Documentos de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

LA POLÍTICA ECONÓMICA EN ARGELIA (1999-2002): ¿HACIA UNA SOLUCIÓN ECONÓMICA A LA CRISIS?

Iván MARTÍN[*]

El presente trabajo ha sido elaborado por Iván MARTIN, candidato de doctorado del Departamento de Economía Aplicada I de esta Facultad, en el marco de sus investigaciones para la realización de su tesis doctoral que dirijo sobre el impacto en los países del Maghreb de la creación de una zona de libre comercio con la Unión Europea, de próxima presentación. Por la trascendencia estratégica del tema que estudia para la economía española y por su rigor analítico, considero que merece ser publicado como Documento de Trabajo en esta serie.

Jesús de la Iglesia
Catedrático de Escuela Universitaria
Dpto. Historia e Instituciones Económicas I
Febrero de 2003

[*] Este trabajo ha sido posible gracias al apoyo del Centre d'Études et de Recherches Internationales (CERI) de Sciences Po, de París. Correo electrónico del autor: immartin@der-pu.uc3m.es

**"La política económica en Argelia (1999-2002):
¿hacia una solución económica a la crisis?"**

Palabras clave:
Argelia, política económica, economía política, apertura comercial

Clasificación JEL: O5

Resumen:

La política económica argelina entre 1999 y 2002 ha conseguido unos resultados excelentes en términos de control de las magnitudes macroeconómicas básicas, mejorando sensiblemente la solvencia internacional del país gracias sobre todo al aumento sostenido de los ingresos por exportaciones de hidrocarburos. Sin embargo, esos buenos resultados no han contribuido a mejorar las condiciones de vida (consumo, vivienda, agua corriente) ni las perspectivas económicas de la población (especialmente el empleo) ni a resolver los graves problemas económicos estructurales que debe afrontar en los próximos años (evolución demográfica, dependencia alimentaria). Por consiguiente, no han contribuido a lanzar un proceso de desarrollo económico ni a desactivar el riesgo de inestabilidad social que caracteriza al país.

En este paper, se hace un análisis crítico de las opciones de política económica de los gobiernos que han dirigido Argelia durante estos tres años y medio (bajo la Presidencia de Abdelaziz Bouteflika), de sus resultados y del avance de las reformas estructurales anunciadas, especialmente la implantación de la economía de mercado, la promoción del sector privado y la apertura comercial.

A continuación, se analiza cuál es la base social de esas reformas y el grado de consenso social y político que hay en torno a ellas. Finalmente, se hace un repaso de los principales aspectos de la política económica que determinarán hasta qué punto ésta puede contribuir a ofrecer una solución a la grave crisis que atraviesa Argelia desde 1988: la cuestión del empleo, la creación de una zona de libre comercio con la Unión Europea, el papel del sector privado y la diversificación de las exportaciones, la inversión extranjera y la regulación del principal sector económico nacional, el sector de los hidrocarburos.

En este contexto, se plantea la cuestión de la viabilidad de las reformas en un país dominado por la economía informal y los circuitos de realización de rentas paralelos al mercado y se plantea la cuestión de la interacción entre reforma económica y reforma política.

"Economic Policy in Algeria (1999-2002):
¿Towards an Economic Solution to the Crisis?"

Keywords:
Algeria, economic policy, political economy, trade liberalization

JEL classification: O5

Abstract:

Algerian economic policy between 1999 and 2002 achieved excellent results in terms of controlling the basic macroeconomic magnitudes, appreciably improving the country's international solvency, thanks chiefly to the sustained increase in the hydrocarbon export revenues. However, these good results have not contributed to an improvement in living conditions (consumption, housing, running water) or in the population's economic perspectives (especially employment), nor have they contributed to resolving the serious structural economic problems that the country must face in coming years (demographic evolution, food dependence). These results have, therefore, not contributed to launching a process of economic development nor to deactivating the risk of social instability that hauts the country.

This paper provides a critical analysis of the economic policy of the governments that have directed Algeria during these three and a half years (under the presidency of Abdelaziz Bouteflika), of their results, and of the advance of the announced structural reforms. In particular, the implantation of a market economy, the promotion of the private sector, and trade liberalization are studied.

Afterwards, the social base of these reforms and the degree of social and political consensus about them are analyzed. Finally, the paper reviews the principal aspects of economic policy that will determine how far this policy will contribute to offering a solution to the serious crisis that Algeria has been undergoing since 1988: the issue of employment, the creation of a free trade area with the European Union and its impact, the role of the private sector and export diversification, foreign investment, and the regulation of the nation's principal economic sector, the hydrocarbon sector.

In this context, the matter of the viability of the reforms is raised, in a country dominated by the informal economy and the circuits for perceiving rents that are parallel to the market, as well as the matter of the interaction between economic reform and political reform.

LA POLÍTICA ECONÓMICA EN ARGELIA (1999-2002):
¿HACIA UNA SOLUCIÓN ECONÓMICA A LA CRISIS?

Iván MARTÍN

1. **Introducción: la dimensión económica de una crisis multiforme**
2. **Los problemas estructurales**
    a. **La dinámica demográfica**
    b. **Las condiciones materiales de la vida: el agua y la vivienda**
    c. **Las dependencias exteriores**
3. **La política económica de los gobiernos Bouteflika (1999-2002)**
    a. **La estrategia económica: solvencia frente a desarrollo**
    b. **Los resultados económicos**
    c. **El Plan de Apoyo al Relanzamiento Económico 2001-2004**
4. **La base social de las reformas y la definición del interés nacional**
5. **Algunas cuestiones claves para el futuro: ¿hacia una solución económica a la crisis?**
    a. **La cuestión del empleo**
    b. **La cuestión de la apertura**
        1) **El Acuerdo de Asociación con la UE**
        2) **La adhesión a la OMC**
    c. **La diversificación de las exportaciones y la promoción de las PYMES**
    d. **La incógnita de la inversión extranjera**
    e. **El sector de los hidrocarburos y su función sistémica**
    f. **El marco institucional y el papel del Estado**
6. **Conclusión**

1. Introducción: la dimensión económica de una crisis multiforme

Sólo algunas horas después de haber conseguido la victoria de su partido, el Frente de Liberación Nacional (FLN), en las elecciones legislativas del 30 de mayo de 2002, el Primer Ministro argelino Ali Benflis, reiteró sus anteriores declaraciones sobre "la crisis multiforme que atraviesa el país"[1]. Según sus propias palabras, esta crisis "supera lo fáctico y lo coyuntural y tiene una naturaleza que puede llegar a afectar de forma duradera nuestro futuro más lejano"[2]. Es posible que se trate del único caso en el mundo de un dirigente que hace unas declaraciones tan radicales precisamente en el momento en que se dispone a sucederse... a sí mismo.

Pero semejantes declaraciones están más que justificadas si se considera que hace sólo dos décadas que Argelia era admirada como ejemplo a emular por todo el mundo árabe gracias a su modelo de desarrollo propio, con una industria pesada poderosa y unas prestaciones sociales generosas (escolarización universal y asistencia sanitaria y medicamentos gratuitos a partir de 1973, derechos de los trabajadores, precios al consumo subvencionados, construcciones de infraestructuras urbanas) y una cierta independencia con respecto al sistema capitalista mundial sostenida en la explotación de los hidrocarburos que le llevo a ser uno de los países adalides de la alternativa tercermundista del Nuevo Orden Económico Internacional. Actualmente, Argelia ha caído hasta los últimos puestos del mundo árabe en términos de indicadores como el desempleo, la sociedad de la información o la productividad.

Se trata de una de las muchas paradojas a las que nos ha acostumbrado Argelia. Más recientemente, en los últimos tres años la principal paradoja económica argelina radica sin lugar a dudas en la contradicción existente entre la exuberancia macroeconómica de que hace gala el país gracias al auge de los precios internacionales del petróleo y la quiebra microeconómica en la que se encuentra sumido, cuya manifestación más elocuente es la pauperización de segmentos cada vez más amplios de la población. He aquí el doble punto de partida de cualquier análisis sobre la política económica argelina.

La situación la resumía el Consejo Nacional Económico y Social (CNES) a finales de 2002: "la coyuntura económica y social no ha experimentado [...] una inflexión significativa, a pesar de la consolidación de la bonanza financiera"[3]. En efecto, el saneamiento macroeconómico del país no ha venido acompañado de una mejora de las variables que afectan directamente a la población, como el empleo, el crecimiento (y, por ende, los ingresos de los hogares) o el acceso a las infraestructuras públicas. Por el contrario, la situación no ha dejado de agravarse en los tres últimos años, hasta el punto de que es habitual entre los analistas hablar del "riesgo de explosión social" en Argelia[4].

[1] Diario *Le Matin,* 1 de junio de 2002.
[2] Discurso de Ali Benflis con ocasión de la clausura de los grupos de trabajos sobre la Plataforma de El-Kseur, 7 de febrero de 2002.
[3] CNES (2002).
[4] Véase Mohsen-Finan (2002, p. 17).

Sin embargo, la observación de la realidad argelina ofrece sobrados motivos para sostener que esta esquizofrenia entre el éxito macroeconómico y el fracaso microeconómico ya está produciendo, día a día, una explosión social a plazos. El descontento de la población tiene su trasunto en la proliferación de revueltas y agitaciones de todo tipo[5], con frecuencia asociadas a cuestiones materiales. La expresión más apremiante de este descontento ha sido la explosión social de la Kabilia contra los poderes establecidos que se prolonga de forma ininterrumpida desde abril de 2001, hasta el punto de que toda la región corre el riesgo de desconexión del resto del país. Ahora bien, tal y como se desprende del contenido de la Plataforma de El Kseur[6] las reivindicaciones de la población kabilia son ante todo de índole socioeconómica, atacando al Gobierno central sobre todo por su incapacidad para satisfacer las expectativas más básicas de la población. Así pues, no es sólo la vida pública argelina la que conoce el estado de urgencia desde febrero de 1992. También la economía argelina se encuentra en estado de emergencia al menos desde octubre de 1988. Teniendo en cuenta la situación demográfica del país, no es más que una cuestión de tiempo el que los argelinos empiecen a "votar con los pies" e intenten por todos los medios rehacer sus vidas en otros lugares, en la emigración.

Esta continuidad de las plagas que sufre la población argelina desde mediados de los años ochenta y de la lógica de ajuste estructural en la que se inscriben las medidas económicas aplicadas por los sucesivos gobiernos desde hace quince años explican la relativa escasez de análisis específicos sobre la política económica argelina reciente, escasez que se convierte casi en inexistencia en el caso de los estudios prospectivos (como si Argelia no tuviera futuro, sino sólo pasado).

La bibliografía sobre las causas y las manifestaciones de la crisis política, económica y social argelina desde 1988 es abundante y, a pesar de las apariencias, articula con bastante claridad un cierto consenso, hasta el punto de resultar en ocasiones reiterativa. En realidad, lo que varía es el marco analítico utilizado, el énfasis en uno u otro aspecto y hasta a veces las metáforas a las que se recurre para representar mejor la realidad, y no tanto el diagnóstico fondo. Las interpretaciones más extendidas de la crisis se articulan en torno a los conceptos de Estado rentista[7], de economía administrada[8], de "economía del pillaje"[9] o

[5] La lista completa de las revueltas populares resultaría engorrosa. No hay semana en que la prensa argelina no se haga eco de incidentes violentos de protesta de la población en un punto y otro del país. Al margen de la región de Kabylia, tan sólo en los cuatro primeros meses de 2002 cabe mencionar las manifestaciones violentas registradas en el municipio de Aïn Fekroun, al oeste del país, para protestar contra la nueva política de copago de la asistencia médica en los hospitales públicos, los motines de los presos y de sus familiares en Argel tras el incendio de una prisión, los saqueos en las ciudades sahariana de El-Goléa y de d'In-Salah contra la política de selección de personal de una empresa petrolera multinacional...

[6] La plataforma de El-Kseur es una lista de reivindicaciones presentada por los representantes de los vilayatos de la Kabilia el 11 de junio de 2001 a raíz de las revueltas contra el poder establecido registradas desde el 18 de abril en toda la región. Cuatro de las quince reivindicaciones de la plataforma son de índole socioeconómica; tres de carácter general y programático ("Por un Estado que garantice todos los derechos socioeconómicos", "Contra las políticas de subdesarrollo , de pauperización y de miserabilización del pueblo argelino" y "Por un plan de emergencia socieconómico para toda la región de la Kabilia") y una muy concreta ("Creación de una prestación de desempleo para todos los solicitantes de empleo por importe del 50% del salario mínimo").

[7] Seguramente este es el concepto más utilizado para interpretar la economía política de Argelia. Recientemente, véase Dillman (2000), que ofrece una revisión de la teoría del Estado rentista aplicada a Argelia (pp. 11-15).

de "Estado bunker"[10]. A un nivel más concreto se intenta explicar la evolución concreta de la economía argelina en función de factores como la evolución de los precios de los hidrocarburos, los intereses económicos y la infiltración en el tejido económico de los militares, la apropiación de las rentas de los hidrocarburos o la corrupción o la violencia. La interpretación oficial, aun reconociendo muchos de los aspectos destacados por los analistas (la corrupción o los comportamientos rentistas)[11], tiende a poner el énfasis en la desestructuración causada por la violencia islamista, un enfoque que pasa completamente por alto el contexto social y económico en el que ésta surgió.

Sin embargo, pese a esta indiscutible continuidad de los factores que explican la realidad argelina la política económica de estos tres últimos años presenta características específicas y desde luego merece un análisis detallado en sí misma. El punto de inflexión lo constituyó, a nivel económico, la expiración del programa de ajuste estructural impuesto por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para dar su visto bueno a la reestructuración de la deuda externa argelina (en mayo de 1998), y a nivel político la elección del primer presidente civil de Argelia desde su independencia, Abdelaziz Bouteflika (el 15 de abril de 1999). Así que, sin desdeñar los esfuerzos de más largo alcance para explicar la "agonía argelina"[12], el presente trabajo se centra en la política económica argelina durante los tres últimos años, e intenta rastrear las perspectivas de dicha política económica para los próximos años.

---

[8] Talahite (2000).

[9] Martinez (1998).

[10] Definido como "repúblicas petrorianas gobernadas material o metafóricamente desde búnkeres", cuyo ejemplo más notorio, según Henry y Springborg (2001), es precisamente el caso de Argelia (véase el capítulo 4). Según los autores, estos Estados son "los que presentan una menor capacidad institucional para gestionar sus propias economías de todos los Estados de Oriente Medio y el Norte de África. […] Son los países que tienen una economía sumergida más extendida […] Los ingresos fiscales al margen del sector de los hidrocarburos son exiguos, y una parte de dichos ingresos se los apropian los clanes dirigentes. […] Las tecnocracias de estos regímenes tienen pocas oportunidades de actuar o incluso de influir en las políticas, ya que lo normal es que los clanes dominantes filtren y distorsionen la información económica. Ninguna entidad económica significativa, ni pública ni privada, escapa a la actitud predadora de los gobernantes, aunque algunas empresas […] gozan de una protección especial. Los empresarios privados pueden acumular capital, pero sólo en la medida en que gocen del favor especial de quienes controlan los servicios militares o de seguridad" (p. 100).

[11] Véase, por ejemplo, el discurso inaugural del Presidente Bouteflika, el 1 de junio de 1999: «Lo declaro con toda claridad: el Estado está enfermo. Enfermo de sus instituciones. Enfermo de su administración. Enfermo de sus prácticas fraudulentas a gran escala, del clientelismo, de los abusos de fuerza y de autoridad, de la ineficiencia y de la vanidad tan frecuentes en el uso de los recursos, de los privilegios injustificados, de los derroches y de la desviación impune de los recursos colectivos».

[12] Por retomar una expresión corriente en aquellos años (Stone 1997, p. 10). Del mismo autor de este estudio, puede verse un esfuerzo en ese mismo sentido emprendido hace algunos años en un documento de trabajo sobre "Argelia: aproximación económica a la crisis" (Martín 1998).

