

¿GOTEO O CAÍDA?: CRECIMIENTO, POBREZA Y REDES SOCIALES DE SEGURIDAD. EL CASO DE EGIPTO

Gouda Abdel-Khalek

Introducción

El objetivo de este artículo es aclarar si es necesario tomar en consideración la justicia social y otros aspectos relacionados con el desarrollo humano a la hora de dictar políticas económicas. Haremos referencia al caso del mundo árabe y, en concreto, a Egipto. Hace tiempo que muchos países en desarrollo, incluidos Egipto y otros países árabes, han adoptado un modelo de política económica neoliberal que se centra en el crecimiento rápido, asumiendo que los beneficios del crecimiento llegarán por goteo hasta los estratos más amplios de la población. En realidad, en lugar de filtrarse poco a poco, este modelo ha generado una caída en forma de desempleo masivo, amplia desigualdad y pobreza en aumento.

Como ganga política, las Redes Sociales de Seguridad (RSS) se han ampliado para responder a dicha caída. Esto puede parecer racional desde un punto de vista político, pero no lo es tanto desde una perspectiva económica o social. Además, es insostenible. Echando mano de la propia experiencia de Egipto durante los últimos 10-15 años, en este artículo defendemos que tiene más sentido evitar la caída económica y social (paro, desigualdad y pobreza). Esto es más factible si se incorpora al proceso de formulación de políticas la justicia social. Por tanto, en lugar de procurar un crecimiento rápido y lidiar con sus efectos nocivos a través de las RSS, es mejor buscar la justicia social como parte esencial de las políticas económicas. Con este fin, haré uso de mi propia experiencia de revolucionario y ministro en Egipto de 2010 a 2012.

El artículo se organiza de la siguiente forma: la primera sección es la introducción; la segunda define los principales términos que consideramos fundamentales para abordar este tema (justicia social y RSS) y menciona sus puntos en común y sus diferencias; la tercera ofrece un breve resumen de la experiencia a escala mundial y en el mundo árabe; la cuarta aborda la experiencia egipcia en relación con las RSS; y la quinta es la conclusión.

Significado de justicia social y de Redes Sociales de Seguridad

Justicia social

La justicia social es un valor humano fundamental. Sus raíces nos remiten a las principales religiones: judaísmo, cristianismo e islam. Todas ellas conceden gran valor a la consecución de la justicia social. El concepto fue elaborado en la filosofía política contemporánea. A comienzos del siglo XX, la constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1919) subrayó que «la paz universal y permanente [en el mundo] sólo puede basarse en la justicia social».

La esencia de la justicia social está en la igualdad, la solidaridad, el respeto de los derechos humanos y la dignidad. En consecuencia, la justicia social es inconcebible en una sociedad que rechaza la igualdad entre las personas, no respeta los derechos humanos o transgrede la dignidad de cualquiera de sus miembros.

bros. En la práctica, la justicia social supone la igualdad de oportunidades; en especial, oportunidades de educarse y formarse, oportunidades de recibir atención sanitaria y oportunidades laborales. Cabe señalar que la justicia social no se limita a la justicia entre los grupos o clases sociales (distribución de los ingresos y la riqueza), sino que abarca tres dimensiones: una dimensión horizontal, una vertical y una espacial (regional).

i) La dimensión horizontal remite al aspecto intrageneracional de la justicia, es decir, a la igualdad entre varios grupos, estratos o clases sociales.

ii) La dimensión vertical remite al aspecto intergeneracional de la justicia, es decir, a la igualdad entre la generación actual y las generaciones futuras.

iii) La dimensión espacial remite al aspecto interregional de la justicia, es decir, a la igualdad entre las diferentes regiones.

Con frecuencia se pasan por alto las dimensiones vertical y espacial, prescindiendo normalmente atención a la horizontal, aunque las tres están interrelacionadas. La dimensión intergeneracional se suele descuidar en el discurso público, pero es especialmente relevante en sociedades como la egipcia, en las que los recursos naturales son una gran fuente de generación de ingresos.

En este sentido, la justicia social es el pilar del desarrollo igualitario.¹

Redes Sociales de Seguridad

Las RSS son regímenes de transferencia no contributivos que pretenden evitar que los pobres o aquellas personas vulnerables a la presión económica y la pobreza traspasen un determinado umbral de pobreza.² Desempeñan un papel importante en el mantenimiento de la cohesión social en el contexto del desarrollo no equitativo. Con frecuencia, las RSS se utilizan indistintamente con la protección social; pero, en esencia, se puede considerar que las RSS) son herramientas o mecanismos de dicha protección.

Principales tipos de RSS:

- Programas de transferencia de efectivo
- Subsidios en especie
- Regímenes no contributivos
- Planes de garantía del empleo
- Programas con control de recursos
- Programas de asistencia social
- Transferencias sociales
- Seguridad social

1 Otros conceptos relacionados son el desarrollo inclusivo, el crecimiento «a favor de los pobres» y la economía social y solidaria.

2 Margaret Grosh, Emil Tesliuc, Carlo del Ninno y Azedine Ouerghi (2008). *For Protection and Promotion; the Design and Implementation of Effective Safety Nets*. Washington D. C.: Banco Mundial.

Principales tipos de programas de protección social:

- Prestaciones de enfermedad
- Subsidios de desempleo
- Seguridad alimentaria
- Prestaciones de vejez
- Prestaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales
- Prestaciones familiares / por hijos
- Prestaciones de maternidad
- Prestaciones de invalidez
- Pensión de supervivencia

Cuestiones básicas relacionadas con las RSS

Existen varias cuestiones relacionadas con las RSS: prevención o cura; objetivo y cobertura; financiación y espacio fiscal; eficiencia frente a equidad; programas universales frente a programas específicos; subsidios regresivos frente a subsidios progresivos; subsidios en efectivo frente a subsidios en especie; transferencias condicionales frente a transferencias incondicionales; y sinergias e interconexiones con otros programas. Nos centraremos en la primera cuestión porque es más relevante para el tema de este artículo.

Las RSS, ¿prevención o cura?

Es deseable evitar aquellas políticas económicas y sociales que generan más pobreza y exclusión social. El dogma económico neoliberal se basa en la asunción de que el crecimiento rápido aumentará los ingresos per cápita y se filtrará por goteo hasta reducir la pobreza. Si dejamos de lado los problemas de las comparaciones interpersonales, esto podría ser así si la desigualdad asociada al crecimiento más rápido no fuese lo bastante amplia como para ser mayor que los efectos reductores de la pobreza de unos ingresos per cápita mayores.

