

LAURENCE THIEUX

Argelia: las raíces económicas de la crisis

La economía argelina está sometida desde abril de 1994 a un programa de ajuste estructural. Las inevitables restricciones sociales que conlleva la aplicación de políticas liberales podrían agravar las tensiones políticas. Al mismo tiempo, la represión del régimen contra los islamistas y su falta de legitimidad comprometen aún más el éxito de unas reformas muy costosas socialmente. Está por ver, asimismo, si los nuevos créditos concedidos a Argelia son utilizados por el Gobierno para reactivar la economía, contribuyen a intensificar su campaña militar contra los islamistas o le ayudan a evitar una crisis social adoptando medidas coyunturales que mantengan su poder autoritario y aplacen las salidas a la crisis.

Laurence Thieux es periodista, y colaboradora del CIP.

La economía de Argelia está sometida desde 1994 a un programa de ajuste estructural pactado con las instituciones de Bretton Woods. Las reformas de liberalización económica, sin embargo, comenzaron a aplicarse al final de los años 80. Estas reformas constituyen un precedente interesante para estimar la efectividad de las medidas preconizadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Amin ha subrayado el peso de la herencia colonial sobre las políticas económicas y las estrategias de desarrollo aplicadas a partir de la independencia. "El Estado argelino -afirma- heredó de las posiciones estratégicas que Francia había adoptado durante los años anteriores a la independencia. El Estado francés ya controlaba el sector del petróleo, desarrollado para reforzar su autonomía frente a las compañías americanas".¹ La estrategia económica seguida por el Estado argelino no modificó la estructura de intercambio y de producción vigente durante la administración colonial. La división bisectorial de la economía marcada por el desarrollo del sector destinado a las exportaciones en detrimento del sector de producción de bienes de consumo interno sumió a la economía en una dependencia exterior cada vez más apremiante. Durante los años 60 el Estado argelino

¹ Samir Amin, "The Arab Nation: Nationalism and class struggles", Zed Press, 1978.

extendió su control sobre todas las actividades económicas: nacionalizaciones sistemáticas, regulaciones que afectaban al cambio de divisas y control de los precios y del comercio exterior.

Para el régimen de Boumediene se trataba de controlar y desarrollar desde el Estado el conjunto de la economía argelina y consolidar la independencia política de Argelia mediante su independencia económica. La renta de las exportaciones de hidrocarburos sostenía un sistema distributivo que limaba las carencias del sistema económico y evitaba las tensiones sociales. La disponibilidad de recursos financieros le permitía financiar las empresas estatales -a través de las cuales fijaba salarios políticos- y subvencionar el precio de los productos de consumo de primera necesidad. El objetivo del modelo de inspiración francesa de "industria industrializante" era constituir poderosas y modernas unidades productivas que arrastrarían a los demás sectores. Así se desarrolló la industria pesada en perjuicio de las industrias ligeras, que hubieran podido proporcionar bienes de consumo y limitar el volumen de las importaciones. También se privilegiaron las inversiones en alta tecnología poco creadoras de empleo y dependientes del exterior.

La dependencia exterior

La dependencia alimentaria se acentuó en los últimos años. En 1994 Argelia importó el 95% de los cereales consumidos.² El fracaso de las reformas agrícolas y la falta de inversiones no favorecieron el aumento de la productividad. De 1985 a 1989 el sector agrícola sólo recibió el 5,5% de las inversiones.³ Al mismo tiempo el proceso de industrialización marginó la producción de bienes de consumo. Durante el período 1967-1978 este sector recibió sólo el 15 % de las inversiones mientras que el 50% fue destinado a la explotación de hidrocarburos.

La incapacidad de aumentar la productividad tanto del sector industrial como agrícola socavó las posibilidades de enfrentarse a un aumento de la demanda debida al crecimiento demográfico y acentuó la dependencia exterior argelina en productos alimentarios y bienes de equipo.

La caída de los precios de petróleo a partir de 1985 y la subsiguiente contracción de los recursos disponibles rompieron la estrategia económica vigente en Argelia desde los años 70 y mostraron la vulnerabilidad de una economía cada vez más dependiente del exterior.