2. Los problemas estructurales

El punto de partida ha de ser necesariamente el de las restricciones estructurales que enmarcan y limitan –y en ocasiones orientan de una manera evidente- la política económica y sus resultados. No cabe duda de que la violencia, bajo todas sus formas, sigue siendo el principal problema económico de Argelia: no sólo bajo la forma del terrorismo islamista y de la represión, sino también como manifestación del profundo descontento social y, sobre todo, de las contradicciones internas en las que se halla sumida la sociedad argelina. Aun cuando muy bien puede afirmarse que, en Argelia, la estabilidad política y social son otros tantos factores de producción (muy escasos) en sí mismos, se trata de elementos que no constituyen el objeto del presente estudio, pues su solución excede de los límites de la política económica y sólo puede venir de una acción política[13].

Igualmente difíciles de afrontar, pero directamente incardinados en la matriz de la política económica, son los problemas estructurales que Argelia deberá superar para seguir el camino del desarrollo, particularmente la explosión demográfica, la necesidad de creación de empleo, el imperativo de ofrecer unas condiciones de vida dignas a su población y la triple dependencia exterior (de las exportaciones de hidrocarburos y de las importaciones alimentarias, pero también de los créditos internacionales cada vez que la caída de los precios del petróleo corta la principal fuente de financiación de la economía).

2. a) La dinámica demográfica

Argelia está a punto de culminar su transición demográfica (la tasa de fecundidad en el año 2000 fue de 2,54 hijos por mujer en edad fértil, ligeramente por encima del nivel de reproducción de la población). No obstante, debido a la extremada juventud de su población (el 40% de los argelinos tiene menos de 15 años, y el 70% menos de 30 de años) la dinámica demográfica va a ejercer una presión adicional sobre la economía y la sociedad argelinas en las dos próximas décadas, con unas tasas de crecimiento de la población activa del orden del 4%. Las proyecciones se muestran en la tabla 1.

En términos comparativos, debe señalarse que Argelia es ya el país árabe –si se exceptúan Irak y Palestina- que tiene la tasa de desempleo más elevada, que afecta aproximadamente al 30% de la población activa (tres millones de desempleados). De ellos, el 83% tiene menos de treinta años y el 68% no ha tenido jamás un empleo, de modo que la tasa de desempleo entre los jóvenes de menos de 25 años es del 54%. Y ello a pesar de que a efectos estadísticos tan sólo se incluye en la población activa al 17% de las mujeres en edad de trabajar, es decir, sin contar con una previsible trasformación de los roles sociales de la mujer en el futuro.

[13] A este respecto, puede ser útil consultar el informe del International Crisis Group (2001) «La economía argelina: el círculo vicioso del petróleo y de la violencia».

Tabla 1. Argelia. Proyecciones demográficas 2000-2020 (en millones)[14]

	2000	2010	2020
Población total*	30,31	35,23	40,63
Población en edad de trabajar (15-64 años)	17,25	23,2	28,3
Población activa**	9,416	12,52	15,28

Fuente: Elaboración del autor a partir de datos del PNUD (2002, p. 144)

* Suponiendo una reducción de la tasa de natalidad acorde con las estimaciones de Naciones Unidas (en su escenario más conservador).

** Cálculo del autor suponiendo una tasa de actividad (población activa/población en edad de trabajar) constante igual a la tasa actual de un 54% (91% en el caso de los hombres y 17% en el de las mujeres).

Haciendo abstracción de las exigencias de infraestructuras sociales que esta evolución demográfica va a plantear, "la cuestión individual más importante que deberán afrontar las economías de Oriente Medio y el Norte de África [y especialmente Argelia] es el desafío de ofrecer a su población empleos de calidad"[15]. Para que el número de desempleados no aumente en los próximos años será necesario crear al menos 300.000 nuevos empleos al año (lo que dará lugar a otros tantos candidatos a la emigración en el caso de que no se creen dichos empleos)[16]. Esto resulta tanto más acuciante cuanto que, en términos históricos, todos los países que han experimentado una transición demográfica han generado importantes flujos migratorios durante varias décadas. Ahora bien, en el caso de los países del Maghreb existen restricciones cada vez más insalvables a esta válvula de escape de las presiones demográficas.

2. b) Las condiciones materiales de la vida: el agua y la vivienda

A pesar de su enorme extensión territorial, Argelia es un país excesivamente poblado, con una densidad de población en las zonas costeras de más de 250 habitantes por km^2. Lejos de estar en condiciones de satisfacer las necesidades básicas de su población, Argelia debe afrontar una escasez crónica de agua y de alimentos. Según los datos de Naciones Unidas, la disponibilidad anual de agua es de 470,4 m^3 por persona, sumando todos los usos (en 1996 las disponibilidades eran de 527 m^3 por habitante)[17]. Pese a ello, se estima que entre el 35% y el 50% del agua consumida en las grandes ciudades del país se pierde como consecuencia de las fugas del sistema de canalización y de las extracciones ilegales. En

[14] Otras fuentes estadísticas (por ejemplo, Eurostat, la Office Nationale de Statistiques argelina o la Organización Mundial del Trabajo ofrecen cifras ligeramente diferentes, por regla general todavía más alarmantes: pro ejemplo, según las cifras utilizadas por Keller y Nabli (2002, p. 21), sería necesario crear más de 500.000 empleos al año en lugar de los 300.000 calculados aquí.

[15] Keller y Nabli (2002, p. 1). Las cifras oficiales de desempleo de los países árabes están seguramente subestimadas (*ibid.*, p. 4).

[16] Esta creación de empleo permitiría reducir la tasa de desempleo al 24% de la población activa en el 2010 y al 20% en el 2020, es decir, situarla en un plazo de veinte años en un nivel próximo a la media de los países árabes.

[17] Cualquier nivel por debajo de los 1.000 m^3 anuales indica una situación de escasez estructural. Es posible que no haya un síntoma tan agudo de la falta de visión de la política económica (o de la política simplemente) argelina como la incapacidad de las autoridades para garantizar el aprovisionamiento de agua de la ciudad de Argel, que cuenta con más de cuatro millones de habitantes, y en la que desde hace varios años sus habitantes tan sólo disponen de agua corriente durante uno de cada dos días, e incluso uno de cada tres días en verano. Además, con frecuencia se trata de agua turbia.

consecuencia, una gran parte de la población debe soportar restricciones permanentes del consumo de agua, hasta el punto de que el agua se está convirtiendo en una fuente permanente de inestabilidad social en Argelia.

Otro síntoma de la penuria de las condiciones de vida en Argelia lo constituye la situación de la vivienda. Con más de 30 millones de habitantes, el país dispone de un parque mobiliario estimado en 4.100.000 unidades de viviendas (lo que permite hacer rápidamente el cálculo de la media de personas por unidad de viviendas de tres ambientes como media, aproximadamente 7,3 personas por vivienda, frente a 5,7 en Marruecos o 4,9 en Egipto). El tamaño medio de los hogares es de 6,58 personas (con lo que hay cerca de 350.000 hogares sin vivienda). El CNES (2001) ha estimado el déficit de viviendas en 1.600.000, mientras que en el año 2001 tan sólo se entregaron 66.000 viviendas sociales. Como contraste, se estima que hay casi un millón de viviendas vacías no utilizadas por sus propietarios. Ante las dificultades de acceso a la vivienda y al empleo, la edad media de matrimonio no cesa de retrasarse (31,3 años para los hombres y 27,6 para las mujeres)[18].

2. c) Las dependencias exteriores

Con una tasa de dependencia alimentaria de las importaciones del 45%[19], Argelia tan sólo puede garantizar la alimentación de menos de la mitad de su población actual. De hecho, la superficie cultivada por habitante (0,265 hectáreas) ha disminuido en un 50% con respecto a los primeros años setenta. Ello se debe al hecho de que la población se ha triplicado desde la independencia, pero también a la ocupación de una creciente proporción de las tierras más fértiles provocada por un desarrollo urbano incontrolado. Según estimaciones oficiales, sólo el 18,5% de las tierras potencialmente agrícolas son efectivamente cultivadas. Del mismo modo que el aprovisionamiento de alimentos se ha convertido en otra gran preocupación de orden público, la factura alimentaria es un problema (macro)económico estructural de gran envergadura en Argelia.

Por lo demás, el monocultivo petrolero es de tal magnitud que no son infrecuentes los análisis que utilizan los precios internacionales del petróleo (en concreto, del Saharan Blend) como único factor explicativo de la economía argelina. No es una exageración: más del 60% de los ingresos del Estado (64,9% durante el primer semestre de 2002, y 77% en 2001) proceden de la "fiscalidad del petróleo"[20]. Los hidrocarburos suponen más de una tercera parte del PIB argelino (41% en 2001) y constituyen más del 97% de las exportaciones. Aunque tales cifras varíen de un año a otro en función de la evolución de los precios internacionales del petróleo, el hecho es que desde hace más de treinta años no se ha conseguido ningún avance significativo para reducir esta dependencia[21].

[18] Office Nationale des Statistiques, censo de 2001.
[19] El 66% para los productos lácteos y el 95% para los aceites, por no hablar sino de productos agrícolas tradicionalmente producidos en el campo en Argelia.
[20] Ministerio de Hacienda argelino (2002).
[21] Una variación de 1 US$ de los precios internacionales del petróleo da lugar a una variación de 700 millones de US$ de las exportaciones y de 500 millones de US$, es decir, un 3% del presupuesto del Estado, de los ingresos presupuestarios (Aïssaoui 2001, p. 240).

3. La política económica de los gobiernos Bouteflika (1999-2002)[22]

El año de 1999 marcó claramente un punto de inflexión en la política económica argelina, aunque aún está por ver en qué dirección. Tras los años de dislocación económica y social y de caída en picado del nivel de vida entre 1988 y 1994, el período 1994-1998 estuvo marcado por el doloroso reconocimiento de la falta de autonomía de la economía argelina con respecto al sistema capitalista mundial y por la aplicación del programa de ajuste estructural impuesto por el FMI (en el conjunto de este período, entre 1986 y 1999 el PIB por habitante cayó de 2.590 US$ a 1.550 US$). Tras un impasse de más o menos un año, la elección del nuevo Presidente en las elecciones de abril de 1999 marcó una nueva época de postajuste estructural que el Gobierno desearía que estuviera caracterizada por la normalización a nivel político y por "las reformas y la apertura" a nivel económico. ¿Cuál ha sido, concretamente, la estrategia económica de los gobiernos de Bouteflika?

3. a) La estrategia económica: solvencia frente a desarrollo

Un rasgo significativo de este período es la ausencia casi total de documentos programáticos explícitos en los que se expongan de manera sistemática, al menos a nivel retórico, los fines y los medios para alcanzarlos de la política económica argelina, más allá de las apelaciones genéricas a la economía de mercado, la liberalización y la apertura comercial[23]. Tan sólo las declaraciones políticas desperdigadas por los dirigentes argelinos, el análisis de los hechos y las informaciones de prensa permiten dotar de contenido a esa estrategia.

Pese a esta ilegibilidad del programa económico del actual gobierno, las grandes opciones de política económica parecen ser las siguientes:

- *Buen gobierno:* desde el inicio de su mandato, el Presidente Bouteflika ha mostrado una posición pública sumamente comprometida y franca contra la corrupción y el fraude, y ha prometido promover la transparencia y la eficacia de las administraciones públicas, comenzando por la reforma del sistema judicial y de las estructuras del Estado.

[22] A lo largo de este trabajo, no se hará ninguna distinción entre los sucesivos gobiernos del Presidente Bouteflika: el gobierno de Ismail Hamdani (diciembre de 1998-diciembre de 1999) que había heredado del anterior presidente, el gobierno de Ahmed Benbitour (diciembre de 1999-agosto de 2000) y los dos gobiernos de Ali Benflis (agosto de 2000-junio de 2002 y a partir de junio de 2002): aunque los equipos de gobierno han cambiado parcialmente también en los ministerios económicos, y aunque los observadores atentos detectan ciertas variaciones de estilo, lo cierto es que no se aprecia una solución de continuidad entre ellos por lo que respecta a la política económica, sino más bien un alto grado de continuidad –no necesariamente coherencia- que parece garantizado por el propio Presidente Bouteflika, que gestiona directamente los grandes expedientes económicos. Las aparentes contradicciones internas entre miembros "tecnócratas" y "políticos" del gobierno –como las que han trascendido entre el entonces Ministro de la Participación y de la Coordinación de las Reformas, Abdelhamid Temmar, y el propio Ahmed Benbitour o entre el Ministro de Energía, Chakib Khelil, y el Primer Ministro Ali Benflis- tampoco justifican un enfoque diferenciado.

[23] Los tres programas de gobierno presentados ante la Asamblea Nacional Popular por el Primer Ministro Benbitour en diciembre de 1999 y por el Primer Ministro Benflis en septiembre de 2000 y julio de 2002 son bastante genéricos.

- *Utilización de los recursos públicos:* en los tres programas de gobierno aprobados por la Asamblea Nacional Popular desde 1999, se ha puesto el énfasis en el restablecimiento de la estabilidad financiera y macroeconómica, la viabilidad de la balanza de pagos y la acumulación de reservas internacionales. Existe una opción expresa en cuanto a la secuencia de las medidas de política económica: en primer lugar el saneamiento financiero y las reformas estructurales, y sólo después la satisfacción de las necesidades sociales y la recuperación de la situación socioeconómica.

Por lo que respecta a la política económica propiamente dicha, se articula en torno a tres grandes ejes:

- *Sector público/sector privado:* el objetivo principal en materia económica era proseguir con las "reformas de mercado" ya iniciadas, fomentando el papel del sector privado en la economía y creando un entorno favorable para la inversión. Con el fin de reforzar este proceso, se proponía la privatización de la mayor parte de las empresas públicas: tras la liquidación o la venta a los trabajadores o directivos de cerca de 1.000 empresas durante el período 1994-1998 y la reducción de plantillas en las demás (se estima que el volumen total de despidos durante esos años ascendió a cerca de 450.000 personas), en noviembre de 2000 se anunció una lista de 910 empresas públicas (de las 1.170 restantes) que podían ser objeto de privatización, manifestando la intención de privatizar un centenar de ellas en el plazo de un año.

- *Apertura comercial:* con el fin de promover la competencia y de atraer a las inversiones extranjeras, se proponía la reducción de la protección comercial de los mercados argelinos, concretamente por medio de la celebración de un Acuerdo de Asociación Euromediterráneo con la Unión Europea (con la creación a medio plazo de una zona de libre comercio) y de la adhesión a la Organización Mundial de Comercio, pues Argelia es uno de los pocos países del mundo que todavía no pertenece a la misma.

- *Regulación y reformas estructurales:* el principal instrumento para poner en práctica la estrategia económica de los gobiernos Bouteflika debían ser las "reformas estructurales". Mediante esta expresión, se hacía referencia a toda una serie de reformas de la regulación y de la estructura de la administración de justicia (concretamente reforzando su independencia y su agilidad y las cualificaciones de los jueces), de la educación (poniendo fin al intervencionismo del Estado en las orientaciones pedagógicas y erradicando el fanatismo religioso, revisando los ciclos escolares, los programas y los libros de texto, así como legalizando los cerca de 600 centros escolares privados que existen en un vacío legal y promoviendo la formación de los docentes) y de las Administraciones públicas (reforma administrativa). En el ámbito económico, las reformas debían materializarse en: a) la reestructuración y privatización de las empresas públicas, b) la reforma del sector financiero –sobre todo mediante el saneamiento de los bancos públicos-, c) la reforma en profundidad del sistema de aranceles aduaneros y d) la liberalización del sector de los hidrocarburos[24], con otras medidas complementarias igualmente claves, como la reforma del régimen de propiedad de las tierras agrícolas o de los terrenos industriales.