El patrón del crecimiento es relevante para la pobreza. Para lograr una reducción de la pobreza mediante el crecimiento, deberían aprobarse políticas que ofrezcan oportunidades a los pobres y les permitan participar en el crecimiento. Entre ellas se incluyen:³

i) políticas económicas generales y sectoriales que fomentan el desarrollo rural y el empleo urbano;

ii) medidas específicas para aumentar el acceso de los pobres a los activos productivos (tierra, crédito, infraestructuras y servicios públicos);

iii) en zonas con escasos recursos, la pobreza y la degradación medioambiental están interrelacionadas. Por ello, la inversión pública y los subsidios gubernamentales deben responder a las necesidades básicas, mantener o incrementar los rendimientos y conservar los recursos naturales.⁴

3 Banco Mundial (1990). *World Development Report 1990: Poverty*. Nueva York: Oxford University Press.

4 El proyecto de la Gran Presa de Asuán en Egipto durante los años sesenta y el proyecto complementario de drenaje agrícola cubierto en los setenta son un buen ejemplo de inversiones públicas con beneficios que

Una estrategia de crecimiento favorable para los pobres es aquella que combina la adopción de políticas directas que los favorecen con la eliminación de prejuicios institucionales y promovidos por las políticas contra los pobres (como la discriminación por motivo de sexo, etnia, región y religión). La eliminación de las diversas barreras institucionales contra los pobres y de los prejuicios promovidos por las políticas podría, de hecho, mejorar la eficiencia, además de aumentar la equidad.⁵ Asimismo, la aplicación de políticas sociales centradas en la educación, la sanidad y otros servicios básicos impulsaría simultáneamente la equidad y aumentaría la productividad y la eficiencia global de la economía.⁶

Hay dos aspectos en la estrategia de reducción de la pobreza.⁷ En primer lugar, la reducción de la pobreza es consecuencia de la combinación de un fuerte crecimiento económico y de una distribución de los ingresos que no la empeora. Esto subraya la relación entre crecimiento económico y la distribución de retornos a los activos productivos. En segundo lugar, el papel de la redistribución: cuánta redistribución de ingresos y cuánta redistribución de activos que impulsan el crecimiento. Resulta fundamental para estudiar las experiencias de los países determinar la naturaleza del efecto del crecimiento sobre la pobreza.⁸

La relación entre crecimiento, desigualdad e intervención del Estado mediante la redistribución se puede revelar mediante algunos hechos estilizados. El análisis de la experiencia en diversos países a lo largo del tiempo indica que, con ciertos límites, la reducción de la desigualdad provocada por las medidas de redistribución ayudó a lograr un crecimiento más rápido y duradero.⁹

Registro de la experiencia: algunos hechos estilizados

El mundo

A consecuencia de la tendencia global de adopción de las políticas económicas neoliberales en virtud de los planes de estabilización y ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial desde finales de los años setenta, surgió la necesidad de ofrecer RSS para lidiar con las repercusiones

llegaron a todo el territorio rural egipcio. Cuarenta años después, es urgente rehabilitar las infraestructuras de drenaje agrícola.

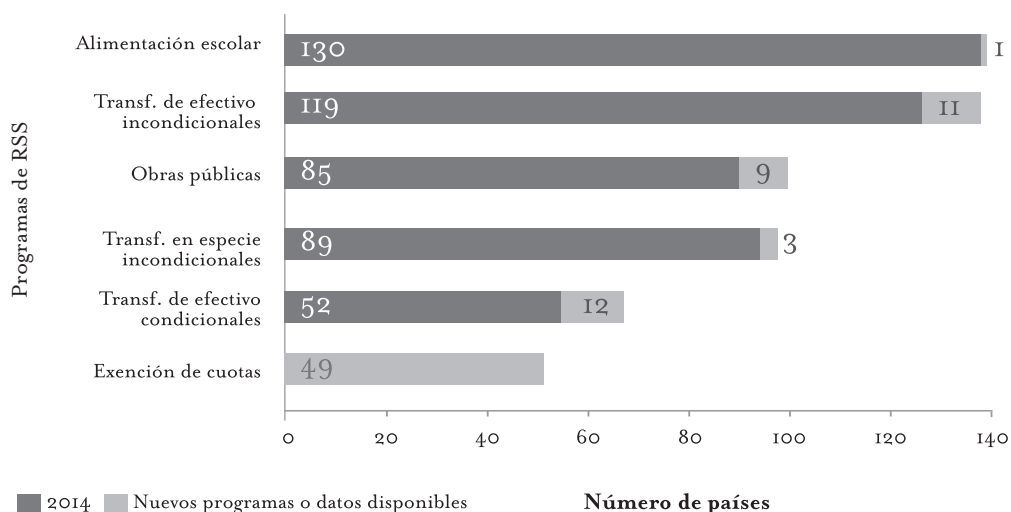
- 5 El crecimiento favorable para los pobres también se reflejó en el concepto de «crecimiento de amplia base», como subrayó el Banco Mundial (1990). *World Development Report 1990: Poverty. Op. Cit.*
- 6 Nanak Kakwani y Ernesto M. Pernia (2000). «What is Pro-Poor Growth?». *Asian Development Bank Review*, vol. 18, n.º 1.
- 7 ADB (2001). *Fighting Poverty in Asia and the Pacific; The Poverty Reduction of the Asian Development Bank*. Manila: ADB.
- 8 Para lograrlo, debemos separar los dos componentes del efecto de crecimiento global: el efecto de los ingresos (es decir, el efecto del crecimiento con una desigualdad constante) y el efecto de la equidad (es decir, el efecto de los cambios en la desigualdad con unos ingresos medios constantes). Simbólicamente, $\eta = \eta_c + \eta_d$ en la que η es el cambio proporcional en la pobreza total asociada a un crecimiento positivo del 1%; η_c es el cambio proporcional en la pobreza asociada a un crecimiento positivo del 1%, mientras que la desigualdad permanece igual; y η_d es el efecto de la desigualdad en la pobreza, mientras que los ingresos medios no cambian. Es obvio que η_c siempre es positivo, mientras que η_d puede ser positivo o negativo. Así, si $\eta < 0$, el crecimiento es inequívocamente favorable a los pobres; y, si $\eta > 0$, el cambio en la distribución de los ingresos asociado al crecimiento es favorable a los ricos.
- 9 Jonathan D. Ostry, Andrew Berg y Charalambos G. Tsangarides (2014). «Redistribution, Inequality, and Growth», *IMF Staff Discussion Note*, SDN/14/02, febrero de 2014.

de dichas políticas. En la actualidad, el perfil principal de las RSS se puede resumir de la siguiente forma:¹⁰

- Aproximadamente 1900 millones de personas de 136 países se benefician de programas de RSS.
- De media, solo 1/3 de los pobres del mundo están cubiertos por programas de este tipo. La proporción de pobres cubiertos por RSS es mucho menor en el África subsahariana y en el sur de Asia.
- Se calcula que los programas de RSS ayudan a reducir la brecha de pobreza en un 15 %.