Con el fin de hacer frente a las crecientes dificultades financieras, desde el final de los años 80 varios gobiernos bajo la presidencia de Chadly Benjedid se enfrentaron al proceso de reformas económicas. Los avances y retrocesos en la aplicación de las reformas reflejaron la dificultad de conseguir un equilibrio entre la presión de las demandas sociales, los imperativos económicos y las resistencias internas de las fuerzas en el poder.

² Francis Ghiles, "Algerian debt take on a surreal aspect", *Financial Times*, 13 de septiembre de 1994.

³ Will D. Swearingen, "Agricultural policies and the growing food security crisis", *State and Society in Algeria*, John P. Entelis, Phillip C. Naylor (eds.), Westview Press, 1992, pp. 117-149.

Las reformas adoptadas tuvieron un efecto limitado debido, en parte, por el inmovilismo de la alta burocracia administrativa, industrial y bancaria, y a su resistencia a toda reforma que pudiera modificar su situación. La reforma de las instituciones financieras, plasmada en la ley sobre créditos e inversiones del 25 de marzo de 1990, convirtió el banco central en un centro de poder monetario y financiero, independiente del Ministerio de Finanzas. Autorizó a los bancos extranjeros a abrir oficinas en Argelia y al capital privado argelino a participar en *joint ventures* con capitales extranjeros sin poner ningún límite a la participación exterior.

Esta transferencia de competencia, sin embargo, se enfrentó a las resistencias de la alta burocracia. En junio de 1991 se presentó un proyecto de enmienda para restablecer el control del ministerio sobre el banco central. Los reformistas pretendían renovar las instituciones y crear nuevos organismos para introducir nuevas prácticas pero sin cuestionar el control del Estado. De acuerdo con este planteamiento, los reformadores intentaron introducir mecanismos de mercado en el funcionamiento de las empresas públicas sin privatizarlas. Sin embargo, la creación de sociedades de *holding* administradas por los fondos de participación no tuvo los efectos deseados porque volvieron a funcionar como autoridades administrativas.

Las privatizaciones en el campo agrícola no impulsaron un aumento de la productividad a pesar de ser los precios de los productos muy favorables a un aumento de la producción. La permanencia de los monopolios estatales sobre la importación de productos necesarios para la producción, los transportes y los circuitos de distribución neutralizaba la eficacia de la privatización de las tierras. Las reformas crearon en algunos casos nuevas privilegios. La liberalización del acceso a licencias de importación contribuyó a consolidar las fortunas de una clase estrechamente vinculada al poder.

Por otro lado, las reformas emprendidas por el Gobierno Hamrouche fueron pronto limitadas por las tensiones sociales que provocaron el aumento de los precios, la reducción de las subvenciones estatales sobre ciertos productos (cuyos precios aumentaron de 40% entre enero y octubre de 1988) y el incremento del desempleo provocado por la reestructuración de las empresas públicas. El proceso fue interrumpido por la agitación islamista que fue la causa de la caída del Gobierno Hamrouche el 5 de junio de 1991.

Según Corm, las reformas institucionales realizadas por el Gobierno Hamrouche permitieron el establecimiento de infraestructuras jurisdiccionales propicias a una reestructuración profunda de la economía argelina, sin embargo las resistencias múltiples que obstaculizaron la transformación muestran los límites de una reforma privada de apoyo en los sectores económicos. También contribuyeron a su fracaso la falta de apoyo internacional y el inmovilismo de la burocracia administrativa y del personal dirigente de las grandes empresas públicas y de los bancos.⁴ Optimizar los efectos de las reformas suponía llevar a cabo un proceso de democratización que permitiera la regeneración del sistema político y administrativo y permitiera la formación de un sector privado independiente del poder.

Optimizar los efectos de las reformas suponía llevar a cabo un proceso de democratización que permitiera la regeneración del sistema político y administrativo y permitiera la formación de un sector privado independiente del poder.

⁴ Georges Corm, "La réforme économique algérienne: une réforme mal aimée?", *Monde arabe: Maghreb-Machrek*, n° 139, enero-marzo 1993.

Desde 1988 Argelia transfirió entre el 13% y el 15% de su riqueza nacional para pagar el servicio de la deuda.