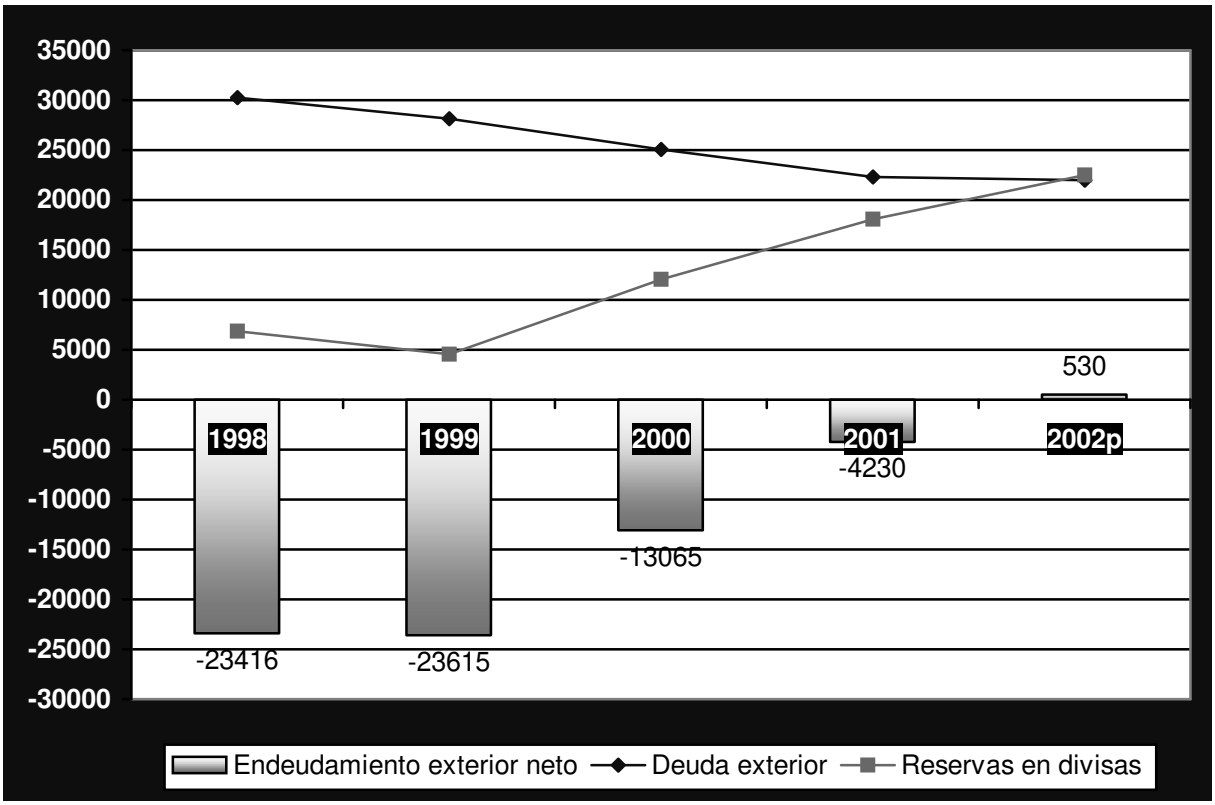
[24] FMI (2001a), p. 4.

3. b) Los resultados económicos

Antes de entrar a evaluar los resultados concretos de la política económica argelina en estos tres años, es preciso observar que los gobiernos del Presidente Bouteflika se han encontrado con unas condiciones económicas sumamente favorables. El aumento de los precios internacionales del petróleo registrado desde el segundo semestre de 1999 les ha otorgado un margen de maniobra considerable para financiar sus planes de gobierno. En términos de sus propios objetivos de utilización de los recursos públicos y de apertura comercial, hay que reconocer que la gestión económica de los gobiernos Bouteflika ha tenido cierto éxito. No tanto en cuanto en los ámbitos del buen gobierno, la promoción del sector privado y las reformas estructurales.

Efectivamente, la solvencia del país ha mejorado tanto desde el punto de vista de su situación financiera como desde el de la percepción internacional del riesgo país. En un balance de sus tres primeros años de mandato[25], Bouteflika manifestaba lo siguiente: "[hemos conseguido] un importante excedente de la balanza comercial, el control y el dominio de la inflación, la liberalización del comercio exterior con la emergencia de un sector privado dinámico [y] la reconstitución y el aumento de las reservas de divisas". Estos logros pueden sintetizarse en el gráfico 1.

Gráfico 1. Endeudamiento exterior neto de Argelia



Fuente: Elaboración del autor a partir de datos del Ministerio de Hacienda argelino

[25] Despacho de la Agencia AFP de Argel de 16 de abril de 2002.

Gracias fundamentalmente al aumento de los precios internacionales de los hidrocarburos registrado desde finales de 1999, Argelia ha visto duplicarse el valor de sus exportaciones y ha conseguido acumular unas reservas de divisas de 22.500 millones de US$ (cuando en 1999 llegaron a caer a tan sólo 4.400 millones de US$, dejando al país al borde de la quiebra). Se trata de un buen indicador, *a priori,* de la viabilidad exterior de una economía, pero también de una variable que refleja la posición acreedora de un país con respecto a los grandes países con divisas fuertes. Simultáneamente, la deuda externa se ha reducido en un tercio: de un máximo de 33.700 millones de US$ en 1996 ha pasado a 22.000 millones de US$ a finales de 2002. Estas cifras revelan que la posición financiera neta exterior de Argelia es, a finales de 2002, ligeramente positiva, es decir, que Argelia se ha convertido en acreedor del resto del mundo

Otra cosa es que resulte difícil de comprender la lógica económica subyacente en este saldo financiero neto positivo del país frente al resto del mundo (con una acumulación de reservas internacionales equivalentes a veinte meses de importaciones, cuatro veces más que el volumen de reservas que tiene, por ejemplo, Marruecos), al igual que el excedente presupuestario que registra el Estado desde 1999, en un país menos desarrollado con las carencias sociales que sufren los argelinos, por no mencionar el excedente de la balanza por cuenta corriente de más del 8% del PIB[26]. En todo caso, esta posición financiera confortable se ve sustentada en una excelente evolución de las variables macroeconómicas: la inflación se ha estabilizado en torno a un nivel muy moderado (0,3 % en el año 2000 en lugar de 5,7% en 1997, por más que después haya vuelto a repuntar como consecuencia, en parte, de la depreciación del dinar argelino, con un 4,2% en 2001 y una previsión del 3,2% para 2002) y el saldo presupuestario ha pasado de un déficit (-3,5% del PIB en 1998 y –0,5% del PIB en 1999) a un excedente del 9,9% del PIB en 2000 y del 3,4% en 2001.

Pero para hacer un balance completo de la política económica de los gobiernos Bouteflika esta excelente salud macroeconómica debe contraponerse con sus efectos sobre las condiciones de vida y las perspectivas económicas de la población, así como sobre el desarrollo nacional. A este respecto, el balance es mucho más sombrío: en términos de crecimiento, por ejemplo, los gobiernos Bouteflika han mostrado una incapacidad endémica para transformar la ingente renta petrolera en riqueza y la riqueza en bienestar. De hecho, el crecimiento del PIB no ha dejado de desacelerarse desde 1998 (véase el gráfico 2), mientras que los ingresos por exportaciones de hidrocarburos superaban todos los récords históricos[27]. En todo caso, no han dejado de aumentar desde 1998[28], mientras la tasa de

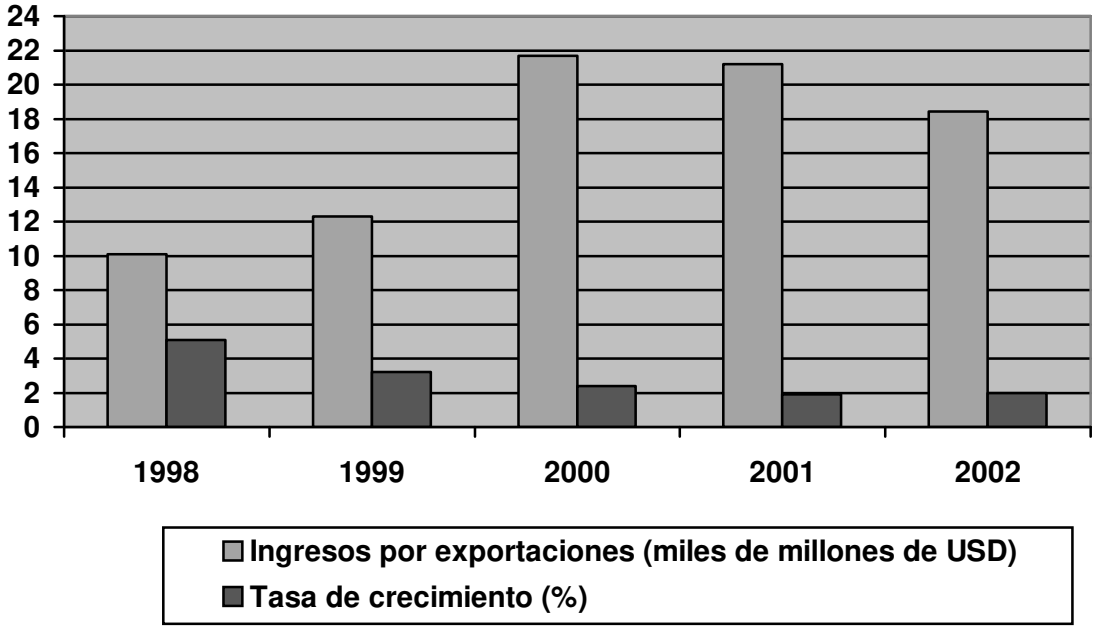
[26] La balanza por cuenta corriente ha pasado de un déficit del 1,9% del PIB en 1998 a un excedente del 16,7% en el año 2000 y del 12,4% en el 2001. Para 2002, el Ministerio de Hacienda prevé un nuevo excedente del 12,5% del PIB, aproximadamente 7.000 millones de US$. Debe recordarse que, desde un punto de vista macroeconómico, la balanza por cuenta corriente representa la diferencia entre el ahorro nacional y la inversión nacional; por tanto, una balanza por cuenta corriente positiva refleja el hecho de que el país financia las inversiones (y el desarrollo) de los demás países del mundo y no al revés, como parecería lógico.

[27] Sin embargo, Aïssaoui (2001, pp. 29-30) observa que los 22.000 millones de dólares alcanzados en 2001 tan sólo representan el 40% de los ingresos máximos en términos reales obtenidos en 1981.

[28] Hay que observar que, hasta 1999, era frecuente que los responsables políticos argelinos intentaran explicar –o justificar- la crisis económica argelina por la evolución de los precios internacionales del petróleo, dando a entender que la situación mejoraría tan pronto como los precios volvieran a subir.

crecimiento económico, aunque se ha mantenido en valores positivos, ha mostrado una tendencia sostenida a disminuir.

Gráfico 2
Renta petrolera y crecimiento económico (1998-2002)



Fuente: Elaboración del autor a partir de datos del FMI

Además, estas tasas de crecimiento económico se aproximan cada vez más a la tasa de crecimiento de la población (1,82% en 2000), es decir, apenas han contribuido al crecimiento del PIB por habitante (que, según el Banco Mundial, ha pasado de 1.550 US$ en 1999 a 1.630 US$ en 2001)[29]. Es cierto que, desde 1995, se ha recuperado algo en términos de renta por habitante (+1,5% anual, en lugar de –1,7% anual entre 1990 y 1995), pero el reparto de esta renta parece haber empeorado: debido a la pérdida de poder adquisitivo de los salarios y al aumento del desempleo, el consumo por habitante ha disminuido en un 0,4% anual entre 1990 y 2000[30]. Incluso el salario mínimo nacional garantizado (SNMG), percibido por el 13% de los asalariados, ha perdido incesantemente capacidad adquisitiva (a pesar de la última revisión del salario mínimo en un 33%, que se remonta a enero de 2001, cuando fue fijado en 8.000 dinares mensuales, en torno a 100 €). El salario medio en la industria, cuyos trabajadores son objetivamente privilegiados en la sociedad argelina actual, asciende a 23.620 dinares mensuales (en torno a 300 US$).

Por lo que respecta a la tasa de desempleo, pese a que el propio Presidente Bouteflika reconoce que sería necesario alcanzar tasas de crecimiento económico del 7% o del 8%

[29] Base de datos de World Development Indicators.
[30] Informe sobre el Desarrollo Humano 2001, PNUD.

anuales en los diez próximos años para evitar que el desempleo continúe aumentando[31], las previsiones oficiales no anticipan tales tasas de crecimiento. En el presupuesto aprobado para el ejercicio 2003, la tasa de crecimiento estimada es del 4% (por su parte, el FMI prevé, en sus *Perspectivas Económicas Mundiales* de septiembre de 2002, una tasa de crecimiento del 2,9% para 2003). Así y todo, el aumento de los gastos del Estado en el año 2003 no pasará del 4,2%.

Desde el punto de vista de la población y del territorio, las difíciles condiciones de vida y la desinvolucración del Estado en un número cada vez mayor de ámbitos resultan palpables. La tendencia la marcan con toda nitidez las estadísticas de pobreza, que ponen de manifiesto una creciente pauperización de amplios segmentos de la población: se estima que el 23% de la población (es decir, 7 millones de personas) se encuentra por debajo del umbral absoluto de pobreza (menos de 1 US$ diario de ingresos), mientras que más del 40% (en total, 14 millones de personas) disponen de menos de 2 US$ de ingresos al día.

El propio FMI, pese a mostrarse sumamente satisfecho con la evolución global de la economía argelina desde 1994, reconoce que "la situación social y política se ha deteriorado recientemente"[32]. En su informe alternativo al informe presentado por Argelia ante el Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en noviembre de 2001, la Federación Internacional de Ligas de Derechos Humanos va más allá, tal como muestra ya su propio título: "Argelia. Violación de los derechos económicos, sociales y culturales: una población precarizada".

Un indicador sintético de esta tasa de transformación negativa de riqueza en bienestar de la población lo constituye la diferencia entre el puesto que ocupa Argelia en la clasificación mundial del PIB por habitante (puesto 84) y el Índice de Desarrollo Humano calculado por el PNUD (puesto 106), es decir, un valor de transformación negativa de –22.[33]

Pero más allá de los indicadores económicos, tampoco desde el punto de vista de la regulación de la actividad económica puede por menos que constatarse un evidente estancamiento, por no hablar de bloqueo: "desde 1999, la aplicación efectiva de las reformas estructurales se ha estancado en la mayoría de los ámbitos, a pesar de los importantes trabajos preparatorios que se encuentran en curso"[34]. Esto no ha impedido, sin embargo, que la percepción internacional de Argelia haya mejorado en los últimos años. El Índice de Libertad Económica (Index of Economic Freedom) de la Heritage Foundation norteamericana, por ejemplo, ha registrado una ligera mejoría, pasando de una puntuación de 3,45 en 1998 a 3,25 en 2002 sobre una escala de 1 (para las economías libres) a 5 (para

[31] Discurso pronunciado con ocasión de la inauguración del Foro Económico Argelino-Español, Madrid, 7 de octubre de 2002, p. 5.
[32] FMI (2001a), p. 5. Aïssaoui (2001, p. 27) habla de "reformas audaces, pero aplazadas".
[33] *Informe sobre el Desarrollo Humano 2003*. Hay que señalar, sin embargo, que la mayor parte de los países árabes presentan "tasas de transformación" de la riqueza en bienestar fuertemente negativas debido sobre todo a la situación social de la mujer.
[34] Comisión Europea (2002, p. 10).

las economías reprimidas), si bien con un cierto retroceso con respecto a 2001 (3,10)[35] que posiblemente refleja una cierta decepción de los mercados internacionales con respecto al avance de las reformas en Argelia. Pero no debe perderse la perspectiva: la categoría a la que sigue perteneciendo Argelia en esta clasificación es la de país *mostly unfree* (con muy poca libertad).

