razones políticas ya aducidas para la UMA.

Privatización y políticas de competencia

En Argelia los resultados de la privatización son decepcionantes. Se aprecian fuertes resistencias, principalmente por los sindicatos del sector energético y las élites del sector público. La persistencia de empresas públicas ineficientes y con posición monopolística supone uno de los desafíos más importantes que afronta Argelia en su proceso de reformas. La reestructuración del sector energético se ha estancado tras las recientes modificaciones de la ley de hidrocarburos, que han reforzado el control de Sonatrach sobre los proyectos en el sector de hidrocarburos a expensas de las compañías extranjeras, que habían venido jugando un papel cada vez más importante en los últimos años.

En Marruecos, la regulación de precios y de condiciones de comercialización está bastante extendida en los productos subvencionados, los mercados monopolizados, los servicios públicos y ciertos servicios y bienes considerados de contenido social. Pese al proceso de privatización, liberalización y desregulación de los años noventa, quedan bastantes actividades monopolizadas. Entre las prioridades del gobierno se encuentra liberalizar y privatizar buena parte de las mismas. En los últimos años el proceso de privatización y de concesiones públicas ha cogido impulso, pero cada vez quedan menos empresas públicas susceptibles de ser privatizadas y menos concesiones por adjudicar. Por otro lado, se ha intentado mejorar el entorno empresarial con una mayor atención a la política de competencia y la simplificación de los trámites administrativos, creando una ventanilla única a nivel regional y centros regionales para atraer más inversiones extranjeras. Pese a los esfuerzos realizados, el marco regulatorio de casi todos los sectores es deficiente y la inseguridad jurídica de las inversiones, así como la corrupción, suponen costes de transacción importantes (Reino de Marruecos-Banco Mundial, 2002).

En Túnez, el proceso de privatización ha avanzado lentamente, con algunas operaciones importantes en el sector bancario y en el energético, pero con claras reticencias a privatizar y liberalizar en sectores clave

como el transporte y los servicios públicos. En conjunto, la ausencia de agencias regulatorias dificulta la liberalización y la privatización. Las medidas aplicadas para mejorar la competitividad de las industrias tunecinas de cara al Acuerdo de Asociación con la UE han recibido críticas por su ineficacia y su concentración en el sector público y las grandes empresas. Las dificultades experimentadas por las *pymes* ha llevado a calificar el programa de *mise à niveau* de “contraproducente” (Comisión Europea, 2004). Los obstáculos burocráticos y la adopción de normas *ad hoc* para beneficiar a algunos productores locales siguen vigentes, lo que junto a la dificultad de las *pymes* para acceder a fuentes de financiación deteriora la competitividad del país.

En Libia, la intervención del Estado en la economía es muy elevada (el sector público concentra cerca del 70% de los asalariados), fruto de la nacionalización llevada a cabo por Gaddafi al poco de llegar al poder en 1969. La tímida apertura del sector minorista concluyó en 1996 con una purga de pequeños comerciantes, aunque el fin de las sanciones ha devuelto cierto protagonismo a la actividad privada en este sector. Los monopolios estatales son la norma en industrias y servicios claves, y adolecen de costes elevados, servicios de mala calidad e infra-desarrollo. Las autoridades han expresado repetidamente su voluntad de acometer reformas para abrirse a la competencia y al sector privado, pero no se aprecian progresos relevantes (Amirah Fernández, 2004). La situación política y la mala calidad de las instituciones también dificultan su aplicación sin reformas previas de corte político-administrativo. Así, se ha mostrado la voluntad de privatizar una parte de la banca pública, pero las circunstancias de la economía libia, y en particular de su mercado financiero, han hecho que los inversores extranjeros no hayan mostrado demasiado interés. Pese a que el levantamiento de las sanciones ha permitido la reducción de subsidios, especialmente a los alimentos, éstos tienen más incidencia que en el resto del Magreb.

Reforma fiscal y de la administración

En Argelia el sistema fiscal es muy complejo, pese a las reformas adoptadas desde 1992 para introducir el IVA, el impuesto sobre la renta y el impuesto de sociedades. Esto se debe a que los ingresos fiscales se basan en los hidrocarburos y el sistema tiene una débil capacidad de recaudación. Recientemente se han acometido algunas reformas parciales, como la simplificación del IVA, la eliminación gradual de algunos impuestos a la actividad profesional y la reducción del tipo del impuesto de sociedades. En 2000 se inició un programa de reforma de la administración, pero las resistencias encontradas entre las élites administrativas y los directivos y sindicatos de las empresas públicas plantean serios obstáculos a su aplicación en un contexto de superávit presupuestario.