La deuda y la liberalización económica

En 1994 la deuda argelina alcanzó la cifra de 26.000 millones de dólares. La necesidad de obtener nuevos créditos para evitar la parálisis del aparato productivo -utilizado actualmente a menos de 50% de su capacidad- y asegurar el pago del servicio de la deuda obligó a Argelia a recurrir al FMI. El Gobierno argelino firmó en abril de 1994 un acuerdo *stand by* mediante el cual se comprometió a adoptar las medidas consideradas necesarias por el Fondo y recibió 1.000 millones de dólares del FMI. Fue el primer paso necesario a la apertura de otras negociaciones, todas encaminadas a liberar nuevos créditos y reescalonar la deuda existente.

El Club de París accedió el 1 de junio a la demanda de reescalonamiento de parte de la deuda pública argelina y diferir el reembolso de 5.000 millones de dólares cuyo plazo finalizaba entre mayo 1994 y mayo 1995. Las negociaciones en el Club de Londres sobre el reescalonamiento de la deuda comercial (4.700 millones de dólares) finalizaron a final de marzo del presente año. Entonces Argelia acordó con el FMI un plan de ajuste estructural de tres años, al cumplirse el primer año del acuerdo *stand-by* firmado en abril de 1994. Las previsiones optimistas del FMI en cuanto a la reactivación de la economía argelina y el retorno a un nivel de crecimiento, estimado a 3% todavía en verano, no han sido confirmadas. El crecimiento económico en Argelia ha sido casi nulo en 1994 (0,3%).

En lo que respecta al peso de la deuda sobre la economía argelina, en 1993 el servicio de la misma representaba el 86% de las exportaciones. En 1994, sin el reescalonamiento después acordado, el peso del servicio de la deuda hubiera absorbido el 97% de las recetas de las exportaciones de hidrocarburos. Las recetas en divisas del orden de 9,4 billones de dólares no hubieran sido suficientes para pagar un servicio de la deuda de 9.800 millones de dólares, una factura alimentaria de 2.000 millones y la adquisición de bienes de equipos necesarios al funcionamiento de las industrias por la suma de 5.000 millones.

Según Benachenhou, desde 1988 Argelia transfirió entre el 13% y el 15% de su riqueza nacional para pagar el servicio de la deuda.⁵ Ningún país deudor ha tenido que aguantar tal presión sobre su economía. Aunque Argelia tenga un PNB superior a sus vecinos. Las rentas públicas eran de 11.000 millones de dólares en 1991 pero aproximadamente el 75 % de ellas (comparado con el 25% para Marruecos y el 22% para Túnez) eran necesarias para pagar el servicio de una deuda de 26.000 millones de dólares.⁶ La deuda externa representa el 52% del PNB.

Dependencia del petróleo

La importancia del endeudamiento de la economía argelina tiene su origen en la estrategia de desarrollo industrial seguida en los años 70, que exigía fuertes

⁵ Abdellatif Benachenhou, "Inflation et chômage en Algérie: les aléas de la démocratie et des réformes économiques", *Monde Arabe Maghreb Machrek*, nº 139, enero-marzo 1993.

⁶ Claire Spencer, "Political and economic developments in Algeria, Morocco and Tunisia", *Adelphi paper*, nº 274, febrero 1993.

inversiones en capital. La adopción de un modelo de desarrollo principalmente basado en la renta de los hidrocarburos exponía toda la economía a las fluctuaciones del mercado internacional. La caída de los precios del petróleo por un lado, y el aumento constante del volumen de importación necesario para suplir las carencias de su propio sistema productivo en alimentos, bienes de equipo y bienes de consumo conducían inexorablemente a un endeudamiento cada vez más coactivo. Otros factores coyunturales contribuyeron a aumentar el peso de la deuda. Los tipos de interés de los créditos públicos o privados están sometidos a las especulaciones financieras. La caída de los precios del petróleo no sólo redujo considerablemente los recursos del Estado, provocó también una recesión en el mercado financiero internacional. Tras la reducción de los flujos de petrodólares hacia los bancos occidentales sólo eran disponibles los créditos a corto plazo que generan costos superiores al 25%.⁷

La economía argelina es particularmente dependiente de las fluctuaciones del dolar pues el 95% de sus exportaciones son pagadas en esta divisa.⁸