En todo caso, el impulso reformador de los gobiernos Bouteflika debe calificarse cuando menos de errático. Las vicisitudes de los sucesivos planes de privatización son un buen ejemplo de ello. El ritmo, el contenido e incluso las modalidades de privatización parecen cambiar en función de los avatares políticos y de las presiones internacionales. Mientras que el Ministro de la Participación y de la Coordinación de las Reformas, Abdelhamid Temmar, declaraba en enero de 2002 la intención del Gobierno de proceder, en un plazo breve, a la privatización de 184 empresas públicas "desestructuradas", a principios de noviembre el mismo Ministro (ahora reconvertido en Ministro de la Participación y de la Promoción de la Inversión) daba a entender que, en realidad, 400 de las 1.170 sociedades estatales se encontraban en una situación de rentabilidad y de expansión, y que solamente en torno a 200 estaban "desestructuradas", de las que unas 70 empresas serían privatizadas (para declarar ante la Asamblea Nacional, pocas semanas después, que en un plazo de dos años se privatizarían 320 empresas públicas, en "paquetes" de 40, sobre un total de 700 empresas incluidas en un nuevo programa de privatización). La realidad es que, a diciembre de 2002, en estos tres años tan sólo hay una empresa pública importante que ha sido efectivamente parcialmente privatizada (la empresa siderúrgica Sider, incluido el gran complejo industrial de Annaba y sus instalaciones portuarias, en la que el grupo indio ISPAT ha adquirido una participación del 70%)[36]. La confusión política sobre este tema no puede ser mayor.

Un caso muy significativo es el del sector bancario. Los seis bancos públicos siguen concentrando más del 90% de los activos bancarios (aunque hay otros 25 bancos privados, entre ellos 6 extranjeros que operan en Argelia). Se trata de un expediente clave, ya que los bancos públicos constituyen la principal fuente de financiación de las empresas públicas, y muchas de ellas podrían verse condenadas a la quiebra sin este apoyo financiero. Durante los últimos tres años, se ha procedido a una recapitalización de los bancos públicos que ha supuesto la inyección de aproximadamente 1.200 millones de US$ en el marco de una gran operación de saneamiento previa a su eventual privatización (a finales de 2001, los créditos irrecuperables de estos bancos ascendía a más de 4.500 millones de US$, de ellos 600 millones únicamente con las empresas del sector público), pero los planes de privatización parecen haber sido aplazados por ahora[37].

Por lo que respecta al sector privado, hay que relativizar necesariamente la expansión de la que suele hablarse: su peso sigue siendo muy limitado en el conjunto de la economía

[35] Las causas de este retroceso son el aumento de la protección comercial efectiva y un aumento de la inflación, así como la impaciencia por la lentitud del proceso de privatizaciones, concretamente en el sector bancario (véase http://cf.heritage.org/index/country.cfm?ID=2.0).
[36] Para un análisis de los obstáculos a las privatizaciones y los intereses creados en torno a las empresas públicas, puede leerse útilmente Werenfels (2002).
[37] Véase Algeria Interface, «Privatisations: les banques attendront», 6 de noviembre de 2002.

argelina[38] y en todo caso muy inferior al de los restantes países del Maghreb; en segundo lugar, una parte muy importante de su volumen de negocios corresponde en realidad a un puñado de grupos empresariales privados que prosperan en los aledaños del poder en una zona gris y en unas condiciones que difícilmente pueden calificarse de libre competencia.

Un buen indicador de la lentitud con la que avanza la modernización del tejido económico argelino es el del escaso desarrollo de las comunicaciones telefónicas y de las conexiones a Internet, que en los países menos desarrollados son a menudo sectores *palanca* para otras actividades, específicamente en el sector privado[39]. Aun después de la aprobación de la nueva Ley de correos y telecomunicaciones de agosto de 2000 y de la concesión de la segunda licencia de telefonía móvil GSM en julio de 2001 (obtenida por el grupo egipcio Orascom por 737 millones de US$), el número total de líneas de telefonía móvil no pasa de 250.000, mientras que en Marruecos, con una población similar a la de Argelia, el número de líneas de telefonía móvil es ya de 4,7 millones[40]. De hecho, Argelia es el país del Norte de Africa y Oriente Medio con una menor densidad de líneas telefónicas fijas[41] y de conexiones a Internet (cuyo número se calcula en menos de 20.000)[42].

Por lo que respecta a las tres grandes reformas anunciadas por el Presidente en el momento de su investidura (la justicia, la educación y la reforma administrativa), y tras una primera fase de elaboración de informes de expertos, todas ellas siguen a la espera de decisiones y acciones concretas. Las grandes reformas marco de la actividad económica, como la reforma de la regulación del sector de los hidrocarburos (uno de los pesos pesados de los gobiernos Buteflika, el Ministro de Energía Chakib Khelil anunció ya en marzo de 2001 un nuevo anteproyecto de Ley que ha provocado una gran oposición social y hasta ahora ni siquiera ha sido discutido en el seno del Gobierno, y menos aún presentado a la ANP, siendo finalmente congelado por decisión del Presidente de la República en diciembre de 2002) o la reforma del régimen de propiedad de las tierras agrícolas, cuyo examen por el

[38] Según las estimaciones del FMI (2001a, p. 9), desde 1998 el sector privado ha superado al sector público si se exceptúan los hidrocarburos y experimenta tasas anuales de crecimiento de entre el 6% y el 8%, representando en el año 2000 ya el 55% del valor añadido bruto nacional. Sin embargo, en el sector industrial las empresas públicas siguen suponiendo cerca de tres cuartas partes de la producción, y en una serie de artículos publicados en el diario *El Watan* los días 10, 11 y 12 de octubre de 2000 por A. Bouyacoub, éste afirmaba que el porcentaje de los créditos concedidos por los bancos al sector privado no pasó del 19% en 1999, frente al 32% en 1994 (en un memorandum publicado en diciembre de 2002, el Forum des Chefs des Entreprises ofrece cifras radicalmente diferentes: 20% en 1997 y 36% en 2001). Esto no impide que el sector privado esté experimentando una verdadera explosión de sus actividades en sectores como la construcción, el transporte interno, el comercio e incluso el sector textil, y en una menor medida en el sector agrícola; a finales de 2002, el grupo egipcio Orascom obtuvo un crédito de 60 millones de euros del Banco Europeo de Inversión para instalar en Argelia la primera cementera privada (hasta el momento, el porcentaje de propiedad extranjera en el capital de las cementeras estaba limitado al 49%), y se habla de planes para privatizar otras tres cementeras.

[39] Existe una relación econométrica entre la densidad de líneas telefónicas instaladas en un país y su nivel de desarrollo. MEDA Telecom Observatory, NATP Highlights 1/3 (2002): http://meda.encip.org/highlights/issue1_3_2.html.

[40] Datos extraídos del boletín confidencial español Magreb Negocios de octubre de 2002, p. 6.

[41] 52 por cada 1.000 habitantes, frente a 90 en Túnez y 53 en Marruecos (PNUD 2002, p. 156).

[42] PNUD 2002, p. 77.

Gobierno fue aplazado una vez más en noviembre de 2002, parece muy difícil que puedan culminar antes de la cita electoral de las presidenciales de abril de 2004[43].
Por último, por lo que respecta a la apertura comercial puede decirse que es el ámbito en el que los gobiernos Bouteflika han sido más consecuentes entre sus objetivos y sus logros: en abril de 2002, el Gobierno firmó el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, y las negociaciones de adhesión a la OMC están bien encaminadas, previéndose que concluyan a finales de 2003 o principios de 2004, si bien los sucesivos gobiernos han mostrado un cierto desinterés por construir el necesario consenso social en torno a un proceso de tanta trascendencia estratégica (véase el apartado 5.b).

En conclusión –y en referencia a un debate vigente en Europa en los últimos años-, mientras que los gobiernos Bouteflika parecen haber avanzado considerablemente en la convergencia nominal de la economía argelina, puede decirse que han incluso retrocedido por lo que respecta a la convergencia real. En cuanto a las reformas estructurales, dichos gobiernos parecen haber agotado estos tres años en una misión propedéutica que, por ahora, apenas se deja sentir en la realidad económica y social argelina. Pero pasemos ahora a analizar sumariamente el único elemento de su estrategia económica en el que estos gobiernos han pasado efectivamente de los planes o compromisos para el futuro a los actos concretos.

3. c) El Plan de Apoyo al Relanzamiento Económico 2001-2004

En abril de 2001, el Gobierno anunció un plan de relanzamiento de la actividad económica (Plan de Apoyo al Relanzamiento Económico) por un período de cuatro años (2001-2004, es decir, hasta el final del mandato presidencial de Bouteflika). Este plan fue dotado con 525.000 millones de dinares (es decir, casi 7.000 millones de US$, cerca del 13% del PIB de 2000 a lo largo de tres años; véase la tabla 2). Sus objetivos declarados eran «absorber el desempleo» y el «relanzamiento de las actividades básicas del Estado»: se trataba, por tanto, de un plan clásico de estimulación de la demanda mediante inversiones en infraestructuras y el apoyo al desarrollo agrícola, a las PYMES y al desarrollo de los recursos humanos. El plan contiene asimismo algunas medidas de reducción de la carga tributaria para los inversores extranjeros y las empresas.

Pasado el ecuador del plan (de hecho, en el plan se prevé concentrar tres cuartas partes de los gastos en los dos primeros años), la evaluación de su impacto no puede ser demasiado complaciente. A pesar de las declaraciones triunfalistas del Secretario de Estado encargado del Relanzamiento Económico (que habla de 370.000 empleaos creados, el 75% de ellos permanentes, con la participación de 11.000 empresas privadas), el plan sólo ha tenido unos efectos insignificantes sobre la tasa de crecimiento (inicialmente, el Gobierno sostenía que el plan podía contribuir a alcanzar una tasa de crecimiento de hasta el 5% o el 6% del PIB), y esos presuntos empleos no se han reflejado en las estadísticas de cotizaciones a la seguridad social, que siguen estancadas. Esto puede explicarse en parte por el alcance limitado del plan (menos de una tercera parte de las exportaciones de hidrocarburos de un

[43] "Réformes économiques, privatisation, foncier agricole. Au stade des hésitations", diario *Liberté* de 11 de noviembre de 2002.

solo año distribuida a lo largo de cuatro años y un poco más de la mitad del aumento anual de los ingresos por exportaciones registrado desde hace tres años) y por la estrecha imbricación de las redes del sector informal en la economía argelina a todos los niveles (véase el gráfico 3), pero suscita cuestiones inevitables sobre la calidad del gasto público en Argelia. De hecho, según las evaluaciones del CNES, que sin embargo había sostenido inicialmente el plan en su informe anterior (primer semestre de 2001), la aplicación concreta de este plan "reviste a menudo formas convencionales de operaciones ordinarias, sin ninguna profundidad estratégica"[44].

Aprobado en julio de 2001, pero inscrito en la misma lógica, el Plan Nacional de Desarrollo Agrícola (PNDA) parece haber tenido algo más de éxito, al menos en términos de crecimiento de la producción agrícola (18,7% entre 2000 y 2001[45]). El PNDA apuesta básicamente por la financiación de las inversiones agrícolas para la intensificación de las explotaciones, mediante la adopción de técnicas de regadío o de cultivos bajo plástico o el fomento de cultivos más intensivos. La reforma del régimen de propiedad inmobiliaria de las tierras agrícolas, aparentemente aplazada en la actualidad, debía complementar a dicho plan de relanzamiento agrícola.

[44] CNES (2002): *Rapport sur la conjoncture économique et sociale du premier semestre 2002.*

[45] Sin embargo, este crecimiento se explica en buena parte por la crisis agrícola registrada durante la campaña de 2000 (a causa de la sequía). En 2002, la producción agrícola volvió a aumentar en un 8%.

4. La base social de las reformas y la definición del interés nacional

Frente a un programa de reformas tan ambicioso, sobre el papel, como el acometido por los gobiernos Bouteflika, hay que preguntarse inevitablemente cuáles son las fuerzas sociales que apoyan las reformas. Haciendo abstracción de las fuerzas externas al país, la primera constatación sorprendente en el caso de Argelia es el hecho de que las reformas económicas no cuentan con el apoyo decidido de ninguno de los grandes grupos sociales organizados. Más allá de algunos auténticos reformadores de buena fe en el propio Gobierno argelino, la principal fuerza de la reforma parece ser la conciencia de los círculos del poder de que su mantenimiento en el Gobierno depende del apoyo internacional, que a su vez depende en gran medida de la implantación de las reformas de mercado, que topan en realidad con una fuerte oposición interna. La falta de consenso sobre los principales ejes de estas reformas es casi total en la sociedad argelina: ni los trabajadores, ni los empresarios, ni los funcionarios, ni los medios de comunicación ni la población en general, ni siquiera los partidos políticos como tales, parecen identificarse con los objetivos económicos impuestos por los gobiernos Bouteflika, sino que, por el contrario, proliferan las críticas y las movilizaciones con el fin de bloquear las iniciativas concretas de puesta en marcha de las reformas. De hecho, puede decirse que, en la sociedad argelina actual, ni siquiera hay un verdadero consenso sobre la economía de mercado como tal. Esto es algo que puede explicarse tanto por los hábitos rentistas adquiridos por una gran parte de los agentes económicos argelinos durante las tres últimas décadas como por la propia falta de credibilidad del proyecto de transformación económica del Gobierno. Esto muestra con toda claridad la necesidad de acometer una transformación radical de todas las estructuras de incentivos económicos en términos de impuestos, salarios, subvenciones, acceso al crédito y precios para culminar la transición hacia una economía de mercado como requisito previo para el éxito de las reformas económicas en curso.

En este contexto, llama la atención la ausencia de debate político y social sobre la política económica entre los agentes económicos, los partidos políticos y el Gobierno[46]. En consecuencia, no existe ningún mecanismo establecido para definir por agregación los intereses nacionales, lo que contribuye a la opacidad de los procesos de definición de objetivos, determinación de prioridades y formulación de políticas, alimentando, a su vez, la desafección de la población hacia las instituciones políticas. El Consejo Nacional Económico y Social desde 1998 y el Forum des Chefs d'Entreprise[47] desde hace dos años han intentado promover el debate público sobre la política económica con notable impacto mediático interno y eco internacional, pero sin una incidencia real sobre el proceso de toma de decisiones. En cuanto a los partidos políticos, no desempeñan el papel de intermediación y vertebración de intereses que se supone que les corresponde en una democracia. El sistema político no funciona como instancia de agregación de preferencias y definición de las prioridades colectivas, sino como escenario de la lucha por apropiarse de la gestión de la renta petrolera y pantalla de grupos de intereses situados al margen del mercado y del juego democrático. En consecuencia, ante la falta de instancias y de prácticas de concertación

[46] A este respecto, resulta sumamente clarificadora la postura adoptada por el Forum des Chefs d'Entreprise en su boletín del mes octubre de 2002 dans (véase el diario *Liberté* de 17 de noviembre de 2002).

[47] Asociación patronal que, aunque no representa más que a 68 empresas (entre ellas algunas públicas y algunas extranjeras), ha adquirido rápidamente un gran protagonismo en el debate económico en Argelia).

entre los representantes políticos y los agentes económicos y, por ende, la inexistencia de acuerdos y compromisos que deben respetarse entre ellos (que orienten y determinen la acción del Gobierno), existe un "desfase entre la generosidad de las declaraciones de intenciones y el inmovilismo en las prácticas cotidianas" y "este desfase tiene razones más profundas relacionadas con la inexistencia de cualquier proyección económica seria para el desarrollo económico y social del país"[48]. Por tanto, la reconstrucción de estas instancias de discusión, negociación y arbitraje entre los diversos intereses en juego es un elemento clave para garantizar una eficacia en la formulación y defensa de los intereses nacionales y, a nivel instrumental, de la política económica argelina, lo que nos lleva a la interacción inevitable entre las reformas económicas y las reformas políticas.