Con el tiempo, las RSS se han multiplicado considerablemente. En el Gráfico 1 se muestran los datos de 2014, que evidencian un patrón interesante. Los programas de alimentación escolar y los programas de transferencias de efectivo incondicionales ocupan los primeros puestos de la lista, con más de 100 de cada uno a escala mundial. A estos les siguen las obras públicas y los programas de transferencias en especie incondicionales. Los programas de transferencias de efectivo condicionales y los programas de exención de cuotas están mucho menos difundidos.

Gráfico 1: Las RSS en el mundo.



Fuente: Gráfico elaborado por los autores.

¹⁰ Véanse Banco Mundial (2015). *The State of Social Safety Nets 2015*. Washington, D. C.: Banco Mundial; e ILO (2015). *World Social Protection Report 2014/15*. Ginebra: ILO.

El mundo árabe

El modelo de desarrollo adoptado en la mayoría de los países árabes es predominantemente el del capitalismo de Estado centrado en políticas dirigidas a extraer y distribuir renta: básicamente renta de recursos naturales y/o estratégica de localización. Las consecuencias económicas de este modelo son un alto desempleo y pobreza. Ambos están muy interconectados. El alto desempleo puede ser la consecuencia más importante del modelo de desarrollo aplicado en el mundo árabe. Muy relacionado con el desempleo, otro efecto colateral es la pobreza.¹¹

Desempleo

En el caso del desempleo, considérense los datos más recientes de varios países árabes. Las cifras más recientes disponibles para 2016-2017 se recogen en la Tabla I. En la mayoría de los casos, el mundo árabe alcanzó tasas de desempleo de dos cifras. Con la curiosa excepción de Marruecos, la tasa de desempleo osciló entre el 10,5 % de Argelia y el 15,8 % de Jordania. La tasa mucho más elevada (25,7 %) de Palestina se puede explicar por las duras prácticas de la ocupación israelí y el saqueo de recursos naturales, en especial el agua.¹²

Tabla I: Tasa de desempleo en varios países árabes (2016-2017).

País	Tasa de desempleo	Fecha
Argelia	10,5 %	Tercer trimestre
Egipto	12,4 %	Cuarto trimestre
Jordania	15,8 %	Cuarto trimestre
Marruecos	9,6 %	Tercer trimestre
Palestina	25,7 %	Cuarto trimestre
Arabia Saudí	12,1 %	Tercer trimestre (nacionales)
Túnez	15,5 %	Cuarto trimestre

Fuente: Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO) (2017). *Survey of Economic and Social Developments in the Arab Region 2016-2017; Summary*. Beirut: CESPAO.

Gasto en Redes Sociales de Seguridad

Los países árabes han tenido que aumentar el gasto en RSS para abordar los efectos colaterales de las políticas económicas neoliberales, en concreto, la elevada tasa de desempleo y la pobreza relacionada con esta. Para estos países, faltan datos sobre los programas de RSS comparables con los del resto del mundo que se

11 Gouda Abdel-Khalek (2011). «Economic Reform, High Growth, and Low Employment Creation». Ginebra: ILO.

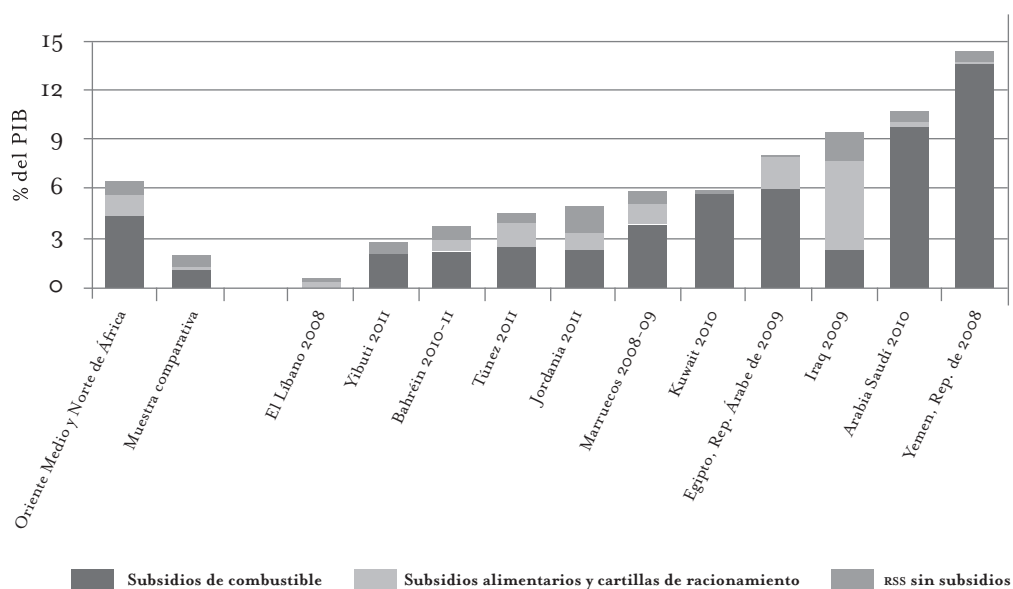
12 United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2016). *Report on UNCTAD Assistance to the Palestinian People: Developments in the Economy of the Occupied Palestinian Territory*. Ginebra: UNCTAD.

¿Goteo o caída?: crecimiento, pobreza y redes sociales de seguridad. El caso de Egipto

muestran en el Gráfico 1. Por el contrario, disponemos de datos sobre subsidios y transferencias en una muestra de países árabes. Estos se recogen en el Gráfico 2, junto a una muestra comparativa de países añadidos a los de la región de Oriente Medio y Norte de África (MENA, por sus siglas en inglés). Está claro que el gasto en subsidios alimentarios y de combustible en tanto que proporción del producto interior bruto (PIB) en la región MENA, a la que pertenecen los países árabes, es tres veces superior al de los comparadores. A pesar de las variaciones por países, los países árabes individuales gastan una proporción considerablemente mucho mayor del PIB en subsidios alimentarios y de combustible.

Por tanto, los datos indican claramente que, en términos comparativos, los países árabes gastan mucho más en programas de subsidios alimentarios y de combustible; estos segundos dominan con claridad los programas de RSS. Puede haber varios factores que explican esta mayor incidencia del gasto en programas de RSS en el mundo árabe. Sin embargo, la explicación que es particularmente relevante en lo que respecta al tema de este artículo es el efecto colateral del modelo neoliberal de desarrollo adoptado desde finales de los años noventa y principios del nuevo siglo.

Gráfico 2: Gasto en subsidios (de combustible y alimentarios) y transferencias (de efectivo y en especie) como porcentaje del PIB (2008-2011).



Fuente: Gráfico elaborado por los autores.

La experiencia de Egipto con las RSS

Egipto es un ejemplo interesante del fracaso de la teoría/tesis del goteo. Durante los últimos años de la década de los noventa y los primeros años del nuevo siglo, la política económica egipcia experimentó un pronunciado giro hacia el modelo neoliberal. El país adoptó una estrategia de «crecer primero; distribuir después».