A partir de 1989, la liberalización del acceso a licencias de importación impulsó a las entidades privadas a adquirir rápidamente bienes de equipo y materias primas a través de créditos poco adecuados, lo que contribuyó a aumentar la deuda privada.⁹

El tesoro francés -con el que ha suscrito el 20% de sus créditos- es el principal acreedor de Argelia. La deuda argelina con Francia es de 30.000 millones de francos. Las relaciones comerciales de este país con Argelia también son importantes. En los últimos 10 meses del año 1994 exportó bienes a Argelia por un valor de 10.600 millones de francos. Francia concedió en 1994 una ayuda financiera anual de 6.000 millones de dólares. En julio se firmó un acuerdo entre los dos países que prevé la adquisición por Argelia de 1,5 millones de toneladas de cereales y la compra de bienes de equipo, vehículos y medicamentos por un valor de 2.000 millones de francos.¹⁰

La protección de sus intereses económicos pasan por su apoyo al régimen golpista. Las declaraciones del ministro francés de Economía, Alphandery, no dejan dudas al respecto: "Nuestra principal preocupación es ver mantenerse el poder del gobierno actual, permitiéndole llevar a cabo su programa de reformas y ayudándole a poner las bases de una verdadera democracia y un retorno a la paz en los próximos meses".¹¹ Los bancos japoneses, por otra parte, tienen un papel fundamental en las negociaciones sobre el reescalonamiento de la deuda comercial,

⁷ "Algérie-FMI: entre recettes miracles et atouts réels", *El Moudjahid*, 6 de abril de 1994.

⁸ Mohamed Terfous, "Comment freiner le glissement du dinar?", *EL Watan*, 4 de julio de 1994.

⁹ Claire Spencer, "Political and economic development in Algeria, Morocco and Tunisia", *Adelphi paper*, n° 274, febrero 1993.

¹⁰ J. P. Tuquoi, "L'Algérie devra à nouveau rééchelonner sa dette en 1995", *Le Monde*, 10 de enero de 1995.

¹¹ *EL Watan*, 3 de abril de 1994.

negociado en el Club de Londres al tener dos tercios de la deuda comercial argelina, unos 4.700 millones de dólares.

El FMI exige a Argel la aplicación de un plan de reformas estructurales que contempla la reestructuración de las empresas públicas y privatizaciones. A cambio el reescalonamiento de la deuda considerará los servicios de la deuda del periodo 1995-1998 de los créditos otorgados antes del 30 de septiembre de 1993, que representan 5.000 millones de dólares. Por otro lado, el FMI desbloquearía 2.000 millones de dólares.

Las reformas económicas aplicadas

El FMI ha condicionado la concesión de nuevos fondos a la adopción de medidas encaminadas a liberalizar la economía argelina y facilitar los intercambios comerciales con el exterior. EL FMI insiste en la necesidad de liberalizar el comercio exterior mediante la eliminación de las restricciones a las importaciones y el logro de la convertibilidad del dinar. La devaluación en un 40% de la moneda en abril de 1994 de 40% fue una de las primeras medidas adoptadas por el Gobierno. El objetivo era favorecer las exportaciones y aproximar el valor oficial del dinar a los tipos de cambio en vigor en el mercado paralelo. Sin embargo, muchos observadores consideran que los efectos de estas medidas son limitados en economías muy dependientes como la de Argelia. La devaluación de la moneda si bien baja el precio de las exportaciones aumenta el precio de las importaciones. En el caso argelino enriquece a la empresa pública Sonatrach, que tiene el monopolio de las exportaciones de gas y de petróleo, pero aumenta los costes de producción de las empresas públicas y privadas dependientes de las importaciones en bienes de equipo para funcionar.¹²

Además, la devaluación tiene en este contexto de dependencia alimentaria y en bienes de consumo un efecto inflacionista.

Otro objetivo fijado por el FMI para 1995 es el logro de la convertibilidad del dinar. El tipo de cambio anteriormente fijado políticamente debería ajustarse en función de 16 monedas. Las reformas del sistema financiero prevén la progresiva liberalización de la creación de bancos comerciales. También se estima que habrá una subida de los tipos de interés. Esto frenará las inversiones privadas nacionales y sobre todo las de las pequeñas y medianas empresas, fuentes principales de creación de empleo.