En Marruecos la reforma fiscal se ha concebido como una exigencia de la liberalización comercial, dada la dependencia de los ingresos arancelarios. Las medidas han sido puntuales y limitadas, centrándose en la concesión de exenciones y tipos reducidos del IVA a diversos sectores. El sistema fiscal tiene una capacidad reducida de recaudación de impuestos directos, haciéndolo regresivo y dependiente de la imposición indirecta. Marruecos ha expresado la voluntad de avanzar en la reforma de la administración, en la que se aprecian notables ineficiencias: está sobredimensionada, es ineficiente y poco transparente. Las empresas públicas son una fuente de ineficiencia y pérdidas para el Tesoro. Entre las medidas recientes se pueden citar la contención de la masa salarial pública y la reducción de la contratación de nuevos funcionarios, así como el moderado descenso del peso del sector público. El gobierno marroquí ha emprendido una reforma basada en la descentralización y la mejora de la gestión de los recursos humanos, apoyado por el Banco Mundial y la UE para modernizar el sector público y la administración. Las aduanas han sido el sector piloto, con unas reformas que han mejorado notablemente su rendimiento.

Túnez es sin duda el país magrebí más avanzado en la reforma de la fiscalidad. Partiendo de una elevada dependencia de los ingresos arancelarios, Túnez ha aumentado considerablemente su capacidad de recaudación de impuestos directos. El IVA se ha introducido en el sector minorista y se han aplicado medidas para desincentivar la actividad informal. En todo caso, la reforma más importante anunciada consiste en la adopción de un proceso presupuestario basado en objetivos y resultados, como el de algunos países anglosajones (EEUU, Reino Unido). La nueva ley presupuestaria supone una reforma de la administración y un cambio de enfoque acerca del papel del Estado en la economía tunecina. Entre sus consecuencias podemos avanzar la descentralización, una mayor transparencia y la rendición de cuentas a

la sociedad por parte del sector público.

En Libia no puede hablarse de reformas sustanciales tampoco en este campo. En materia presupuestaria la ley obliga a alcanzar un presupuesto equilibrado, pero la falta de transparencia y el recurso a partidas extra-presupuestarias dificultan el análisis del estado de las cuentas públicas. En principio, las rentas del petróleo están fijadas por la ley presupuestaria: 30% para el gasto corriente y 70% para inversiones, la mayor parte de las cuales se dirigen a infraestructuras, algunas de ellas anti-económicas, como el “Gran Río Creado por el Hombre”, una inversión en irrigación insostenible al superar el grado de renovabilidad. Es cierto que los salarios públicos no han aumentado en consonancia con los ingresos por rentas del petróleo, pero los funcionarios se benefician de otros privilegios como subsidios en el alojamiento o los automóviles.

Reformas financieras

El sector financiero en Argelia presenta problemas de difícil solución en el corto plazo y requiere de un enfoque más pro-activo por parte del gobierno para solventar el cuello de botella financiero que afecta a la actividad privada. El mercado está monopolizado por la banca pública y su estrechez limita el desarrollo de instrumentos como la deuda pública o el acceso directo de las empresas a la financiación. La calidad de las estadísticas es baja y los sistemas de pagos están poco desarrollados. El Estado interviene en el proceso de fijación de los tipos de interés, distorsionando la asignación del crédito entre actividades alternativas, muchas veces a expensas de las actividades más rentables. Por ello, el sector financiero es incapaz de canalizar el ahorro hacia el sector privado, y prefiere financiar a empresas públicas deficitarias, con el consiguiente problema de impagos y fallidos que repercuten en la solvencia y rendimiento del sistema financiero.

Marruecos sí cuenta con una experiencia más positiva en la reforma del sector financiero. El marco legal y regulatorio está registrando un proceso de modernización considerable. Las reformas comprenden una mayor independencia y capacidad supervisora del Banco Central y las mejoras en la agencia regulatoria del mercado financiero. Respecto al sector bancario, la banca pública especializada es el segmento más vulnerable, tanto en la calidad de sus carteras como en su bajo cumplimiento de las regulaciones bancarias. Recientemente, las autoridades económicas parecen haber decidido afrontar el problema y han introducido algunas mejoras. El sector privado presenta una situación más sólida. Pese a la mejora en el entorno financiero, el acceso al crédito de las *pymes* y del sector agrícola sigue siendo limitado, lo que supone un freno al desarrollo de un sector empresarial medio dinámico.