Considerando el patrón de crecimiento y las políticas aplicadas en Egipto, nosotros defendemos que dicho crecimiento no fue favorable a los pobres. Antes de la revolución de enero de 2011, el efecto de la desigualdad pesó mucho más en la pobreza que el efecto positivo del crecimiento; especialmente entre 2004 y 2010.

El marco de la política económica

En Egipto, tras un periodo de sólido crecimiento económico y estabilización durante la segunda mitad de los años noventa, el país experimentó una ralentización del crecimiento económico acompañada por un aumento del desempleo. A lo largo de casi toda esa década, Egipto aplicó el Programa de Reforma Económica y Ajuste Estructural (ERSAP, por sus siglas en inglés) en virtud de los acuerdos con el FMI y el Banco Mundial. Durante la fase de estabilización, que comenzó en 1990-1991, el Gobierno adoptó políticas monetarias y fiscales estrictas y vinculó la libra egipcia al dólar estadounidense. A esa fase le siguió de inmediato una reducción de las barreras comerciales, aplicando dos rondas de reducción de aranceles, liberalizando la balanza de pagos por cuenta de capital y aprobando un programa de privatizaciones.¹³

Como consecuencia del ERSAP, el déficit presupuestario cayó del 20 % del PIB a comienzos de los noventa al 1,3 % hacia el final de la década y la inflación media anual se redujo del 22,2 % en 1990 al 2,8 % en 2001. La tasa de crecimiento del PIB real aumentó del 4,6 % en 1994-1995 al 5,9 % en 1999-2000. Por otro lado, Egipto experimentó una amplia acumulación de deuda nacional e importantes pérdidas de reservas oficiales. La estricta política monetaria aprobada en 1999-2000 supuso una disminución del crédito privado y un declive del crecimiento del PIB real, que alcanzó el 3 % en 2002-2003, su nivel más bajo en una década.

Se adoptaron distintas medidas políticas para impulsar el crecimiento. Se creó un sistema de cambio de moneda de mercado que culminó en una flotación regulada de la libra egipcia en enero de 2003 y eliminó el mercado negro en la segunda mitad de 2004, a costa de una depreciación significativa de la libra.¹⁴ En el terreno de la política comercial, ya se habían adoptado medidas para reducir notablemente el número de bandas arancelarias, eliminar recargos, reducir la tasa arancelaria media ponderada y simplificar los regímenes aduaneros. El sentido de estas medidas es reducir la intervención estatal en el comercio exterior y liberalizar los flujos comerciales. El Parlamento aprobó una nueva ley del impuesto sobre la renta en mayo de 2005. La nueva legislación fiscal abolió la fiscalización progresiva, introdujo una tasa única del 20 % para este impuesto y el de sociedades, elimi-

13 Gouda Abdel-Khalek (2001). *Stabilization and Adjustment in Egypt; Reform or De-industrialization?* Cheltenham, Inglaterra: Edward Elgar Publishers.

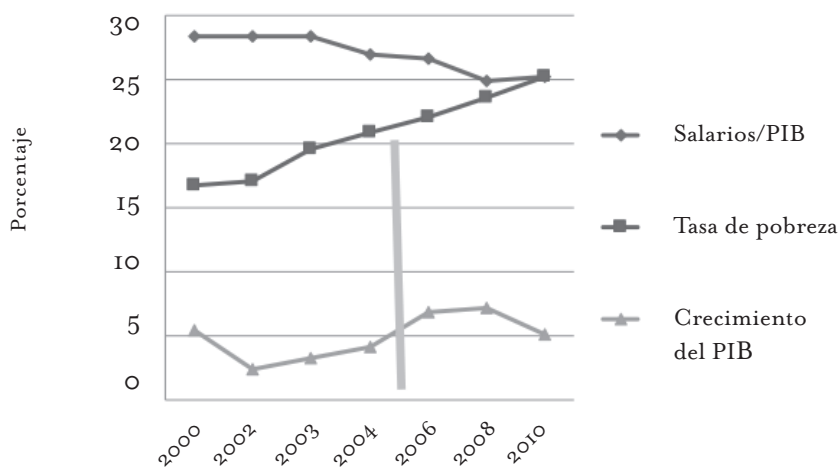
14 El tipo de cambio cayó de 3,70 LE/US\$ a 5,35 LE/US\$, y al final casi llegó a 7 LE/US\$.

nó muchas lagunas de la legislación tributaria y simplificó la administración fiscal. Sin embargo, el tipo impositivo sobre los rendimientos del trabajo permaneció igual, en el 20 %. Los ingresos financieros siguieron estando libres de impuestos. La privatización avanzó más rápido para un gran número de empresas públicas e instituciones financieras. En el ámbito de la política monetaria, el Banco Central de Egipto amplió el alcance de sus instrumentos para influir en las condiciones del mercado monetario y empezó a anclar más firmemente la política monetaria a la modulación de la inflación.

En 2003-2004 se inició una recuperación y la tasa de crecimiento del PIB aumentó significativamente. Promedió un 6,1 % durante los tres ejercicios fiscales de 2004-2005 a 2006-2007. Los datos oficiales del Gobierno indican que el crecimiento del PIB alcanzó el 7,2 % en 2007-2008. Sin embargo, el patrón de crecimiento en la economía formal se basó en gran medida en los recursos (en la extracción de crudo y gas natural) y supuso una escasa creación de empleo. Por otro lado, se multiplicó el empleo en las empresas muy pequeñas y en las actividades informales.¹⁵

En consecuencia, la tasa de pobreza aumentó de forma constante durante este periodo. El Gráfico 3 muestra un incremento paralelo de la tasa de crecimiento del PIB y de la tasa de pobreza desde 2002. Cabe señalar que, durante el mismo periodo, la parte del PIB correspondiente a los salarios cayó sistemáticamente. Mientras que la tasa de crecimiento del PIB aumentó menos de un 3 % de 2002 a 2008, la tasa de pobreza experimentó un fenomenal aumento del 17 al 26 %.

Gráfico 3. Egipto: Crecimiento rápido con caída, en lugar de goteo.



Fuente: Gráfico elaborado por los autores.

15 Gouda Abdel-Khalek (2011). *Stabilization and Adjustment in Egypt: Reform or De-industrialization?* Op. Cit.

Entre las causas plausibles se incluyen: medidas liberalizadoras, el patrón de crecimiento y la propiedad de activos en la agricultura, el deterioro de los salarios reales a consecuencia de la consolidación fiscal, el aumento del desempleo y medidas gubernamentales que conllevan recortes del gasto en servicios sociales básicos como la sanidad y la educación.¹⁶ En el caso de Egipto, no se hizo gran cosa por la redistribución durante el periodo considerado. Sin embargo, los cambios institucionales en la agricultura y la privatización de la industria han podido pesar más que el impacto positivo del crecimiento rápido sobre la pobreza. En lugar de un goteo, el resultado fue una caída en forma de mayor pobreza e injusticia social, lo que fue preparando el terreno para los acontecimientos del 25 de enero de 2011.¹⁷ De forma simultánea, se ofrecieron RSS y se ampliaron las ya existentes para responder a dicha caída, como explicaremos más adelante en esta sección.