La subida de los tipos de interés, si bien fomenta el ahorro doméstico y atrae las inversiones exteriores, dificulta al mismo tiempo la obtención de créditos y compromete la competitividad de las empresas nacionales en los mercados exteriores.¹³

¹² Sonatrach es la sociedad argelina para la exploración, producción, transporte, transformación y comercialización de los hidrocarburos. Emplea 35.000 personas. Su contribución al PIB se estimaba en un 23 % en 1992. Asegura al Estado la casi totalidad de los recursos en divisas y el 50% del presupuesto estatal. Ver A. Aouimer, "Le capital Sonatrach", *El Moudjahid*, 19 de abril de 1994.

¹³ Pfeifer Karen, "Economic liberalization in the 1980s: Algeria in comparative perspective", *State and Society in Algeria*, John P. Entelis, Phillip C. Naylor (eds), Westview, 1992, pp. 97-116.

Las reformas de liberalización del comercio exterior generan efectos perversos al privilegiar el sector comercial no productivo y favorecen la penetración extranjera dificultando las posibilidades de construcción de un sector productivo local competitivo.

Por otro lado, se considera también que las reformas de las instituciones financieras y la liberalización del acceso a la divisa pueden tener un efecto positivo y erradicar progresivamente una parte importante de la especulación financiera sobre la divisa francesa en el mercado negro al orientar los agentes hacia los circuitos legales.¹⁴

Hamid Haberkane -en "Les dessous du change au noir", *El Moudjahid*, 2 de mayo de 1994- distingue tres tipos de agentes que ejercen presión sobre el valor de la divisa al formular unas demandas de más o menos importancia. Los empresarios privados tienen necesidades importantes de divisas y son los que ejercen las más fuertes presiones inflacionistas. Pero son también quienes pueden ser canalizados más fácilmente hacia los circuitos legales de suministro de divisas.

La reducción del déficit público es otro de los objetivos planteados en el acuerdo con el FMI. El presupuesto del Estado se basaba esencialmente en las tasas del petróleo. A partir de 1985 la caída de los precios de los hidrocarburos disminuyó considerablemente sus recursos: de un saldo positivo en 1985 del 3,3% del PIB pasó a ser deficitario en un 8,3% del PIB en 1988. En 1993, las recetas públicas procedentes de las exportaciones de hidrocarburos contribuyeron en un 60% en el presupuesto. Para 1994 se había previsto una contribución del sector de los hidrocarburos limitada al 45%.¹⁵

La reducción del déficit público -que alcanzaba el 9,2% del PNB en 1993- pasa por la reducción de los subsidios, las subvenciones de los bienes de consumo y el control de los salarios en las empresas públicas. Se prevé un control del déficit del presupuesto del orden de 3,3% del PNB en 1995.¹⁶

Con el fin de recuperar su equilibrio financiero el Estado debe reformar su sistema fiscal: la ley de finanzas de 1994 contempla la introducción del IVA, reducido a una tasa del 7% para los productos de primera necesidad.

A finales de este mismo año, el Estado debe enfrentarse a las privatizaciones de las empresas públicas y proceder, en su caso, al cierre de las no viables. De 1991 a 1993 costear el déficit de las empresas públicas supuso 27.400 millones de dinares. Las privatizaciones permitirán la participación del capital extranjero sin ningún límite.¹⁷

La reestructuración, privatización o cierre de las empresas públicas plantea el problema de la reducción de empleos. La tasa de desempleo en Argelia es del

A finales de este mismo año, el Estado debe enfrentarse a las privatizaciones de las empresas públicas y proceder, en su caso, al cierre de las no viables.

¹⁴ En abril de 1994, el Gobierno suprimió el comité *ad hoc* encargado de atribuir desde agosto de 1992 las divisas a los operadores económicos. Esta competencia recae ahora en el Banco de Argelia y en bancos primarios. La liberalización del acceso a la divisa tiene por objetivo facilitar las importaciones.

¹⁵ Mohamed Koursi, "Vers d'autres réflexes économiques", *El Moudjahid*, 12 de febrero de 1994.