Tras el deterioro del sector que propició la recomendación del FMI de reducir la banca pública, Túnez introdujo algunas reformas en 2003, tanto en el sector bancario como en seguros, favoreciendo una mayor competencia y reduciendo el papel del sector público. Pese a ello, el sector sigue cerrado a la competencia internacional y, al igual que ocurre en Marruecos, las *pymes* y el sector agrícola encuentran dificultades para acceder a créditos en condiciones razonables. En Libia, el sector financiero permanece controlado por el sector público desde su nacionalización en 1970. En 1993 se aprobó una ley que permite el establecimiento de bancos privados, aunque su incidencia sigue siendo marginal y no hay presencia internacional relevante de bancos occidentales, salvo de la banca de Malta. El sector se caracteriza por la falta de transparencia, la banca pública predominante está muy endeudada y no existe un mercado financiero propiamente dicho. Aunque las autoridades han expresado la voluntad de privatizar parte de la banca pública, las perspectivas de que esto ocurra a escala significativa son reducidas.

Conclusiones

El balance y las perspectivas de las reformas microeconómicas y de los equilibrios macroeconómicos en el Magreb presenta luces y sombras. Aunque la situación ha mejorado mucho respecto a los años ochenta, los años noventa supusieron un estancamiento de las reformas. En la década actual se aprecia la misma firmeza en materia de estabilidad macroeconómica y un mayor dinamismo en las reformas microeconómicas en Marruecos y Túnez, donde la liberalización avanza lenta y desigualmente entre sectores. En Argelia y Libia, las promesas de introducir reformas se han visto sistemáticamente incumplidas. El auge en el precio de los hidrocarburos supone, paradójicamente, un serio obstáculo para

la apertura económica, pues refuerza al sector rentista y genera recursos para mantener la estructura clientelar del Estado, diluyendo la necesidad a corto plazo de las reformas.

En el campo microeconómico, la apertura regional (UE y, para Marruecos, EEUU) y multilateral (OMC) exigen la aceleración de las reformas y la ampliación de las mismas a nuevos ámbitos para que las empresas magrebíes sean capaces de competir en sus mercados nacionales e internacionales (Brenton *et al.*, 2006). Esta presión pro-competitiva refuerza las reformas, pero las resistencias están retrasando el ajuste y la aplicación de políticas que mejoren el entorno de la inversión y la productividad. La ventana de oportunidad de las reformas es estrecha, y concluye con la plena liberalización industrial con la UE a partir de 2012. Si las reformas no experimentan un ritmo más rápido, la aplicación de salvaguardias puede percibirse como inevitable, dañando la credibilidad del área de libre comercio con la UE y, por tanto, la urgencia de las reformas. Estamos en años decisivos, sobre todo en Túnez y Marruecos, para que los Acuerdos de Asociación surtan el efecto deseado de modernización de las estructuras e instituciones económicas magrebíes (Escribano y Lorca, 2001). Argelia y Libia también deberían aprovechar los favorables precios del crudo para iniciar las reformas prioritarias.

La política macroeconómica ha mejorado, pero sigue presentando cierta fragilidad. En Argelia hay dudas sobre la capacidad para gestionar las rentas de los hidrocarburos y aplicar políticas fiscales y monetarias capaces de controlar la demanda interna y los gastos corrientes, pero los actuales precios del crudo generan elevados superávits presupuestarios (8%-9% del PIB). Libia, con un superávit presupuestario cercano al 30% en 2005, se encuentra en situación similar. En Marruecos la consolidación fiscal apenas ha progresado, han aumentado los gastos corrientes y se ha estancado la inversión pública, planteando problemas de sostenibilidad a medio y largo plazo. El déficit público sin contar las privatizaciones era del 6% del PIB en 2006, si bien las previsiones apuntan a un descenso del mismo si se mantiene la aceleración del crecimiento económico de los últimos años. Túnez presenta resultados más positivos, con un déficit fiscal moderado del 2%-3% del PIB, aunque en los próximos años pueden crecer los gastos corrientes para aumentar la legitimidad económica del régimen. La reducción arancelaria en Marruecos y Túnez supone un reto a la reforma fiscal que no se puede diferir por más tiempo, al igual que ocurre con las reformas microeconómicas.

Los equilibrios exteriores también han mejorado pese al elevado déficit comercial no energético. Sólo Túnez presenta un déficit por cuenta corriente persistente, mientras que Marruecos registra modestos superávits. Argelia y Libia registran fuertes superávits corrientes por el alza en los precios del crudo, del 25% y 35% del PIB en 2005, respectivamente. Los intereses de la deuda, aunque han caído de forma sustancial, siguen representando una parte importante de los presupuestos magrebíes, con la salvedad de Libia, e hipotecando el crecimiento económico de Túnez y Marruecos. La inflación permanece controlada, si bien se registran aumentos de precios en productos de primera necesidad, sobre todo alimentos, que inciden negativamente en la capacidad adquisitiva de los segmentos más pobres de la población.