Por consiguiente, el Gobierno no desempeña el papel de intermediación entre los diversos intereses y grupos de presión que le corresponde, conjugando las líneas de fractura social tradicionales (trabajadores y sindicatos/emprearios/agricultores; empresarios de exportación/empresarios de importación) en un proyecto político integrador y movilizador, sino que superpone a dichas líneas de fractura estructuras de poder opacas, en la medida en que la política económica no responde aparentemente a los intereses de los grupos de presión organizados como tales, sino que se define sin ningún debate político sustantivo. En estas condiciones, resulta difícil eludir una interpretación de la política económica argelina en clave de estrategia de mantenimiento del poder o de ciclo político. Si bien durante estos tres años los gobiernos Bouteflika no han adoptado medidas activas para mejorar la suerte de la población, han aplazado cuidadosamente todas las reformas que podrían tener efectos negativos para el *statu quo* socioeconómico, como por ejemplo las privatizaciones. Las medidas concretas que sí se han aplicado no producirán sus efectos sino mucho más allá del horizonte temporal de esta presidencia, y en el caso del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea incluso después de un eventual segundo mandato (2004-2009) del Presidente Bouteflika.

En este contexto, otra cuestión de gran envergadura es la de la calidad de la información económica. Paradójicamente en una economía que sigue estando fuertemente planificada, hay una falta casi total de estudios y análisis prospectivos detallados sobre los efectos probables de las grandes opciones económicas del Gobierno, por ejemplo estudios de impacto de la apertura comercial por sectores industriales, proyecciones económicas creíbles e incluso balances exhaustivos de la situación socioeconómica. De hecho, a menudo no se dispone ni siquiera de estadísticas económicas de base fiables, o existen contradicciones fragantes entre las estadísticas disponibles. En sus informes, el FMI se refiere a esta falta de calidad del sistema de información económica nacional señalando que "la mala calidad de los datos [...] impide actualmente el seguimiento de la situación económica y la formulación de políticas económicas"[49]. Para las empresas, esto significa que no disponen de algunos datos clave para sus proyecciones y cálculos, concretamente sobre el tamaño del mercado, los ingresos de las familias, la evolución del entorno

[48] *Ibid.*

[49] FMI (2001b), p. 3. El índice de precios al consumo oficial se sigue calculando, por ejemplo, con base en una cesta de productos elaborada en 1988, y no tiene en cuenta los precios aplicados en los mercados informales (esta situación debería haberse subsanado a finales de 2002, tras procesar los resultados de la encuesta de presupuestos familiares de la Office Nationale des Statistiques).

económico, etc. Al mismo tiempo, esto justifica las dudas expresadas por los principales agentes económicos sobre la existencia de una verdadera estrategia económica nacional[50]. En estas circunstancias, cualquier análisis de la economía argelina ha de ser, por definición, meramente aproximativo.

Todo ello hace que la política económica argelina no sea objeto de apropiación por los agentes económicos, lo que parece haber puesto fin a la tradicional función de legitimación del poder que ha desempeñado la política económica en Argelia desde la independencia[51].

[50] «El Estado es incapaz de determinar el número exacto de desempleados y menos aun dispone de parámetros para evaluar la tasa real de inflación […] ningún gobierno ha hecho un balance de situación desde el lanzamiento de las reformas" (entrevista con Abdelmajid Sidi-Saïd, Secretario General del principal sindicato argelino –antigüo sindicato único-, la Unión General de Trabajadores Argelinos, publicada en el diario de Argel *La Tribune,* 25 de julio de 2002); véanse también las protestas a este respecto del Forum des Chefs d'Entreprise (nota 46).

[51] Véase Mañé (1998).

5. Algunas cuestiones claves para el futuro: ¿hacia una solución económica de la crisis?

En las condiciones actuales, y desde el punto de vista económico, Argelia necesita un verdadero plan nacional de salvamento económico en torno a un proyecto bien articulado de modernización con un programa de reformas que aporte visiones claras sobre los grandes problemas económicos nacionales:

- una mejora de las perspectivas económicas para la mayoría de la población; esto implica una estrategia de creación de empleo y una estrategia para afrontar las distorsiones institucionales que impiden una mejora de las condiciones de vida, particularmente la escasez de vivienda y de agua;

- la inserción internacional, lo que presupone dar una respuesta a las cuestiones planteadas por la apertura de los mercados nacionales a la competencia internacional (en términos de intensidad y de secuencia de dicha apertura), el papel que debe desempeñar y los incentivos que deben ofrecerse a la inversión extranjera y la optimización de la explotación de los recursos de hidrocarburos (con el objetivo de maximizar la transformación de la renta de los hidrocarburos en riqueza nacional, lo que entre otras cosas plantea una serie de cuestiones de equidad intergeneracional);

- la reforma del marco institucional del país, concretamente mediante la lucha contra la corrupción, el aumento de la eficacia del Estado, la reforma de la educación y de la justicia; todo ello resultará sumamente difícil sin un proceso simultáneo de democratización real del país.

Tras la definición de los objetivos y de la estrategia, será imprescindible articular el necesario consenso social en torno a ellos (superando el enroque de los intereses creados) y movilizar todos los recursos disponibles para alcanzarlos: en concreto la renta de los hidrocarburos, pero también la iniciativa privada y los mercados financieros internacionales. Un país con unos déficit sociales y de desarrollo tan importantes que renuncia a agotar su capacidad de endeudamiento en los mercados internacionales, como viene haciendo Argelia desde hace tres años, revela la existencia de graves distorsiones a nivel de los mecanismos colectivos de toma de decisiones[52].

En definitiva, no debe olvidarse que la dinámica económica y social que llevó a la catástrofe de la Guerra Civil que sufre Argelia desde hace más de diez años fue desencadenada por las revueltas de octubre de 1988, cuya principal causa fue el deterioro de las condiciones materiales de vida de amplios segmentos de la población argelina. En unos momentos en los que parece mitigarse la amenaza terrorista, se corre el riesgo de poner fin a la Guerra Civil sin haber resuelto las causas profundas que la provocaron. Así

[52] Si se tienen en cuenta las perspectivas de desarrollo del sector de los hidrocarburos, Argelia podría obtener fácilmente créditos internacionales por importe de más de 10.000 millones de US$ a corto plazo, lo que situaría el coeficiente de deuda pública exterior sobre el PIB en un 60%, por debajo del nivel considerado sostenible incluso para países desarrollados (por ejemplo, en el marco de la Unión Económica y Monetaria europea.) con muchas menos necesidades primarias por satisfacer.

pues, cualquier política de pacificación social (sin la cual no habrá concordia nacional) deberá basarse en una mejora apreciable de las perspectivas económicas futuras y de las condiciones de vida presentes de una mayoría de la población.

5. a) La cuestión del empleo

Por lo demás, esta mejora de las condiciones de vida no podrá hacerse realidad sin la creación de millones de empleos en los próximos diez años para poner remedio al desempleo rampante (había dos millones de desempleados en 1997, frente a los tres millones actuales) y la incorporación de nuevas cohortes de jóvenes argelinos que llegarán al mercado de trabajo en los próximos años (para absorberlos, será necesario crear al menos 300.000 empleos anuales; véase el apartado 2.a). Esto significa conseguir nada menos que un aumento de la población ocupada de más del 50% en los diez próximos años, "un logro que no han conseguido ni siquiera las economías de alto rendimiento del Sudeste de Asia en los momentos de máximo crecimiento del empleo"[53].

Ahora bien, entre 1989 y 1997 la tasa de crecimiento del empleo fue del 3,2%, claramente por debajo de la tasa de crecimiento de la población activa (4%)[54]. Según Eurostat (2002, p. 2), en 2001 la tasa de crecimiento del empleo en Argelia fue del 1%, de todo punto insuficiente para absorber la tasa de crecimiento de la población activa, que supera el 3,5%. Esta falta de creación de empleo se debe, en parte, a la baja intensidad de mano de obra la producción argelina[55], pero sobre todo a la falta de crecimiento económico: mientras que entre 1990 y 1999 la tasa media de crecimiento fue del 1,5%, hubiera sido necesario una tasa del 5,5% para absorber el crecimiento de la población activa. Pero este aumento considerable de la tasa de crecimiento sólo puede alcanzarse mediante aumentos sustanciales de la inversión[56]. En Argelia, la fuente directa o indirecta de acumulación de dichas inversiones de capital a corto plazo no pueden ser otras que las rentas de los hidrocarburos o las inversiones extranjeras.

En estas condiciones, cualquier política económica que pretenda afrontar los verdaderos problemas del país y, por tanto, crear las bases para un mínimo de estabilidad social, deberá orientarse hacia la creación intensiva de empleo y, por consiguiente, hacia la promoción de las actividades intensivas de mano de obra como la construcción, la agricultura (que impulsan asimismo la demanda interna) y las obras públicas. Para ello, deberían evaluarse las inversiones y los gastos públicos teniendo en cuenta los precios sombra (es decir, los beneficios sociales indirectos de las actividades creadoras de empleo). Es inaudito que en un país con semejante tasa de desempleo se recurra al trabajo de 6.000 trabajadores chinos (contratados por una empresa china ganadora de una licitación pública) para la construcción de viviendas públicas en Argel.

---

[53] Keller y Nabli (2002, p. 1).
[54] Keller y Nabli (2002, p. 4).
[55] En torno a 127 trabajadores por cada millón de US$ de producción (Aïssaoui 2001, p. 238). Significativamente, el autor dedica las tres últimas páginas de su libro sobre la economía política del petróleo y del gas en Argelia a la cuestión del empleo.
[56] Keller y Nabli (2001, pp. 15-16).

A juzgar por los documentos oficiales, las autoridades argelinas son perfectamente conscientes de esta prioridad y de los remedios que se imponen, pero no parecen tener el sentimiento de urgencia requerido para movilizar y concentrar todos los recursos nacionales en la consecución de tal objetivo. El retraso o la inexistencia de una concepción general clara de la reforma de las estructuras y de los contenidos del sistema de educación nacional es sumamente significativo a este respecto: la política educativa, y muy especialmente la enseñanza primaria y secundaria, víctimas de una mezcla explosiva de negligencia y afán de manipulación desde hace varias décadas, reviste una importancia fundamental en un país en el que más del 40% de la población se encuentra en edad escolar, pues condiciona el futuro.

5. b) La cuestión de la apertura

Argelia sigue siendo uno de los países más proteccionistas del mundo, con unos aranceles cuya tasa nominal media es del 21,3%[57] y con una tasa ponderada (ingresos arancelarios/valor de las exportaciones) de 16%. No obstante, desde 1999 Argelia ha adquirido un compromiso expreso de apertura comercial, una "opción irreversible" según el propio Presidente Bouteflika. Esta opción se ha traducido, en concreto, en una reforma en profundidad del sistema de protección arancelaria[58], en la celebración de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea que conlleva la creación de una zona de libre comercio en un plazo de 12 años y en las negociaciones en curso para la adhesión de Argelia a la OMC.

Ahora bien, esta opción parece haberse tomado sin tener suficientemente en cuenta su probable impacto sobre la actividad económica argelina. El proceso de apertura no tiene asegurada su sustentabilidad en un país en el que el único sector de exportación es el de los hidrocarburos (97% del valor total de las exportaciones) y que adolece de una rigidez considerable en la composición de sus importaciones. Desde hace siete años, las importaciones se han mantenido a un nivel estable próximo a los 10.000 millones de US$, de ellos aproximadamente 3.000 millones de US$ para importaciones alimentarias y

[57] FMI (2001a), p. 24.

[58] El 1 de enero de 2002, entraron en vigor las disposiciones del Decreto nº 01-02 de 20 de agosto de 2001, relativo a la reforma del sistema de aranceles aduaneros. Al margen de 104 productos libres de cualquier arancel, para los insumos importados (materias primas y bienes de equipo sofisticados, productos farmacéuticos y cereales, en total 1.417 partidas del arancel aduanero) los derechos aduaneros se redujeron al 5%, y al 15% para los bienes semiterminados (1.875 partidas arancelarias). Además, el arancel aduanero incrementado (la tasa máxima de protección aplicable en Argelia) aplicable a los productos terminados, concretamente los productos alimentarios, los textiles, las bebidas y otros bienes de consumo final, con la excepción de los medicamentos y los automóviles (2.532 partidas) se redujo del 45% al 30%. Para 48 productos especialmente sensibles –bienes industriales terminados-, la aplicación de aranceles específicos por producto (bajo la forma de la determinación administrativa del valor en aduanas) fue sustituida por un derecho adicional provisional del 48%, que debe reducirse en 12 puntos porcentuales cada año hasta su desaparición total en 2006. Se trata de la mayor reducción arancelaria en su historia reciente y, sobre todo, de una gran operación de clarificación de la protección comercial en Argelia. En todo caso, no debe olvidarse que, muy a menudo, la protección comercial en Argelia no adopta la forma de barreras arancelarias, sino de barreras administrativas o burocráticas, que en ocasiones impiden, simplemente, la importación de determinados productos, de modo que la protección comercial real no tiene necesariamente un vínculo directo con el arancel aduanero.

productos farmacéuticos, 3.500 millones para bienes de equipo, 2.000 millones para bienes semiterminados y 1.500 millones para bienes de consumo. Estas dos últimas partidas son las más sensibles a la apertura, sobre todo por que existen indicios de que la demanda de importaciones en estos sectores ha estado fuertemente reprimida desde los primeros años noventa[59].

Si en los años setenta y ochenta el Gobierno argelino intentó superar la dependencia de los hidrocarburos por medio del desarrollo de industrias pesadas, ahora el lema es el de la apertura y la liberalización de la economía, pero nada garantiza tampoco en esta ocasión el éxito. Una diferencia importante estriba, en todo caso, en que por aquel entonces había un amplio consenso social sobre la política industrial y la estrategia general de desarrollo, e incluso el programa de ajuste estructural se impuso en los años ochenta y primeros noventa sin excesiva oposición social. En cambio, actualmente tanto los sindicatos como los empresarios luchan con todos sus medios contra las grandes iniciativas de apertura emprendidas por el Gobierno.

1) El Acuerdo de Asociación con la UE

En diciembre de 2001, el Gobierno argelino y la Comisión Europea llegaron a un acuerdo sobre el texto del nuevo Acuerdo de Asociación UE-Argelia, posteriormente rubricado en Valencia (España) en abril de 2002. Es interesante observar que, pese a las dificultades para llegar a un acuerdo –Argelia ha sido el último país del Maghreb en firmar un Acuerdo de Asociación en el marco de la Asociación Euromediterránea, por detrás de Túnez en 1996 y Marruecos en 1998-, finalmente el Acuerdo no se diferencia demasiado de los acuerdos suscritos con los demás países, salvo en la medida en que menciona específicamente el sector de los hidrocarburos. Sin embargo, en realidad el comercio de hidrocarburos está regulado por contratos mercantiles de Estado bilaterales a largo plazo, y no se verá afectado por el Acuerdo de Asociación.

Desde el punto de vista estrictametne económico, resulta difícil de entender por qué razones el Gobieno argelino se mostró dispuesto a firmar un acuerdo como ése. En el caso de un país cuyas exportaciones se concentran exclusivamente en el sector de los hidrocarburos, ello supone en la práctica otorgar concesiones unilaterales. En efecto, por lo que respecta a los fondos de cooperación proporcionados por la UE, la Comisión Europea no esperó a la firma del Acuerdo para redactar un documento de estrategia 2002-2006, elaborar un programa indicativo nacional 2002-2004 (dotado con 150 millones de €) y poner en marcha los proyecos seleccionados: 60 millones de € para un programa de apoyo a las PYMES y 38 millones de € para otro programa de apoyo a la privatización y a la reestructuración industrial. En todo caso, su volúmen es bastante insignificante en un país cuyos ingresos por exportaciones de hidrocarburos –y, por tanto, los ingresos dle Estado- han aumentado en cerca de 10.000 millones de US$ al año desde hace tres años.