¹⁶ "Economic outlook", *Maghreb Quartely Report*, n° 4, junio de 1994.

¹⁷ "Economic Outlook", *Maghreb Quartely Report*, septiembre de 1994.

Las medidas estudiadas para paliar los efectos negativos de las reformas sobre el empleo y el poder de compra se limitan a la implantación de un nuevo sistema de seguro de desempleo y de seguridad social.

27%. Si bien está prevista la creación de 100.000 empleos, cada año 240.000 jóvenes se incorporan al mercado laboral. El desempleo constituye uno de los problemas sociales más acuciantes y políticamente más desestabilizadores.

Todas las reformas previstas son muy costosas socialmente. Las medidas de protección social estudiadas para paliar los efectos negativos de las reformas sobre el empleo y el poder de compra de los consumidores se limitan a la implantación de un nuevo sistema de seguro de desempleo y de seguridad social. Esas medidas parecen insuficientes para paliar los recortes de las prestaciones sociales, el bloqueo de los salarios y las presiones inflacionistas generadas por el paso al libre mercado.

También se ha fijado como objetivo aumentar la capacidad productiva del sector de los hidrocarburos y sobre todo del gas para apoyar el programa de recuperación económica. La optimización de la producción de hidrocarburos responde a corto plazo a la necesidad de recursos financieros del Estado. La renta de los hidrocarburos ocupa un lugar preponderante en los recursos del Estado. En 1991 representaba el 50,79% de la renta total. Si bien parecía haber disminuido a partir de 1986, vuelve a tener una importancia creciente a partir de 1988. La participación exterior en la explotación de los campos petrolíferos y de gas acentuarán todavía más la tutela exterior sobre sus estrategias y políticas económicas.

Malos augurios

Las orientaciones tomadas por la economía argelina en el marco del ajuste estructural no permiten ser demasiado optimistas en cuanto a las posibilidades de transición democrática de la sociedad argelina. Algunos observadores consideran que la inyección de 1.000 millones de dólares del crédito *stand-by*, y la reducción de 5.000 millones de dólares del servicio de la deuda permitirán al Gobierno intensificar su campaña militar contra los islamistas.¹⁸

Las presiones exteriores imponen a la economía argelina unos plazos que no tienen en cuenta la amplitud y profundidad de las reformas a aplicar.

El aplazamiento del pago de los débitos gracias a un reescalonamiento de la deuda no elimina la presión temporal existente sobre el proceso de transformación de la economía argelina. En efecto, no sólo se trata de reajustar las finanzas para ser solvente. Está en juego toda la reestructuración del aparato productivo, que supone una profunda mutación de los comportamientos económicos y la emergencia del sector privado.

Todo este proceso exige la confianza y la concienciación de todos los actores económicos sobre la valía y necesidad de tales transformaciones. Ahora bien, la degradación general del nivel de vida de los argelinos y los problemas acuciantes del desempleo y la falta de vivienda no son condiciones propicias para la emergencia de una nueva conciencia nacional. Las frustraciones acumuladas por numerosos actores sociales alimentan los discursos populistas, terreno fértil a la manipulación, y dejan poco espacio a la racionalidad económica.

¹⁸ Arun Kapil, "Algeria's crisis intensifies the search for a civic pact", *Middle East Report*, enero-febrero 1995.

Las pretensiones del programa de ajuste estructural del FMI olvidan considerar que el paso al liberalismo económico en sociedades desgarradas por la violencia política, las desorientaciones culturales y la permanencia de estructuras mentales todavía enraizadas en una cosmovisión religiosa no es en absoluto la solución política idónea si, por supuesto, se mide el éxito de la aplicación de tales reformas con criterios sociales.

Si la estabilidad política es una condición necesaria a la reactivación del crecimiento económico, la supervivencia de un régimen sin ninguna legitimidad social no parece favorecer un clima propicio a la recuperación. Cabe preguntarse si la obtención de nuevos créditos servirá realmente a una reactivación de la economía y a una reestructuración profunda del sistema productivo nacional o si, por el contrario, permitirá al Estado evitar una crisis social y mantener su poder autoritario dando soluciones coyunturales que aplacen las transformaciones necesarias.