En resumen, antes de la revolución del 25 de enero de 2011, Egipto adoptó la tesis del «goteo» en lo relativo al crecimiento económico, en particular a partir de 2005. Los principales resultados se pueden resumir de la siguiente forma, remitiendo al Gráfico 3:

- Entre 2005-2009, se lograron tasas de crecimiento del PIB del 5-7 %. No obstante, fue un crecimiento que no creó empleo ni aportó suficiente inclusión social.
- Entre 2000-2010, la parte del PIB correspondiente a los salarios se redujo sistemáticamente de un 28 a un 25 %.
- Durante ese mismo periodo, la tasa de pobreza aumentó continuamente de un 17 a un 26 %.

La caída: indicadores de injusticia social

El crecimiento rápido del PIB no produjo el goteo previsto. Por el contrario, generó una caída preocupante.

- La parte correspondiente a los salarios en el PIB se mantuvo estable en torno al 28 % entre 2000 y 2003.¹⁸ Sin embargo, se redujo de forma continua durante el periodo de crecimiento rápido de 2004-2008, llegando al 25 % en 2010. Según el actual acuerdo del servicio ampliado del Fondo con el FMI, aprobado en noviembre de 2016, un componente del programa de «reforma» supone reducir aún más

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ De hecho, la experiencia de Egipto es prueba del argumento de que la desigualdad puede ser un precio demasiado alto que pagar para cualquier sociedad a cambio de crecimiento rápido. Véanse John Kenneth Galbraith (1972). *Economics, Peace, and Laughter*. Nueva York: The New American Library; y Joseph Stiglitz (2012). *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*. Nueva York: W. W. Norton & Company.

¹⁸ Históricamente, la parte del PIB correspondiente a los salarios presentó valores mucho más altos, especialmente durante los años sesenta y setenta. Era del 40,3 % en 1975, pero cayó hasta el 36,2 % en 1980-1981 y siguió bajando hasta el 28,2 % en 1999-2000. Véase Ibrahim El-Essawy (2007). *The Egyptian Economy in Thirty Years [Al-Iktissad al-masry fi Thalatheen Aama]*. El Cairo: Academic Press, p. 844.

la proporción de los salarios en el PIB bajo la rúbrica «reforma del mercado laboral».¹⁹

- Otro elemento que explica la caída fue el desempleo creciente. La tasa de desempleo general era del 9 % al inicio del nuevo milenio y aumentó hasta el 12,5 % en 2012 y en torno al 13 % en 2013. El desempleo juvenil es mucho mayor: superior al 30 %.
- La tasa de pobreza (medida por el Banco Mundial en 1 \$/día) pasó del 42 % en 2009 a en torno al 50 % en la actualidad. La incidencia de la pobreza es mucho mayor en las zonas rurales; aproximadamente dos tercios de los pobres viven en esas zonas, especialmente en el Alto Egipto. La provincia de Assiut tiene la mayor tasa de pobreza de todo Egipto, un 58 %. Esto enfatiza la dimensión espacial de la justicia social. Partiendo del umbral de pobreza nacional de 1,8 \$/día, la tasa de pobreza aumentó del 26,3 % en 2013 al 28 % en 2016. Aunque aún no disponemos de cifras fiables, datos puntuales indican que la tasa de pobreza se disparó después de la flotación de la libra egipcia a comienzos de noviembre de 2016.
- Las diferencias en las oportunidades de atención sanitaria, educación y empleo se agudizaron. El retraso en el crecimiento afecta al 25 % de los niños de entre 0 y 4 años, con una mayor incidencia en el Alto Egipto y en las gobernaciones fronterizas.²⁰ El 20 % de los hogares de estas gobernaciones no tiene acceso a un agua potable mejorada.²¹

¿Cómo explicar dicho aumento de la injusticia? Podemos enumerar varios factores que han contribuido. En primer lugar, está la fe ciega en la teoría del goteo: «crecer ahora, distribuir después», que, por el contrario, produjo la caída. En segundo lugar, el capitalismo de amiguetes: los dirigentes del Partido Democrático Nacional en el Gobierno y el escalón superior de la Administración participaron cada vez más en acuerdos sospechosos que presuntamente implicaban una amplia corrupción.²² En tercer lugar, la inflación en cifras de dos dígitos. En la práctica, esto supuso una tributación regresiva *de facto*. En cuarto lugar, los acuerdos de privatización fomentados por la corrupción.²³ En quinto lugar, la asignación espacial y sectorial sesgada de las inversiones, que se manifestó en el abandono del Alto Egipto y de la agricultura.

El abandono de la agricultura merece un análisis más detallado. La agricultura es el sector económico individual más importante de Egipto. Absorbe apro-

19 FMI (2017). *Arab Republic of Egypt: Request for Extended Arrangement under the Extended Fund Facility*. Washington, D. C.: FMI.

20 Las gobernaciones fronterizas son: Sinaí del Norte y Sinaí del Sur, al este del país, y Matruh y Nuevo Valle, al oeste.

21 VV. AA. (2014). «Inside Inequality in the Arab Republic of Egypt. Facts and Perceptions across People, Time, and Space», *A World Bank Study*. Washington D. C.: International Bank for Reconstruction and Development / Banco Mundial.

22 En una importante reestructuración del Consejo de Ministros, varios empresarios famosos asumieron carteras relacionadas con su actividad privada; a saber: Comercio e Industria; Vivienda y Desarrollo Urbano; Transporte; y Turismo. Esto supuso un notorio conflicto de intereses y especulación.

23 Un ejemplo de ello es Omar Effendi y el Banco Nacional de Desarrollo.

ximadamente el 25 % del empleo y genera un 5 % del valor añadido a la economía.²⁴ Sin embargo, ha sufrido un evidente abandono por parte de las políticas públicas. La Tabla 2 muestra datos oficiales sobre el desarrollo de la asignación sectorial de las inversiones [en libras egipcias, LE] en Egipto entre 2002-2003 y 2015-2016.

Un análisis detallado de los datos confirma el abandono de la tesis agrícola. El porcentaje de la agricultura en las inversiones ha caído significativamente durante los últimos 14 años.²⁵ Durante este periodo, ha bajado del 9,4 al 4,15 % de la inversión total en la economía egipcia, es decir, menos de la mitad de su porcentaje inicial de inversión. Llegó incluso a estar por debajo del 3 % en 2009-2010. Una parte relevante de la reducción del porcentaje de la inversión en agricultura se puede atribuir al recorte gubernamental como parte del modelo de desarrollo neoliberal.