Así, no es de extrañar que el Gobierno argelino haya recibido críticas de los interlocutores sociales en el sentido de que "ha negociado mal su inserción en la economía mundial". Con

[59] El FMI lo denomina "gestión estricta de la demanda" («tight demand management»; FMI 2001a, p. 4).

ello, se hace referencia a la reducción unilateral de los aranceles aduaneros aprobado por el Gobierno en el mes de agosto de 2001, y que entró en vigor el 1 de enero de 2002 (véase la nota 58), precisamente cuando Argelia se encontraba en pleno esfuerzo final de negociación del Acuerdo de Asociación. Y serán estos aranceles más bajos los que servirán de base para el programa de desmantelamiento arancelario previsto por el Acuerdo. En todo caso, no parece que para el Gobierno argelino fuera determinante el alcance de los compromisos económicos adquiridos una vez que el Acuerdo de Asociación entre en vigor: el tiempo juega a su favor. Según la experiencia de otros Acuerdos de Asociación, la ratificación del Acuerdo de Asociación por parte de los Parlamentos de los Estados miembros de la UE[60] serán necesarios como mínimo dos o tres años (es decir, hasta 2005-2006, suponiendo que no sea bloqueado en alguno de estos países), para que entre en vigor. Además, la creación de la zona de libre comercio prevista en el Acuerdo contempla un período de transición de doce años, de modo que únicamente a partir del sexto año (no antes de 2012) el desmantelamiento arancelario afectará a los sectores más importantes de la producción nacional. Por otro lado, el Gobierno argelino rechazó la oferta de la Comisión Europea de aplicar inmediatamente un acuerdo provisional sobre las disposiciones comerciales del Acuerdo de Asociación[61].

No obstante, hay que considerar que el nuevo Acuerdo, que viene a sustituir al Acuerdo de Cooperación de 1976 (vigente, por tanto, durante más de 25 años), constituirá el marco jurídico e institucional de las relaciones entre la Unión Europea y Argelia durante los próximos años y tal vez incluso décadas. Este Acuerdo define de manera irreversible un marco de inserción de la economía argelina en la economía mundial. En esa medida, el Acuerdo de Asociación representa probablemente la principal decisión económica estratégica a largo plazo adoptada por los gobiernos Bouteflika. Pese a ello, el Acuerdo de Asociación ha sido firmado de forma completamente unilateral por el Gobierno argelino, sin ninguna forma de consulta o de articulación de un consenso social. Frente a esta falta de "socialización" de los retos que plantea para el futuro, resulta difícil de imaginar que la población esté dispuesta a soportar los sacrificios que impondrá a medio plazo.

El principal de esos retos lo constituye la creación de una zona de libre comercio, con la eliminación de los aranceles aduaneros argelinos sobre los productos industriales originarios de la Unión Europea[62]. El Acuerdo prevé –en su artículo 6- la creación de una "zona de libre comercio a lo largo de un período de transición de doce años como

[60] El Parlamento Europeo lo ratificó el 10 de octubre de 2002, acompañado de una larga resolución de 25 puntos sin ningún precedente diplomático en un acto de esta naturaleza (Resolución P5_TA-PROV(2002)0462) en la que instaba a las Instituciones comunitarias y a las autoridades argelinas a garantizar el respeto de los derechos humanos, que constituye un elemento esencial de la asociación y, en concreto, a proceder a "la suspensión del estado de excepción" y a "la solución del problema de los desaparecidos y la eliminación de toda forma de impunidad" así como a que "hagan todo lo posible para que el Acuerdo de Asociación permita la mejora de la situación económica y social del pueblo argelino y, en particular, de su juventud", "expresa su inquietud por la corrupción existente en diferentes sectores en Argelia" y "reafirma la necesidad de una retirada de los militares del proceso político de adopción de decisiones".

[61] Como se ha hecho, por ejemplo, en el caso del Líbano, que firmó el Acuerdo de Asociación más tarde que Argelia (el 19 de junio de 2002), pero en el que se ha celebrado un Acuerdo provisional que entrará en vigor el 1 de febrero de 2003.

[62] Los aranceles aduaneros europeos sobre las exportaciones industriales argelinas ya fueron suprimidos en los años setenta, y la agricultura está provisionalmente excluida de la zona de libre comercio.

máximo", si bien "a partir de la fecha de entrada en vigor" del Acuerdo, es decir, a partir de 2004-2006. Los productos industriales se clasifican en tres categorías: los incluidos en la primera de ellas (Anexo 2 del Acuerdo) deben ser liberalizados desde el momento de la entrada en vigor del Acuerdo.

Los derechos de aduana de los productos incluidos en el Anexo 3 deberán ser eliminados progresivamente (80-70-60-40-20-0%) en un plazo de seis años (hasta 2010-2012), mientras que el resto de productos gozará de una protección más prolongada, que se desmantelará a lo largo de un período de doce años (90-80-70-60-50-40-30-20-10-5-0%), es decir, hacia 2016-2018. Además, el derecho adicional provisional que se percibe actualmente para 48 productos (48% *ad valorem)* deberá ser eliminado en cuatro años a partir del 1 de enero de 2002, con una reducción de 12 puntos porcentuales cada año; por tanto, en realidad serán únicamente estos productos (tractores, camiones, equipos para obras públicas) los que soportarán de inmediato los efectos de la zona de libre comercio. En cuanto a los productos agrícolas, el Acuerdo confirma las preferencias ya otorgadas a Argelia por la Unión Europea, y menciona (en el artículo 13) la instauración de "una mayor liberalización de sus intercambios recíprocos de productos agrícolas" que deberá negociarse en un plazo de cinco años.

Por lo que respecta al previsible impacto del Acuerdo, cualquier medición concreta[63] se enfrenta a grandes dificultades. Los métodos y técnicas cuantitativas habituales para medir el impacto de un proceso de apertura comercial tienen una utilidad muy limitada en el caso argelino. Para empezar, se supone que miden el impacto en una economía de mercado, lo que no define exactamente la situación imperante en Argelia. En efecto, la práctica totalidad de las exportaciones y una parte muy importante de las importaciones (que puede llegar al 50%, entre ellas una gran parte de las importaciones de bienes de equipo y de productos alimentarios como los cereales) tiene lugar bajo un régimen que muy bien puede calificarse de comercio de Estado –o de economía administrada-, lo que significa que no se verán afectadas por la liberalización de los intercambios de mercado, y que a través de ellos el Gobierno podrá *administrar* con mayor facilidad sus impactos por medio de la gestión de los contratos internacionales de compra. Lo que es más, en un país en el que las exportaciones las realiza casi exclusivamente el Estado (a través de la empresa pública de hidrocarburos, Sonatrach), el reparto o el régimen de acceso a las divisas desempeña un papel fundamental para la materialización de los efectos de la zona de libre comercio a través de un aumento de las importaciones. Ahora bien, en Argelia, pese a la liberalización formal del mercado de divisas desde enero de 1996 y la convertibilidad del dinar, en la práctica es el Banque d'Algérie –el banco central que recibe directamente todas las divisas procedentes de las exportaciones de hidrocarburos- el que monopoliza la oferta de divisas en las subastas semanales de divisas entre los bancos comerciales y, a través de ellas, el tipo de cambio (otra variable fundamental para medir el impacto de la apertura comercial).

Pero el desmantelamiento arancelario se dejará sentir también sobre los ingresos del Estado, ya que actualmente cerca del 10% de sus ingresos totales (es decir, aproximadamente 1.500 millones de US$ al año o el 25% de los ingresos presupuestarios

[63] Aparentemente, hasta el presente no se ha realizado ningún estudio serio y completo de impacto de la zona de libre comercio en Argelia.

no procedentes de los hidrocarburos) son ingresos aduaneros, y una gran parte de estos ingresos desaparecerán gradualmente con la creación de la zona de libre comercio (las importaciones procedentes de la Unión Europea constituyen dos terceras partes de las importaciones totales argelinas). Para compensar la pérdida de estos ingresos con un aumento de los ingresos fiscales, será necesario aumentar la presión fiscal en aproximadamente un 25% sobre los niveles actuales, lo que difícilmente será aceptado por la población y las empresas argelinas y, sobre todo, corre el riesgo de afectar al grado de apoyo social al Acuerdo de Asociación y, más en general, a la apertura comercial y a las reformas.

Dicho esto, es necesario interrogarse sobre la sustentabilidad del acuerdo, habida cuenta sobre todo de que la aplicación efectiva de la zona de libre comercio creará nuevas tensiones sobre la economía argelina:

- desde el punto de vista macroeconómico, la liberalización de los intercambios y la dependencia estructural de los precios mundiales de los hidrocarburos y de las importaciones de productos alimenticios y bienes de equipo darán lugar seguramente a un estrangulamiento del sector exterior, una escasez de divisas que podría obligar a reintroducir los controles de cambio y pondría en cuestión la convertibilidad del dinar, una de las condiciones fundamentales para el funcionamiento de la propia creación de la zona de libre comercio; en todo caso, es imprescindible realizar estudios más detallados sobre su impacto;

- a nivel político, los efectos negativos en términos de empleo y la prolongación de la lógica de ajuste estructural que sigue la política económica argelina desde comienzos de los años ochenta puede convertir a la creación de la zona de libre comercio en un factor adicional de desestabilización, con el riesgo de deslegitimar no sólo a la clase dirigente argelina, sino también a la Unión Europea y al propio sistema capitalista como tal.

2) La apertura multilateral

Según los anuncios efectuados por el Gobierno argelino, la adhesión a la OMC está prevista para finales de 2003, antes de que se inicie la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales de Doha. En contra de lo que suele afirmarse en la prensa argelina, esta adhesión no está ligada necesariamente a un mayor grado de apertura comercial, sino que conlleva únicamente una "consolidación" de los niveles actuales de protección, es decir, la asunción de un compromiso firme e irrevocable de no incrementar la protección en el futuro y de convertir todas las barreras comerciales en aranceles para aumentar la transparencia de los mecanismos de protección. Por consiguiente, la adhesión a la OMC entraña sobre todo una modernización de la legislación comercial argelina, y como tal no tiene alternativa: refleja un compromiso de pertenencia a la comunidad internacional tal como está configurada actualmente, y no necesariamente una opción concreta de política económica. Aun así, ha suscitado una fuerte oposición entre sindicatos y empresarios, que posiblemente refleja más bien la frustración causada por la celebración del Acuerdo de Asociación, que sí representa un riesgo mucho más cierto e inmediato para sus intereses directos. Las negociaciones de adhesión a la OMC corren el riesgo de convertirse en chivo

expiatorio de un Acuerdo con la Unión Europea cuya negociación no se ha gestionado todo lo bien que debiera y que se ha celebrado apresuradamente sin ningún debate público sobre sus consecuencias.

5. c) La incógnita de la inversión extranjera

Desde el año 2001, el trato que se da a las inversiones extranjeras se ha asimilado legalmente al trato que se da a las inversiones nacionales. Pero esta igualdad de trato no oculta la persistencia de numerosos obstáculos administrativos y/o burocráticos e incluso legales a la actividad de las empresas extranjeras en Argelia (un buen ejemplo puede ser la regulación en materia de despido o de participación de los trabajadores en los órganos de dirección de la empresa heredada del período socialista, que a menudo no se respetan en la práctica en las empresas privadas, pero que pese a ello crean incertidumbre jurídica). A ello vienen a añadirse la lentitud y la falta de independencia del sistema judicial. Esto hace que ningún inversor extranjero se atreva a instalarse en el mercado argelino sin asegurarse previamente al menos un cierto grado de connivencia de las autoridades.

Hasta el momento, y desde 1993, cuando se liberalizaron por primera vez las inversiones extranjeras[64], la inversión extrajera se ha limitado casi exclusivamente a las actividades "extractivas", entre ellas evidentemente sobre todo el sector petrolero (que absorbe la práctica totalidad de las inversiones extranjeras en los últimos diez años), pero también los contratos públicos y las concesiones de servicios públicos no comercializables como las licencias de telecomunicaciones, los contratos públicos de obras...[65] Pero hasta ahora Argelia no ha conseguido atraer la atención de las inversiones productivas[66].

Resulta difícil visualizar cómo podría cambiar esta situación: es cierto que las agencia internacionales de seguro de crédito a la exportación y de calificación de riesgos han señalado una evolución positiva de los riesgos para los inversores extranjeros en Argelia en los últimos años. Pero no lo es menos que los inversores extranjeros siguen sometidos a innumerables lentitudes burocráticas (cuando no prácticas de corrupción) y a unas prácticas administrativas a menudo arbitrarias y por lo general muy ineficientes. Lo que es peor, la percepción del riesgo social y político del país sigue siendo enorme en unos momentos en los cuales la posición relativa del Maghreb se ha deteriorado como consecuencia de la irrupción en los mercados internacionales de los países del Este de Europa, y en que la reiteración permanente de planes de reforma que finalmente no llegan a aplicarse y la

[64] Al aprobarse el nuevo Código de inversiones de 1993. La orden 01-03 de 20 de agosto de 2001 sobre el desarrollo de la inversión sustituyó a este Código por una normativa todavía más favorable. Pero el carácter en sí mismo arbitrario de los incentivos a la inversión queda perfectamente ilustrado por la intervención del Ministro argelino de la Participación y de la Coordinación de las Reformas por aquel entonces, el Sr. Boukrouh, en un coloquio organizado el 18 de octubre de 2001 en el Senado francés: "se ha creado un Consejo nacional de inversiones. Esta autoridad política, presidida por el Jefe de Gobierno, puede reunirse en cualquier momento para conceder a un inversor determinado ventajas que no estén previstas en el número Código de inversiones".

[65] El stock total acumulado de inversiones extranjeras se estima en cerca de 10.000 millones de US$, principalmente en el sector de los hidrocarburos.

[66] Para un análisis de las causas y perspectivas de la inversión extrajera en los países del Maghreb, puede consultarse Martín (2000).

inestabilidad social persistente crean una considerable inseguridad para los potenciales inversores.

5. e) La diversificación de las exportaciones y la promoción de las PYMES

En los tres últimos años, Argelia ha proseguido su proceso de desindustrialización. La producción industrial de las empresas públicas ha caído en un 25% en los últimos diez años, y la mayor parte de las empresas industriales públicas se encuentran en estado de quiebra técnica, con unas tasas de utilización de su capacidad de producción teórica por debajo del 40%. Paradójicamente, las industrias públicas que sufren un retroceso más claro son industrias intensivas en mano de obra como la industria textil o del cuero o la industria agroalimentaria, en las que en principio Argelia debería tener una ventaja comparativa; de hecho, es en esos mismos sectores en los que las empresas privadas están experimentando una gran expansión. Simétricamente, son las industrias pesadas (metalmecánica o la siderurgia), a priori menos competitivas, las que están consiguiendo aumentar su producción.

Ahora bien, la revitalización de la industria nacional –tanto pública como privada- es la única vía para superar su dependencia estructural de los hidrocarburos. En Argelia, la agricultura difícilmente se convertirá –y en todo caso marginalmente- en un sector de exportación, debido por un lado a la situación de los mercados internacionales y, por otro, a los déficit de producción alimentaria argelina y a las perspectivas de evolución demográfica. La agricultura argelina sufre graves limitaciones como consecuencia de la escasez de agua y la variabilidad de la pluviometría, la escasa proporción de tierras cultivables (no más de 8,4 millones de hectáreas, el 3,4% del territorio nacional) y más aun de tierras de regadío (sólo el 7% de la superficie agrícola útil, siendo estas tierras de regadío las únicas capaces de sostener las producciones intensivas características de los potenciales sectores de exportación) y la incuria en la que ha estado sumida durante décadas desde la independencia. A todo ello vienen a añadirse la escasa mecanización y la incertidumbre jurídica sobre la propiedad de las tierras agrícolas en tanto no se acometa una reforma del régimen de propiedad de estas tierras[67] que aporte claridad a este respecto. De hecho, el sector agrícola no aporta más del 10% del PIB argelino (aunque sigue suponiendo cerca del 25% del empleo nacional). Y no hay que olvidar en ningún momento que Argelia es uno de los mayores importadores mundiales de productos agrícolas. Así que no hay duda de que la agricultura, y concretamente el sector agroalimentario, pueden convertirse en un sector clave para el desarrollo argelino en términos de empleo y de reducción de la dependencia de las importaciones, pero difícilmente podrá generar un excedente exportable significativo en los próximos años.