La pobreza, el desempleo y la incapacidad de los servicios públicos para absorber el crecimiento demográfico son los elementos que generan mayor incertidumbre para el futuro económico (y político) del Magreb. Aunque la pobreza no se manifiesta con la misma intensidad que en otros países en desarrollo, las condiciones de vida en el medio rural y los cinturones de las grandes ciudades son deficientes. Las dificultades fiscales, la ineficacia de la administración pública y la volatilidad del crecimiento económico han impedido en el pasado una mejora continuada en los niveles de vida, salvo en el caso tunecino. Aunque la transición demográfica va a ralentizar el crecimiento demográfico, no empezará a retirar presión del mercado de trabajo y de los servicios públicos hasta dentro de varios años, por lo que los movimientos migratorios y las dificultades socio-políticas no desaparecerán, aunque no se agraven al ritmo de las décadas pasadas.

Por último, la principal incertidumbre que planea sobre las economías del Magreb en la actualidad no es de origen económico, sino socio-político. Hay dudas sobre la voluntad política de los gobiernos para avanzar en las reformas y crear un marco estable para la inversión en presencia de situaciones de inestabilidad política interna. A corto plazo, los gobiernos pueden sentirse tentados de aplazar las

reformas microeconómicas e institucionales, y suavizar los esfuerzos de estabilización macroeconómica con el fin de no exacerbar el malestar social y mantener su legitimidad en el campo económico, ya que no político. Postergar dichas reformas puede elevar el coste de llevarlas a cabo en el futuro, entrándose así en una espiral como la que condujo a las crisis económicas de los años ochenta.

En suma, las reformas microeconómicas y el fortalecimiento institucional no han seguido el ritmo de la estabilización macroeconómica. Este desigual resultado de la política económica se puede explicar por motivos técnicos y de economía política. Técnicamente, las reformas macroeconómicas son siempre más sencillas de llevar a cabo. Sus necesidades institucionales son en general más reducidas, pues el número de decisiones y de actores afectados es relativamente bajo, a diferencia de las reformas microeconómicas, que entrañan un mayor número de transacciones y agentes (Fukuyama, 2004). Desde una perspectiva de economía política, aunque la estabilización macroeconómica también supone la aparición de ganadores y perdedores, las reformas estructurales permiten una redistribución de rentas más precisa y visible, por lo que plantean mayores dificultades políticas. Esta dificultad es evidente en economías rentistas “puras”, como Argelia y Libia, pero también en Túnez y Marruecos, donde la captura de rentas sigue siendo un elemento central de la escena política.

En años recientes se aprecia un cambio, modesto y gradual, en Túnez y Marruecos, en favor de acelerar las reformas y la modernización de las instituciones económicas. Se empieza a vislumbrar una transición en las políticas económicas hacia un mayor énfasis en cuestiones microeconómicas relacionadas con el aumento de la productividad y la modernización del aparato productivo y el entorno institucional. Este tránsito del ajuste a la modernización parece empezar a rendir sus frutos en términos de crecimiento económico, sobre todo en Marruecos, pero no debe darse por sentada su irreversibilidad. Debe insistirse en que la ventana de oportunidad para llevar a cabo las reformas microeconómicas e institucionales es estrecha, y resulta urgente acelerarlas si no se quiere poner en entredicho su credibilidad, la sostenibilidad de la estabilización macroeconómica, los efectos deseados de los Acuerdos de Asociación con la UE y la incipiente aceleración del crecimiento económico de los últimos años.