Tabla 2: Asignación de la inversión por sectores, de 2002-2003 a 2015-2016.

Año	Agricultura ²⁶		Industria		Otros sectores		Total	
	millones de LE	%	millones de LE	%	millones de LE	%	millones de LE	%
2002-2003	6400	9,40	5760	8,46	55 940	82,14	68 100	100
2003-2004	7560	9,50	3980	5,00	68 020	85,50	79 560	100
2004-2005	7420	7,69	5610	5,82	83 430	86,49	96 460	100
2005-2006	8040	6,95	9430	8,15	98 270	82,31	115 740	100
2006-2007	7790	5,01	38 300	24,66	109 250	70,33	155 340	100
2007-2008	8070	4,04	35 350	17,72	156 110	78,24	199 530	100
2008-2009	6860	3,83	23 700	13,23	166 580	92,98	197 140	100
2009-2010	6740	2,91	22 420	9,67	202 670	87,42	231 830	100
2010-2011	6830	2,98	20 890	9,11	201 350	87,90	229 070	100

24 John Mellor y Chandrashekar Ranade (2002). «The Impact of Agricultural Growth on Employment in Egypt: A Three-Sector Model», *Special Study*, n.º 4. Washington: USAID.

25 Históricamente, la cuota de la agricultura en la inversión total ha estado cayendo desde finales de los años sesenta y comienzos de los setenta.

26 Incluye tanto inversiones privadas como públicas.

¿Goteo o caída?: crecimiento, pobreza y redes sociales de seguridad. El caso de Egipto

2011-2012	5370	2,18	12 260	5,00	228 440	98,84	246 070	100
2012-2013	8580	3,55	16 500	6,83	216 530	89,62	241 610	100
2013-2014	11 630	4,39	38 640	14,58	205 820	77,64	265 090	100
2014-2015	13 410	4,01	42 080	12,61	278 220	83,37	333 710	100
2015-2016	16 280	4,15	48 080	12,26	327 680	83,58	392 040	100

Fuente: Ministerio de Planificación, Monitorización y Reforma Administrativa (MPMAR, por sus siglas en inglés).²⁷

La revolución del 25 de enero de 2011: lidiar con la caída

El gasto público en protección social²⁸ ha sido consistentemente alto desde 2001, aumentando incluso más después de la revolución del 25 de enero de 2011. En la actualidad, promedia más del 9 % del PIB. Es una cifra muy superior a la media de la región MENA (2,2 %), Europa (1,7 %) y Asia Central (1,3 %), según las estimaciones del Banco Mundial (Banco Mundial, 2015). A pesar del rápido crecimiento económico entre 2005 y 2009, muchas personas experimentaron inseguridad alimentaria (la caída). El gasto egipcio en protección social se dedica en casi su totalidad a los subsidios alimentarios y energéticos [203 200 millones de libras egipcias (LE), según la propuesta de presupuestos públicos para 2017-2018]. Esto supone desplazar otros elementos de las RSS y destinar únicamente cantidades minúsculas a programas de transferencia de efectivo, pagos de seguridad social y transferencias condicionales de efectivo (15 250 millones de LE).

Gasto en subsidios energéticos

El gasto en subsidios energéticos (productos petrolíferos y electricidad) es, con diferencia, el mayor elemento de gasto público en protección social. En 2017-2018 supone, aproximadamente, el 5 % del PIB. Considérese el Gráfico 4, que muestra datos obtenidos de la Encuesta de Ingresos, Gastos y Consumo en los Hogares (HIECS, por sus siglas en inglés).²⁹ Dicha encuesta muestra claramente que los ricos son los principales beneficiarios de los subsidios; el 20 % superior de los hogares supone un desproporcionado 40 % de los beneficiarios. Sin embargo, los ricos representan, con diferencia, los mayores beneficiarios de los subsidios de

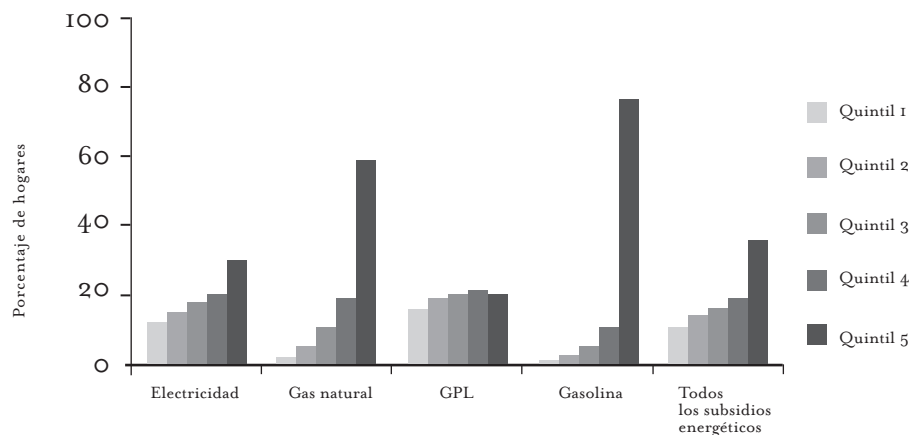
27 Véanse los Indicadores macroeconómicos de la economía egipcia anual y trimestral, en <<http://www.mpmar.gov.eg/Internal/Internal/المؤشرات الاقتصادية 2016 الكلية الاقتصادية 2016 للاقتصاد المصري 2016 الربع 2016 السنوية>> [Al-Moashirat al-Iktessadia al-Kolliya Lil Iktesad al-Misry].

28 En la jerga del Ministerio de Finanzas, el ítem de protección social relevante en el presupuesto público se denomina «subsidios, subvenciones y beneficios sociales».

29 La HIECS la realiza periódicamente la Agencia Central de Movilización Pública y Estadísticas (CAPMAS, por sus siglas en inglés), el organismo estadístico oficial del Gobierno egipcio.

gasolina y gas natural (representando más del 80 y el 60 % de los hogares beneficiarios, respectivamente). El subsidio energético en Egipto es un patente caso de una RSS mal enfocada.

Gráfico 4: Distribución de los beneficiarios de los subsidios energéticos.