Con todo, tal y como demuestra el estancamiento de las exportaciones distintas de los hidrocarburos registrado pese a la fuerte depreciación del dinar entre mayo de 1999 y

[67] Sobre todo por lo que respecta a la tercera parte de las tierras que siguen siendo de titularidad pública pero que están gestionadas por agricultores privados.

noviembre de 2000 (próxima al 20%[68]), la elasticidad de la oferta exportable en las condiciones económicas actuales es, como se ha visto, muy baja o nula. Esto se explica por una combinación de varios factores: la falta de empresarios y de espíritu emprendedor dispuestos a jugar con las reglas de libre mercado sin el apoyo de los poderes públicos, la inexistencia de un sector financiero eficaz que garantice los créditos para la expansión de las empresas y las restricciones institucionales –o burocráticas- que siguen obstaculizando las exportaciones legales (el propio Presidente Bouteflika se refirió, en un discurso, a la "mafia de los contenedores" en los puertos argelinos).

Por lo que respecta a la política industrial –actualmente inexistente-, deberá concentrarse en la renovación –en términos de equipamientos y muy a menudo también de gestión- y la reactivación de las empresas públicas (durante años concebidas como más *terminales* del sistema de distribución de la renta petrolífera que como nodos del tejido productivo), facilitando la articulación entre el sector privado y el sector público para salvaguardar y movilizar el patrimonio físico y el *know how* acumulado a lo largo de los años en esas empresas públicas y acometer una política decidida de modernización, pero también de promoción de nuevas empresas y nuevos sectores (Argelia, por ejemplo, es un gran importador de productos derivados del petróleo de bajo contenido tecnológico como puede ser el asfalto o los adhesivos). La importancia de acometer una política integral de aumento de la productividad de las empresas argelinas resulta difícil de exagerar: según *Arab Human Development Report* (PNUD 2002, p. 87), Argelia es el país árabe (con excepción de las Islas Comores) con el nivel más bajo de productividad del capital físico (eficacia de las inversiones), lo que viene a añadirse a una baja productividad de la mano de obra. De hecho, la productividad por trabajador cayó en un 2,2% anual entre 1989 y 1997[69]. Es esto, más que la reducción del nivel de inversión, lo que explica la falta de crecimiento económico que se ha señalado antes[70]. Pero los avances de la productividad no servirán de nada sin una política de cambio que ponga fin a la apreciación endémica del dinar (corregida en cierta medida desde 1999), que amenaza a la competitividad de las empresas argelinas en los mercados exteriores.

5. e) El sector de los hidrocarburos y su papel sistémico

El sector de los hidrocarburos sigue siendo un sector de primera necesidad para la economía argelina, ya que a corto plazo es la única fuente fiable de divisas, la única ventaja comparativa cierta y la principal fuente de acumulación de capital (el coste de la extracción del petróleo en Argelia es de aproximadamente 4 US$ por barril, y su proximidad a los mercados europeos, que reduce los costes del transporte y permite la exportación a través

[68] Posteriormente, el dinar se ha estabilizado en una banda de fluctuación de entre 75 y 80 dinares por US$ (80 durante 2002); a juzgar por el mercado negro de divisas, el dinar sigue estando relativamente apreciado, ya que el tipo de cambio en el mercado libre se sitúa entre 96 y 98 dinares por US$, es decir, un 20% por encima del tipo oficial.

[69] Keller y Nabli (2002, p. 5).

[70] De hecho, según los cálculos realizados por el FMI (2001a, p. 17), tampoco la productividad total de los factores ha dejado de disminuir desde 1974, y todo el crecimiento experimentado por Argelia se explica por la acumulación de factores productivos (trabajo y capital). En cambio, Keller y Nabli (2002, p. 14) concluyen que, durante los años noventa, la productividad total de los factores aumentó ligeramente, en un 0,88% anual.

de gaseoductos, otorgan a Argelia una ventaja comparativa en este último sector). La asignación de estos recursos escasos (las divisas) es necesariamente una función pública, sobre todo en un país con una dependencia alimentaria tan acusada. Las reservas de hidrocarburos permiten a Argelia tener resuelto el primer problema del desarrollo de cualquier país, el de la acumulación de capital, pero no resuelve el de la distribución y la movilización de tales recursos, que además plantean problemas muy serios de eficiencia del sistema económico.

La reforma del sector de los hidrocarburos es un caso ilustrativo para determinar el margen de maniobra real del Gobierno argelino entre las presiones contrapuestas de los mercados internacionales (como expresión de estas últimas, el Subsecretario de Estado de Comercio de Estados Unidos, Samuel Bodman, en visita en Argel el 27 de septiembre de 2002, declaró que "Argelia debe abrir su legislación en el sector de los hidrocarburos. El tiempo apremia»[71]) y las fuerzas internas opuestas al cambio del *statu quo.*

En todo caso, es evidente que Argelia se topará más pronto que tarde con los límites de sus capacidades de exportación de petróleo bruto: frente a su cuota en el seno de la OPEP de 693.000[72] barriles diarios, Argelia exporta desde hace dos años una media de 848.000 barriles diarios (y Sonatrach prevé un aumento de su producción hasta 1,3 millones diarios). Pero la política de diversificación de Sonatrach ha hecho posible que el petróleo bruto (el único producto objeto de cuotas) no suponga ya más que el 20% de los ingresos por exportaciones de hidrocarburos, gracias a la apuesta por el aumento de la producción de condensado de petróleo y de gas natural. Más allá del aumento de la producción de gas, hay un gran margen para aumentar las exportaciones de energía bajo la forma de electricidad (existen ya varios proyectos en curso con empresas españolas e italianas) y mediante la expansión del sector petroquímico, por ahora claramente subdesarrollado, y otros sectores intensivos en energía.

Puede decirse que la gestión de la generación de la renta petrolera ha sido el ámbito en el que los responsables de la política económica argelina han mostrado una mayor destreza desde las modificaciones introducidas en la Ley de hidrocarburos en 1991, pues la apertura de la exploración y la explotación a las compañías petroleras multinacionales ha permitido a la vez aumentar los descubrimientos de nuevas reservas[73] y atraer capitales a este sector para la financiación de su expansión[74].

La voluntad de una parte del Gobierno de reformar este sector se concretó en marzo de 2001 con un anteproyecto de ley de hidrocarburos presentado por el Ministro de Energía que ha provocado una enconada oposición y que finalmente no parece que vaya a ser ni siquiera considerado. Este proyecto de Ley de hidrocarburos prevé la segregación de SONATRACH en tres entidades:

[71] Cabe preguntarse para quién.
[72] Que, sin embargo, ha sido aumentada a 1,1 millones de barriles diarios en los últimos días de 2002, lo que significa un aumento de cerca de 2.000 millones de US$ anuales de sus ingresos por exportaciones.
[73] Actualmente se estima que las reservas existentes son suficientes para 45 años de consumo y exportaciones (Aïssaoui 2001, pp. 278-282), mientras que todavía en 1996 se preveía el agotamiento de las reservas en un plazo de poco más de 20 años (*BP Statistical Review of World Energy*, junio de 1996).
[74] Unos 45 contratos celebrados con 27 compañías extranjeras.

1) una agencia que asumiría la función de propietaria del dominio público minero (la Agencia nacional para la valorización de los recursos de hidrocarburos), y por tanto la gestión de las concesiones de exploración y/o explotación (en todo caso, parece que se reservará a SONATRACH el 43% del dominio petrolero);

2) una autoridad de regulación de los hidrocarburos que regulará las tarifas de transporte y de acceso a la red de SONATRACH y que controlará la actividad de explotación de hidrocarburos;

3) SONATRACH como empresa comercial en régimen de libre competencia con las empresas extrajeras y a la que eventualmente se autorizará a abrir su capital para obtener recursos financieros adicionales (el anteproyecto de Ley no menciona en ningún momento la privatización).

Una de las cuestiones más importantes que se plantea en este contexto es el de la verdadera capacidad competitiva de Sonatrach para hacer frente a la competencia exterior (y los despidos que su reestructuración podría entrañar). Además, ¿supondrá la liberalización del sector la supresión de las actuales subvenciones a los precios de los carburantes, cuyo valor total estimado asciende a cerca de 1.500 millones de US$ al año? La fuerte oposición que ha suscitado el anteproyecto de Ley entre los sindicatos (en particular, la UGTA, antiguo sindicato único) e incluso en amplios círculos de empresarios y del partido del poder –así como en una parte de la dirección de la propia SONATRACH- se debe al temor (a todas luces legítimo) a la desaparición de dicho apoyo al consumo y a la pérdida de esta fuente de recursos en favor de las grandes compañías multinacionales, pero también al deseo (menos defendible) de mantener los privilegios actuales –auténticas rentas- vinculados muy a menudo a las graves ineficiencias existentes en el seno de Sonatrach. En este sentido, parece un error haber mezclado el saneamiento de Sonatrach -para el cual podría y debería llegarse a un consenso con los interlocutores sociales en aras del interés nacional- con la liberalización forzada del sector de los hidrocarburos en Argelia (para la cual el consenso social es actualmente mucho más difícil, por más que haya fuertes presiones internacionales en ese sentido)[75].

En todo caso, una cosa es segura: en el futuro próximo, no se vislumbra ninguna otra fuente de acumulación de capital en Argelia que la explotación de los hidrocarburos (que por su propia naturaleza es una renta) y es el Estado el que debe mantener esa renta y distribuirla y canalizarla hacia la sociedad y la economía. El reto está en hacerlo sin reproducir su naturaleza de rentas, es decir, estimulando la productividad y facilitando el funcionamiento de los mercados como ámbito de creación de riqueza y no solamente como espacio de circulación de tales rentas. Esto puede realizarse o bien mediante transferencias públicas (por ejemplo, bajo la forma de precios subvencionados), que tienen el inconveniente de crear importantes distorsiones en el mercado pero pueden ser necesarias para hacer frente a la pobreza y a las necesidades primarias de la población más desfavorecida, o bien mediante la demanda directa de bienes y servicios por parte del Estado en los mercados

[75] Puede encontrarse un análisis de la reforma del sector de los hidrocarburos y de las fuerzas que se oponen a ella en Aïssaoui (2001, pp. 27-34 y 217-220).

nacionales a precios de mercado. Por supuesto, este segundo mecanismo es mucho más eficiente.

5. f) El marco institucional y el papel del Estado

En la práctica, en Argelia se corre el riesgo de crear una *economía de mercado sin mercados:* más de tres años después de la llegada al poder del nuevo Presidente, se sigue recitando como un objetivo lejano el hecho de que la implantación de una economía de mercado no es suficiente, sino que debe tratarse también de una economía liberal; la propiedad privada debe completarse mediante normas de Derecho mercantil propias de una economía liberal en materia de competencia, protección de la propiedad intelectual, cumplimiento de los contratos, cobro de las deudas, normas de calidad, etc.[76] Ahora bien, estas normas están íntimamente ligadas a un sistema político igualmente liberal, es decir, a un Estado de Derecho.

La omnipresencia de la economía informal, que se ha convertido en una auténtica válvula de escape y lubricante para las carencias del sistema económico argelino, diluye todas las reformas que necesita Argelia (el peso de la economía informal es estimado por el propio Gobierno, probablemente a la baja, en el 30% del PIB y aproximadamente un millón de empleos[77]). La economía sumergida crea importantes distorsiones en el funcionamiento de todas las instituciones económicas argelinas: en el funcionamiento de los mercados, sujetos a una competencia desleal en términos de precios y a menudo también de calidades, pero también en los mecanismos de intervención del Estado, pues reduce su base tributaria.

Una modelización esquemática del sistema económico argelino (véase el gráfico 3)[78] pone de manifiesto que una parte importante de los circuitos económicos operan al margen del mercado: las transferencias del Estado a las empresas públicas y a la población, evidentemente, pero también una parte muy importante de los flujos económicos entre el sector privado y los consumidores y entre estos dos agentes económicos y los mercados internacionales (mediante el contrabando). Como consecuencia de ello, el mercado se erige cada vez en mayor medida en Argelia como una instancia de circulación o realización de las rentas[79], pero raramente como espacio de *generación* de tales rentas. Hasta el punto de que, en Argelia, es posible hablar de la existencia de circuitos mercantiles de realización y distribución de las rentas, más que del mercado como mecanismo de producción y distribución de los ingresos. Igualmente, el mercado tampoco desempeña su función teórica de integración, sino simplemente una función de interacción entre los agentes económicos.

[76] Discurso del Ministro Abdelhamid Temmar en el Foro económico argelino-español, Madrid, 7 de octubre de 2002.
[77] Para relativizar estas cifras, conviene recordar que las estimaciones del volumen de la economía sumergida en España, Italia o Grecia la sitúan en el entorno del 25%.
[78] Podría elaborarse un esquema similar para el sistema político, en el que se vería que una parte importante de los flujos de poder se sitúan al margen del sistema electoral, los partidos políticos e incluso el propio Gobierno.
[79] Por rentas, entendemos los ingresos no ganados por medio de la utilización económica de los factores de producción. En una economía de mercado ideal, tan sólo el Estado percibe rentas.

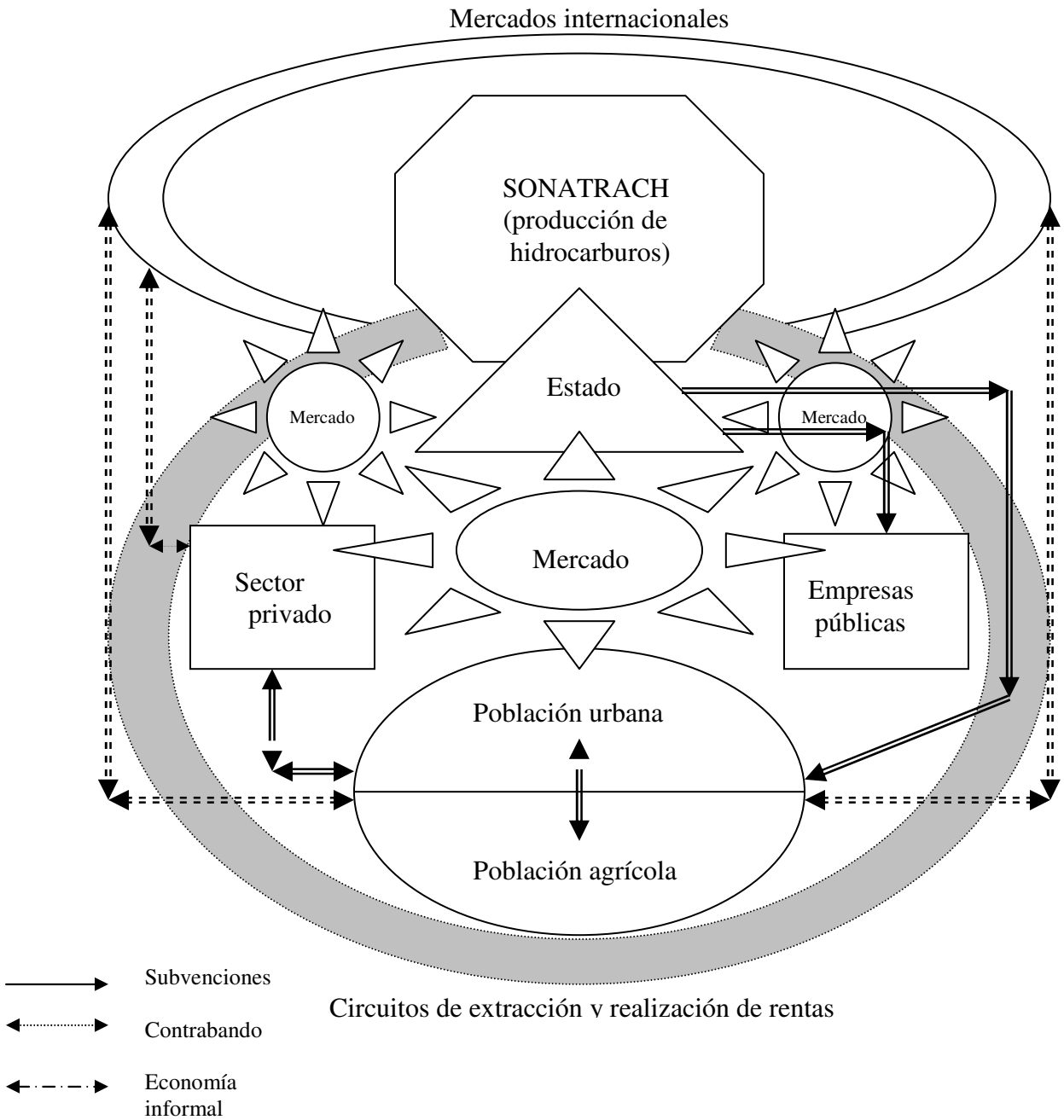
En consecuencia, el mercado no funciona como mecanismo de señales ni estimula necesariamente el aumento de la productividad.