Gonzalo Escribano
Profesor titular de Economía Aplicada, UNED

Alejandro V. Lorca
Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico, UAM

Referencias bibliográficas

- Akesbi, N. (2006), “La experiencia Euro-marroquí. Enseñanzas y propuestas”, en *La Agricultura y la Asociación Euromediterránea: retos y oportunidades*, IEMed, Barcelona, pp. 156-175.
- Amirah Fernández, H. (2004), “La vuelta de Libia a la escena internacional”, *Anuario del Mediterráneo 2003*, IEMed-CIDOB, Barcelona.
- Banco Mundial (2006), *Fostering Higher Growth and Employment in the Kingdom of Morocco*, Country Study, Banco Mundial, Washington, DC.
- Brenton, P., E. Baroncelli y M. Malouche (2006), “Trade and Investment Integration of the Maghreb”, MENA Working Paper nº 44, Banco Mundial, Washington, DC.
- Comisión Europea-Directorate General for Economic and Financial Affairs (2004), “Economic Review of EU Mediterranean Partners”, Occasional Paper nº 6, Bruselas, febrero.
- EIU (varios años), *Algeria Country profile y Country Report*, The Economist.
- EIU (varios años), *Libya Country profile y Country Report*, The Economist.
- EIU (varios años), *Morocco Country profile y Country Report*, The Economist.
- EIU (varios años), *Tunisia Country profile y Country Report*, The Economist.
- Escribano, G. (2006), “Europeanization without Europe? The Mediterranean and the Neighbourhood Policy”, Working Paper del Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, nº 2006/19.
- Escribano, G. (2000), “Euro-Mediterranean Versus Arab Integration: Are They Compatible?”, *Journal of Development and Economic Policies*, vol. 3, nº 1, diciembre.
- Escribano, G. y J. M. Jordán (1999), “Sub-regional Integration in the MENA Region and the Euro-Mediterranean Free Trade Area”, *Mediterranean Politics*, vol. 4, nº 2.
- Escribano, G. y A. Lorca (2001), “The Euro-Med FTA and Modernisation in the Maghreb”, en F. Attinà y S. Stavridis (eds.), *The Barcelona Process and the Euro-Mediterranean Issues from Stuttgart to Marseille*, Pubblicazioni della Facoltà di Scienze Politiche, nº. 11.
- Fargues, P. (2001), “La génération du changement dans les pays arabes”, *Monde Arabe Maghreb-Machrek*, nº 171-2.
- FEMISE (2006), *Profil Pays Algérie*, Institut de la Méditerranée, Marsella.
- FEMISE (2005a), *Profil Pays Maroc*, Institut de la Méditerranée, Marsella.
- FEMISE (2005b), *Profil Pays Tunisie*, Institut de la Méditerranée, Marsella.
- Fukuyama, F. (2004), *State-Building. Governance and World Order in the XXI Century*, Cornell University Press, Ithaca, NY.
- García Alvarez-Coque, J.M. (2002), “Agricultural Trade and the Barcelona Process: Is Full Liberalization Possible?”, *European Review of Agricultural Economics*, v. 29, nº 3.
- Huntington, S. (1993), “The Clash of Civilizations?”, *Foreign Affairs*, vol. 72, nº 3, pp. 22-49.
- Jerch, M., G. Escribano y A. Lorca (2002), “The Impact of Migration from the Mediterranean on European Security”, en A. Vasconcelos (coord.), *A European Strategic Concept for the Mediterranean*, Lumiar Papers nº 9, IEEI, Lisboa.
- Johansson-Nogués, E. (2004), “A ‘Ring of Friends’? The Implications of the European Neighbourhood Policy for the Mediterranean”, *Mediterranean Politics*, vol. 9, nº 2.
- Kayser, B. (1996), *Méditerranée: une Géographie de la Fracture*. Aix-en-Provence: EDISUD.
- Krugman, P. (1992), “Regionalism versus Multilateralism: Analytical Notes”, en J. De Melo y A. Panagariya, *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge University Press, pp. 58-84.
- Lorca, A., G. Escribano. R. de Arce y R. Mahía (2006), “Hacia un Pacto Agrícola Euro-mediterráneo”, en IEMed, *La agricultura y la Asociación Euro-mediterránea: retos y oportunidades*, Barcelona, pp. 68-83.
- Lorca, A. y G. Escribano (1998), *Las economías del Magreb. Opciones para el siglo XXI*, Pirámide, Madrid.
- Mañé, A. (2006), “European Energy Security: Towards the Creation of the Geo-energy Space”, *Energy Policy*, nº 34, p. 3875.
- Moré, I. (2003), “El escalón económico entre vecinos. El caso España-Marruecos”, Documento de Trabajo, Real Instituto Elcano.
- Oualalou, F. (1996), *Après Barcelone... Le Maghreb est nécessaire*, Toubkal/l’Harmattan, Casablanca/París.

Royaume du Maroc, Ministère de l'Industrie, Commerce, Energie et Mines, et Banque Mondiale (2002), *Morocco Manufacturing at the Turn of the Century: Results of the Firm Analysis and Competitiveness Survey*, Casablanca y Washington, DC.

Richards, A. y J. Waterbury (1996), *A Political Economy of the Middle East*, 2ª edición, Westview Press, Boulder..