Fuente: HIECS, 2013

Subsidio alimentario

El subsidio alimentario es el segundo mayor elemento de las RSS en Egipto. Se subdivide en dos partes: subsidio del pan y otros alimentos subvencionados (azúcar, aceite de cocina y arroz), que se entregan mediante cartillas de racionamiento.³⁰ En 2011-2012 se inició un cambio radical en el sistema del subsidio del pan.³¹ Por primera vez en Egipto, se introdujo oficialmente en 2011 el subsidio a los productores de trigo para reflejar el principal eslogan de la revolución del 25 de enero: «pan... libertad... y justicia social». Fue un paso importante para incorporar la justicia social a la formulación de políticas económicas en Egipto. Para contrarrestar la pobreza rural y reforzar la seguridad alimentaria del país mediante el impulso a la producción, se fijaron los precios de la contratación nacional con una prima sobre el precio de paridad de importación.³² El nuevo subsidio para la producción de trigo se basó en consideraciones relacionadas con la equidad y la eficiencia. Se basó

30 Karima Korayem (2010). *Food Subsidy and Social Assistance Programme in Egypt; Assessment and Policy Options*. El Cairo: World Food Programme / Ministry of Social Solidarity / Cairo Demographic Center. Una versión revisada y abreviada fue publicada en 2011 en el Comparative Research Programme on Poverty (CROP), <www.crop.org/storypg.aspx?id=437&MenuNode=&zone=12>.

31 El autor concibió este cambio radical cuando era ministro de Suministros y Comercio Interior. A iniciativa suya, se estableció el plan del nuevo sistema de subsidios alimentarios.

32 Julian McGill, Dmitry Prikhodko, Boris Sterk y Peter Talks (2015). *Egypt: Wheat Sector Review*. Rome: FAO.

en la equidad o la justicia social porque está dirigido directamente a los campesinos y a las zonas rurales en las que la pobreza está realmente muy extendida, como ya mencionamos. También se basó en principios de eficiencia porque Egipto tenía un buen potencial para aumentar su autosuficiencia de trigo por encima del actual nivel del 50-55 %, siempre que se implantasen los incentivos correctos. En Egipto, el rendimiento social de la producción de trigo es mayor que el rendimiento privado. Esto habla en favor de la intervención de las políticas públicas a través del subsidio a los productores.

Además de implantar el subsidio para los productores de trigo, el otro eje de la reforma de los subsidios alimentarios, incorporado tras la revolución del 25 de enero, supuso la introducción de un nuevo sistema de subsidio del pan *baladi* en 2012. El nuevo sistema conllevó un cambio de un subsidio abierto a un subsidio dirigido y basado en criterios. Con el viejo sistema, el pan *baladi*³³ a un precio altamente subvencionado estaba disponible para cualquiera que viviese en Egipto, rico o pobre, egipcio o no. Con el nuevo sistema, el pan *baladi* solo está disponible para los egipcios que reúnan los requisitos económicos y sociales del subsidio. Esto supuso una mejora notable en la orientación en comparación con el sistema antiguo y conllevaría una reducción de la cadena de suministro del pan *baladi* y, a su vez, reduciría el coste del subsidio. La respuesta positiva de los agricultores al incentivo del precio implicó un aumento significativo en el suministro de trigo al gobierno.

Además, se desregularon los mercados de la harina y el pan. Se abolieron las cuotas de producción de harina y pan, y se permitió que todos los molinos y panaderías funcionasen dentro del mercado. La Autoridad General para el Suministro de Productos Básicos (GASC, por sus siglas en inglés; la agencia gubernamental encargada del suministro alimentario) estaría autorizada para funcionar como operador comercial en los mercados de grano, tanto nacionales como internacionales. En lugar del complicado sistema antiguo de subvención en los tres eslabones de la cadena de suministro (molinos, panaderías y consumidores), la subvención se limitaría al eslabón final (pan para los consumidores). Con arreglo a su diseño original, el sistema supondría un importante avance hacia la eficiencia y la equidad. Se calculó que implicaría una reducción de aproximadamente el 30 % en el coste del subsidio del pan y que mejoraría la calidad del pan *baladi*, teniendo en cuenta los problemas de implementación (burocracia, corrupción y gobernanza).³⁴

Transferencias de efectivo

En 2015, el Ministerio de Solidaridad Social presentó por primera vez dos programas de protección social que ofrecen transferencias de efectivo a las personas u hogares que cumplen los requisitos. Se les llamó *Takaful* y *Karama*. *Takaful* (que significa «solidaridad» en árabe) es un programa de transferencia de

33 El pan *baladi* es el pan básico en Egipto, que se elabora con harina con un 82 % de trigo. Se vende a un precio subvencionado que solo cubre una pequeña fracción del coste.

34 Ministerio de Suministros y Comercio Interior y Programa Mundial de Alimentos (2012). *Simplification of the Baladi Bread Subsidy System in Egypt*. El Cairo: World Food Programme.

efectivo condicional que ofrece ayuda económica a las familias con niños entre 0 y 18 años que cumplen los requisitos. Su objetivo es generar mejores resultados de desarrollo humano, especialmente en los ámbitos de la nutrición, la salud materno-infantil y la escolarización y permanencia en la escuela. Los pagos en efectivo de este programa están sujetos a condiciones específicas: los niños de 0 a 6 años deben participar en los programas de salud pública (vacunaciones, etc.); las mujeres embarazadas deben someterse a un seguimiento médico periódico; los niños en edad escolar deben asistir regularmente al colegio (al menos un 80 % de asistencia).

Como se puede ver en la Tabla 3, una familia que puede optar a *Takaful* recibirá 325 LE al mes como pago básico.³⁵ El pago aumentará en función del número de hijos con edades entre 0 y 18 años, pero el máximo que puede recibir son 565 LE si la familia tiene tres hijos, uno de ellos en cada nivel escolar.

Tabla 3: Transferencias condicionales con el programa *Takaful*.

Familia	Mensualidad (LE)
Pago básico por hogar	325
Por niño en educación primaria	60
Por niño en escuela preparatoria	80
Por niño en educación secundaria	100

Fuente: Ministerio de Solidaridad Social.

Karama (que significa «dignidad» en árabe) (Tabla 4) es un programa de inclusión social que garantiza transferencias de efectivo a las personas necesitadas, en concreto a los ancianos (65 años o más) y a los discapacitados (80 % de discapacidad) que no pueden trabajar y no tienen ninguna otra fuente de ingresos. Pretende ofrecer protección social y una vida decente a las personas más vulnerables. La siguiente tabla detalla la ayuda en efectivo que ofrece el programa *Karama*. Se ofrece un único pago de 350 LE por persona y mes, con un máximo de tres beneficiarios.

35 Tanto para las transferencias condicionales con el programa *Takaful* (Tabla 3), como para las transferencias de efectivo con el programa *Karama* (Tabla 4), el Gobierno decidió aumentar el pago en 100 LE por beneficiario a partir del 1 de julio de 2017 para compensar el aumento del coste de la vida provocado por la depreciación de la libra egipcia (pasó de 8,9 LE/US\$ a 18 LE/US\$ tras la flotación de la divisa en noviembre de 2016).

Tabla 4: Transferencias de efectivo con el programa *Karama*.

Número de beneficiarios	Mensualidad (LE)
Una persona	350
Dos personas	700
Tres personas	1050

Fuente: Ministerio de Solidaridad Social.