Esto nos lleva necesariamente a la cuestión tributaria: entre el 60 y el 70% de los ingresos del Estado tienen su origen en el sector de los hidrocarburos, y otro 10% en los aranceles aduaneros[80] de forma que menos del 25% de los ingresos del Estado proceden de los impuestos (de hecho, la fiscalidad ordinaria, que en 1997 suponía el 16,2% del PIB, se ha reducido al 14,7% del PIB en el año 2000). Aun así, con la simple aplicación estricta de la legislación tributaria vigente, podrían duplicarse fácilmente estos ingresos fiscales totales, pero ello presupondría la existencia de una legitimidad política y de una capacidad administrativa del Gobierno que, en el caso de Argelia, están lejos de ser evidentes.

Al dinamismo de los circuitos paralelos y a la sustracción de los ingresos a la fiscalidad del Estado se añaden la corrupción extendida a todos los niveles[81] y reconocida por las propias autoridades, incluida la administración de justicia. El hecho es que, para una gran parte del sector privado –en todo caso, para todas las partes significativas del mismo-, la proximidad a los circuitos del poder sigue siendo tan importante para prosperar como la productividad y la competitividad de las empresas.

[80] En Argelia, hay actualmente en torno a 960.000 contribuyentes, entre ellos 58.000 personas jurídicas, y la presión fiscal de los impuestos personales se estima entre el 13% y el 15%.
[81] El libro de Hadjadj (2001) resulta sumamente ilustrativo a este respecto.

GRÁFICO 3. ESQUEMA DEL SISTEMA ECONÓMICO ARGELINO



Circuitos de extracción y realización de rentas

6. Conclusión

Argelia presenta muchos de los principales elementos que caracterizan a una economía en transición de una economía planificada hacia una economía de mercado. Pero, a diferencia de lo que ha sucedido en el caso de otros países, tanto sus autoridades como la comunidad internacional parecen empeñadas en impulsar esa transición sin una mutación previa de las estructuras de poder y de los comportamientos del poder, es decir, sin una transición efectiva en el sistema político[82]. Esto es algo que comienza a demostrarse cada vez más difícil.

En estos tres años, los gobiernos Bouteflika han contado sobre todo, al parecer, con el efecto anuncio de sus reformas. Es cierto que han acometido un trabajo preparatorio muy necesario, pero sin llegar a hacer realidad ni la aplicación práctica de esas reformas ni un crecimiento y una mejora de las condiciones de vida de la población, sino simplemente una mayor frecuentabilidad financiera de Argelia. La hiperactividad de dichos gobiernos por lo que respecta a los *programas* de reforma en todos los ámbitos (informes, anuncios, aunque no debates con los interlocutores sociales) no se ha traducido, en la mayor parte de los casos, ni siquiera en la aprobación de un marco legislativo para la aplicación de dichas reformas (como ha sucedido en el caso de la nueva ley de hidrocarburos, de la reforma bancaria, de las privatizaciones o de la reforma del régimen de propiedad de las tierras agrícolas). Entretanto, la situación de la población no ha dejado de degradarse (y, por consiguiente, las bases materiales de la inestabilidad social no han dejado de consolidarse), y los circuitos irregulares del sistema económico argelino han continuado desarrollándose (apropiación de las fuentes de renta por grupos de intereses en los aledaños del poder, expansión del sector informal...). Por lo que respecta a las decisiones efectivamente aplicadas (en particular, la firma del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea), un elemento común a todas ellas es que se trata de decisiones con efectos diferidos en el tiempo (en el caso del Acuerdo de Asociación, como mínimo durante un plazo de diez años), aunque, si no se adopta una estrategia apropiada para hacer frente a las mismas, podrán convertirse en un factor adicional de desestabilización a medio plazo.

Este enfoque parece verse confirmado por la proliferación de iniciativas *ad hoc* para hacer frente a las urgencias coyunturales o más a menudo por conflictos puntuales o directamente revueltas contra las autoridades. Por utilizar la expresión del Forum des Chefs d'Entreprise[83], «lo que sucede es que, a falta es un marco de referencia sólido y consensuado, la acción económica de las autoridades día a día se asemeja cada vez más a una serie continua de improvisaciones determinadas por la coyuntura inmediata" y podría decirse también que por las presiones internacionales.

En estas circunstancias, todas las condiciones parecen reunidas para el lanzamiento de un gran programa nacional de inversión de inspiración keynesiana[84], el único que parece capaz

[82] La excepción la constituyen, evidentemente, China y, con sus propias modalidades, Rusia y los Estados procedentes de la Comunidad de Estados Independientes.
[83] Véase la nota 50.
[84] En la conferencia de prensa que siguió a su famosa conferencia "Las posibilidades económicas de nuestros nietos" pronunciada por el gran economista John Maynard Keynes en la Residencia de Estudiantes de Madrid el 8 de junio de 1930, preguntado por su opinión sobre el nivel de reservas en oro que entonces tenía España,

de aportar soluciones simultáneas a todos los grandes problemas de la economía argelina. Estas inversiones deberían concentrarse en las infraestructuras sociales (vivienda y sistema de distribución de agua, sobre todo) y físicas (especialmente, las infraestructuras de comunicaciones y de medio ambiente) y humanas (especialmente educación y formación). Esto, unido a un plan de reconversión y relanzamiento de la industria nacional y de la producción agrícola y a la aplicación efectiva de las reformas estructurales enunciadas desde hace tanto tiempo (eso sí, con el necesario consenso social que se vería facilitado en el marco de un programa general de inversiones) podría crear las condiciones necesarias para el desarrollo del sector privado y para un proceso de creación masiva de empleo y de crecimiento económico. Pero para que el vínculo entre inversión pública y crecimiento y empleo funcione en la práctica dicho plan debería ir acompañado de una reforma fiscal en profundidad (que garantice la sujeción de todos los agentes económicos al sistema impositivo, para lo que se requiere una vez más de un amplio consenso político, además de una mejora de la eficiencia administrativa) y la eliminación –forzosamente progresiva- de los circuitos de la economía informal y del contrabando. De lo contrario, se correría el riesgo de que los recursos inyectados en el sistema económico por medio de las inversiones físicas se *filtraran* hacia la economía informal, como parece haber sucedido con las inversiones del plan de apoyo al relanzamiento económico, y contribuyeran en realidad a perpetuar y reproducir las situaciones rentistas heredadas. Es decir, deberá procederse a un recentraje de los flujos económicos sobre los mercados y a eliminar progresivamente los circuitos *paralelos* (véase el esquema del gráfico 3) que restan transparencia al sistema económico argelino.

En este contexto, la apertura de la economía no es en sí misma ni prioritaria ni urgente, aunque el horizonte de la zona de libre comercio con la Unión Europea –ya comprometida- y de la adhesión a la OMC –en curso de negociación, pero muy avanzada- podría desempeñar un papel catalizador nada despreciable para la modernización económica argelina y la modernización efectiva de sus empresas, siempre y cuando se articule en torno a dicha apertura comercial un amplio consenso que sirva de base para definir una estrategia nacional para hacer frente a los desafíos que plantea –con transacciones y compensaciones entre los grupos sociales ganadores y perdedores de este proceso- y la movilización de los recursos de todo tipo para llevarla a término. En todo caso, es urgente acometer la realización de estudios detallados por sectores del impacto de la apertura en términos de producción y cuota de mercado, empleo, ingresos del sector público, etc. para dar transparencia al proceso y, sobre todo, para estar en condiciones de formular estrategia de optimización de la transición hacia dicha apertura y de reaccionar a los riesgos en modo alguno despreciables que entraña.

Todo ello deberá inscribirse necesariamente en un proyecto de conjunto que, en el caso de un país como Argelia, debería tener el alcance de un verdadero nuevo contrato social que implicara a todos los actores sociales y económicos e importantes. Pero esta refundación

---

su contestación fue la siguiente: "La economía española tiene en el momento presente un nivel de reservas que figura entre las más importantes de todos los países del mundo. Carece de sentido que un país pobre como España no haya utilizado y no utilice esas reservas-oro para emplearlas en un programa de desarrollo que situará en una posición mejor al país y a su población". Lo mismo podría haber dicho en el año 2002 de Argelia.

constitucional para el desarrollo, aun refiriéndose fundamentalmente a cuestiones relativas a la organización económica, requiere de una dinámica social y política que excede con mucho los límites de la política puramente económica. Presupone también articular un consenso social de fondo y desactivar los intereses creados -económicos, pero también políticos- que siempre han impedido las reformas.

Evidentemente, un programa de esta envergadura pondría en cuestión las estructuras de poder económico que existen actualmente en Argelia: "una reforma económica en Argelia depende de la implantación de instituciones eficaces que funcionen bajo el control democrático y la autoridad y de la Ley"[85]. En otros términos, "la reforma en un régimen de bunker siempre resulta muy problemática, ya que la liberalización económica exige un cambio del sistema político" y "el ajuste a la economía global, por necesario que sea, pondrá en cuestión" dicho régimen[86].

En definitiva, la *normalización económica* en Argelia está aún pendiente, por más que sus dirigentes no ahorren ningún esfuerzo para convencernos de lo contrario, y difícilmente tendrá lugar sin una normalización previa del sistema político, que también está lejos de haberse culminado. Las perspectivas para los dos años próximos tampoco son mejores: la cita electoral de las presidenciales de abril de 2004 corre el riesgo de bloquear cualquier nueva iniciativa de política económica. Entretanto, se alimenta la inestabilidad social y –tal vez- la emigración con otro lustro perdido que viene a añadirse a la década perdida de los años 1990.

[85] International Crisis Group (2001), p. 17.
[86] Henry y Springborg (2002, pp. 121-122).

Referencias

AISSAOUI, Ali (2001): *Algeria: The Political Economy of Oil and Gas,* Oxford University Press, Oxford Institute for Energy Studies.

ALGÉRIE INTERFACE (2001-2002): Servicicio de información en Internet sobre Argelia, http://www.algeria-interface.com/new/index.htm

BENSIDOUN, I., CHEVALIER, A. y GAULIER, G. (2001): «Repenser l'ouverture du sud», en *La Lettre du CEPII* nº 205, Centre d'études prospectives et d'information internationales (CEPII), Paris, octubre de 2001.

COMISION EUROPEA (2002): *Partenariat Euromed. Algérie: Document de stratégie 2002-2006,* Bruselas, http://europa.eu.int/comm/external_relations/ algeria/csp/02_06_fr.pdf

CONSEIL NATIONAL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL (1998-2002): *Rapport sur la conjoncture économique et sociale du # semestre de #,* Argel.

DILLMAN, Bradford L. (2000): *State and Private Sector in Algeria. The Politics of Rent-seeking and Failed Developement,* Westview Press.

EUROSTAT (2002): *Population active et marchés de travail dans les pays euroméditerranéens,* Statistiques en bref 24/002, Luxemburgo.

FEDERATION INTERNATIONALE DES LIGUES DES DROITS DE L'HOMME (2001) *Algérie: Violation des droits économiques, sociaux et culturels,* número especial de La lettre mensuelle de la FIDH nº 319, noviembre de 2001.

FONDO MONETARIO INTERNATIONAL (2001a): *Algeria: 2001 Article IV consultation. Country Report nº 01/162.* Washington D.C., septiembre de 2001. http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr01162.pdf

(2001b): *IMF Concludes 2001 Article IV Consultation with Algeria,* Public Information Notice nº 01/94, 19 de septembre, Washington, http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2001/pn0194.htm

(2000): *Algeria: Recent Economic Developments,* IMF Staff Country Report nº 00/105, Washington, agosto de 2000.

HADJADJ, D. (2002): *Corruption et démocratie en Algérie,* La Dispute, París.

HENRY, C.H. y SPRINGBORG, R. (2002): *Globalization and the Politics of Development in the Middle East,* Cambridge University Press, Cambridge.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2002): *L'économie algérienne: le cercle vicieux du petrole et de la violence,*, Rapport Afrique nº 36, Bruselas, 26 de octubre de 2001. http://www.intl-crisis-group.org/projects/middleeast/egypt_northafrica/reports/A400542_26102001-1.pdf

KELLER, Jennifer y NABLI, Mustapha (2002): *The macroeconomics of labour market outputs in MENA over the 1990,* Banco Mundial, Washington. http://www.worldbank.org/mdf/mdf4/papers/keller-nabli.pdf

MAÑE, Aurelia (1998): «Ajuste estructural en Argelia: un diagnóstico equivocado para una difícil reforma», *Nación Árabe* nº 36, Vol. XII, Otoño 1998, pp. 115-127, http://www.nodo50.org/csca/na/na36/na36-manye.html

MARTIN, Iván (1998): *Argelia: Aproximación económica a la crisis,* Documento de Trabajo nº 5, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). 42 pp. Madrid. http://www.ucm.es/info/icei/argelia.htm.

(2001). "La inversión extranjera directa en los países del Maghreb en el marco de la Asociación Euromediterránea: ¿el eslabón perdido?", en *REM. Revista de Economía Mundial* nº 4, pp. 175-206, Universidad de Huelva. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=282109 Versión inglesa (*The Euromediterranean Partnership and Inward FDI in Maghreb Countries)*: http://personal.telefonica.terra.es/web/ivanmartinmartin/Publicaciones/Maghrebfdi.doc

MARTINEZ, Luis (1998): *La guerre civile en Algérie,* Khartala, París.

MINISTERIO DE HACIENDA argelino (1999-2002): *Notes semestrielles de conjoncture,* Argel.

MOHSEN-FINAN, K. (dir.) (2002): *L'Algérie: une improbable sorite de la crise?,* les Notes de l'IFRI , Paris, marzo de 2002.

PNUD (2002): *Arab Human Development Report 2002*, New York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. http://www.undp.org/rbas/ahdr/CompleteEnglish.pdf

STONE, Martin (1997): *The Agony of Algeria,* Columbia University Press, Nueva York.

TALAHITE, Fatiha (2000): «Économie administrée, corruption et engrenage de la violence en Algérie", en *Revue Tiers Monde,* t. XLI, nº 161, enero-marzo de 2000, pp. 49-74.

WERENFELS, Isabelle (2002): «Obstacles to Privatisation of State-Owned Industries in Algeria: the Political Economy of a Distributive Conflict", en *The Journal of North African Studies* Vol. 7, No. 1 (Primavera de 2002), pp. 1-28.