La cifra total de beneficiarios de los programas *Takaful* y *Karama* fue de 1 739 000 familias en junio de 2017, lo que supone una población total de unos 7 millones. Al inicio, ambos programas sumados conllevaron una asignación presupuestaria de 1700 millones de LE en 2015-2016. El gasto se multiplicó por más de cuatro hasta alcanzar los 7750 millones de LE según la propuesta de presupuestos públicos para 2017-2018. Existe una presión continua para aumentar el gasto en estos programas con cada aumento del número de pobres originado por el encarecimiento de la vida. Responder a las consecuencias negativas de aplicar el modelo de desarrollo neoliberal parece una tarea incesante.

Conclusión

El modelo neoliberal de desarrollo económico ha sido adoptado con entusiasmo por el Gobierno egipcio. Dicho modelo confunde desarrollo con crecimiento económico. La experiencia egipcia que hemos descrito en este artículo muestra claramente que, en lugar de generar un goteo, el modelo produjo una caída. La respuesta política a esta caída fue la creación y ampliación de unas RSS en constante expansión.

Igualmente defendemos que la adopción del modelo neoliberal y el uso de las RSS como paliativos para mejorar los efectos negativos (caída) es un ejercicio inútil. Esta «medicina» tiene sus límites en el escaso margen fiscal que permite el propio modelo neoliberal. Como alternativa mejor, hemos sugerido que se tenga presente la justicia social en la elaboración de la política económica. Con el fin de demostrar este enfoque alternativo, se ha hecho referencia a la propia experiencia del autor como ministro de Suministros y Comercio Interior de Egipto en 2011 y 2012, tras la revolución del 25 de enero.

La moraleja es sencilla pero sugerente: a largo plazo no ayuda depender de RSS en expansión para responder a la caída del modelo de desarrollo existente en el mundo árabe. Una estrategia de crecimiento que aspire a reducir la pobreza deberá centrarse en la creación de empleos productivos, algo que solo se puede lograr en una trayectoria de crecimiento que aumente la acumulación de capital, incremente la productividad laboral y preste mayor atención a las actividades o sectores que más empleo generan. La estabilidad macroeconómica es un requisito previo tanto para la creación de empleo como para la reducción de la pobreza.

Con un margen fiscal bastante limitado, las RSS no se pueden ampliar lo bastante para responder a la caída del modelo neoliberal. La experiencia egipcia que hemos descrito en este artículo muestra claramente que, en lugar de generar un «goteo», el modelo produce una «caída». La respuesta política a dicha caída fue la continua expansión de las RSS.

Baste un ejemplo de la experiencia egipcia más reciente: cuando se recurrió a la flotación de la LE en noviembre de 2016, los precios de los alimentos subieron un 40 % y la tasa de pobreza aumentó hasta superar el 30 %. Esto supuso que las transferencias de efectivo se contrajesen al menos un 30 % en la práctica.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

AMIN, Samir *et al.* (2016). *Al-Seyasa al-Ziragya wa-Al Mas Ala al-fallahiya fi Misr [Agricultural Policy and the Farm Question in Egypt]*. El Cairo: Gazirat Alward Bookshop.

WIGHT, Jonathan B. (2002). *Saving Adam Smith; A Tale of Wealth, Transformation and Values*. Nueva York: Financial Times-Prentice Hall.

BIOGRAFÍA DEL AUTOR

Gouda Abdel-Khalek es ex ministro de Solidaridad y Justicia Social en el Gobierno surgido después de la revolución del 25 de enero en Egipto. En la actualidad es profesor de Economía en la Facultad de Economía de la Universidad de El Cairo. Tiene un doctorado por la Universidad McMaster de Canadá. Además de trabajar como asesor de diversas organizaciones nacionales en Egipto, también ha sido consultor internacional para la Organización de las Naciones Unidas (Comisión Económica para África, CESPAA, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Universidad de Naciones Unidas), el Consejo de Población y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), y experto superior en el Banco Mundial. Entre sus publicaciones destacan *World Economic Crises, Macropolicies for Poverty Reduction, Domestic Debt Sustainability, The Political Economy of Income Distribution in Egypt, Stabilization and Adjustment Policies and Programmes*. En sus investigaciones se ha interesado por la globalización y las crisis financieras, las políticas macroeconómicas de reducción de la pobreza, la sostenibilidad de la deuda, la reforma económica y las políticas de industrialización, y la democracia y el desarrollo.

TRADUCCIÓN

AEIOU — Traductores (Inglés).

RESUMEN

El modelo de política económica neoliberal se centra en el crecimiento rápido, asumiendo que los beneficios del crecimiento llegarán por goteo hasta los estratos más amplios de la población. En realidad, en lugar de filtrarse poco a poco, este modelo ha generado una caída en forma de desempleo masivo, amplia desigualdad y pobreza en aumento. Las RSS se han ampliado para responder a dicha caída.

Echando mano de la propia experiencia de Egipto durante los últimos 10-15 años, destacamos la necesidad de evitar una caída económica y social (desempleo, desigualdad y pobreza). Esto es más factible si se incorpora al proceso de formulación de políticas la justicia social, como demuestra la experiencia del autor como ministro de 2010 a 2012.

PALABRAS CLAVE

Modelo neoliberal, RSS, goteo, Egipto.

ABSTRACT

The neoliberal economic policy model focuses on fast growth, assuming that the benefits of growth will trickle down to the broader strata of the population. Actually, instead of trickle-down such model generated a fall-out in the form of massive unemployment, large inequality, and increasing poverty. Social safety nets (SSNs) were expanded to deal with the fall-out. Drawing on Egypt's own experience over the past 10-15 years, we stress the need to avoid the economic and social fall-out (unemployment, inequality and poverty). This is better done if social justice is factored into the process of policy making, as shown by the author's experience as a minister during 2010-2012.

KEYWORDS

Neoliberal model, social safety nets, trickle down, Egypt.

الملخص

يركز نموذج الإقتصاد السياسي النيوليبرالي على النمو السريع، متبنياً بأن فوائد هذا النمو ستتسرب بالتدريج إلى أوسع فئات السكان. لكن، في الواقع، بدل أن يحدث هذا التسرب التدريجي، فإن هذا النموذج قد سبب في تدهور على شكل بطالة واسعة النطاق، و تفاوت طبقي كبير و فقر ما فتئ يتزايد. لذلك توسعت شبكات الضمان الإجتماعية للرد على هذا التدهور. و اعتماداً على التجربة المصرية نفسها خلال 10-15 سنة الأخيرة، لا بد من تجنب التدهور الإقتصادي و الإجتماعي (البطالة، التفاوت الطبقي و الفقر). و سيكون هذا قابلاً للتحقيق إذا ما روعيت العدالة الإجتماعية في عملية صياغة السياسات، كما تدل على ذلك تجربة الكاتب كوزير من سنة 2010 إلى سنة 2012.

الكلمات المفتاحية

النموذج النيوليبرالي، شبكات الضمان الإجتماعية، التسرب، مصر.