



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales  
Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

# **Análisis fiscal y del mercado laboral de la transición económica en Arabia Saudí: *Vision 2030***

¿Es realmente posible la diversificación  
económica?

Estudiante: **Isabel Alonso Nimo**

Director: Dra. Eszter Wirth

Madrid, abril de 2021

## RESUMEN

Desde hace años las economías rentistas del Golfo Pérsico han afrontado un serio problema: una base de ingresos fuertemente dependiente del petróleo. Tras una década marcada por el volátil precio de este hidrocarburo, unido a la profunda crisis que el COVID ha generado, ha quedado constatada la necesidad de una diversificación económica. Conseguir un crecimiento económico mediante la diversificación es una tarea clave en la que muchas monarquías de la región han fracasado. Esta investigación, centrada en Arabia Saudí, pretende analizar si tras 10 planes de diversificación fallidos, el programa *Vision 2030*, conseguirá finalmente cumplir las expectativas de diversificación económica centrándose en los problemas fiscales, políticos, y sociales que intervienen en dicha transición.

**Palabras clave:** *Arabia Saudí, transición económica, Vision 2030, diversificación, petróleo, economías rentistas, política fiscal.*

## ABSTRACT

For years, the rentier economies of the Persian Gulf have faced a serious problem: a revenue base heavily dependent on oil. After a decade marked by volatile oil prices, coupled with the deep crisis that COVID has generated, the need for economic diversification has become apparent. Achieving economic growth through diversification is a key task in which many monarchies in the region have failed. This research, focusing on Saudi Arabia, aims to analyze whether, after 10 failed diversification plans, the Vision 2030 program will finally meet the expectations of economic diversification by focusing on the fiscal, political, and social issues involved in such a transition.

**Keywords:** Saudi Arabia, economic transition, Vision 2030, diversification, oil, rentier economies, fiscal policy.

## Índice de contenido

<b>1. Introducción.....</b>	<b>6</b>
<b>2. Finalidad y motivos .....</b>	<b>7</b>
<b>3. Objetivos y preguntas.....</b>	<b>8</b>
<b>4. Estado de la cuestión .....</b>	<b>9</b>
<b>5. Metodología .....</b>	<b>15</b>
<b>6. Marco teórico .....</b>	<b>17</b>
6.1. Economías rentistas .....	17
6.2. Economía rentista y contrato social .....	19
6.3. Mercados laborales y economías rentistas .....	20
6.4. Economías rentistas y calidad de las instituciones .....	21
6.5. Economías rentistas, reforma de subsidios y subida impositiva.....	21
6.6. Maldición de los recursos naturales .....	24
6.7. Mecanismos de transmisión de la maldición de los recursos naturales .....	27
<b>7. Análisis y discusión .....</b>	<b>29</b>
7.1. Introducción al análisis.....	33
7.2. Análisis fiscal .....	34
6.4. Análisis del mercado laboral .....	48
<b>7. Conclusiones y propuestas .....</b>	<b>57</b>
<b>8. Bibliografía .....</b>	<b>60</b>
<b>9. Anexos .....</b>	<b>65</b>

## Índice de Figuras

Figura 1. Reservas per cápita de petróleo (%) en 2019.....	11
Figura 2. Reservas de petróleo en millones de barriles (1960-2019) .....	11
Figura 3. PIB y PIB per cápita (1968-2018).....	12
Figura 4. Matriz de alternativas del mercado laboral .....	21
Figura 5. Espiral de los subsidios energéticos .....	23
Figura 6. Mecanismo de la enfermedad holandesa.....	26
Figura 7. Total de ingresos Arabia Saudí (millones de SAR) y precios petróleo (\$/barril),2012-2019.....	29
Figura 8. Demanda mundial de petróleo (miles de barriles diarios), 1960-2019 .....	30
Figura 9. Población Arabia Saudí, Kuwait y EAU (millones de habitantes), 1960-2018 .....	32
Figura 10. Precio por tipo de petróleo (\$/barril), 2012-2019.....	33
Figura 11. Saldo fiscal en (miles de millones de SAR), 2010-2020.....	35
Figura 12. Distribución de ingresos del petróleo del tercer cuatrimestre (millones de SAR), 2016-2020 .....	37
Figura 13. Exportaciones Arabia Saudí (millones de SAR), 2005-2019.....	38
Figura 14. Producción de petróleo y exportaciones (barriles por día), 2000-2021.....	40
Figura 15. Coste de producción por barril de petróleo (USD \$).....	42
Figura 16. Ingresos públicos no derivados del petróleo (% PIB), 2000-2020.....	43
Figura 17. Total gastos (millones SAR), 2005-2019 .....	44
Figura 18. PIB y Deuda Pública (2005-2019) .....	44
Figura 19. Ratio (%) deuda pública y PIB (2005-2019).....	44
Figura 20. Remuneración de los empleados, en % del gasto total, tercer cuatrimestre 2016-2020 .....	45
Figura 21. Consumo doméstico de energía (GWH), 2013-2018 .....	46
Figura 22. Consumo doméstico de energía Arabia Saudí (miles de barriles), 1965-201 .....	46
Figura 24. Comparativa de precios a la energía en MENA, 2016 .....	47
Figura 23. Precios a la energía Arabia Saudí (\$), 2015-2016.....	47
Figura 25. Empleabilidad por sector y nacionalidad (nº de personas), 2017 y 2020.....	50
Figura 26. Sueldos mensuales por sector y nacionalidad (miles de SAR), 2020.....	51
Figura 27. Tasa de desempleo total (15 + ) por sexo, nacionalidad y nivel de educación ( % , 2020) .....	53
Figura 28. Tasa de desempleo por rango de edad (%), 2020.....	54
Figura 29. Participación de la mujer en el mercado laboral saudita (%), 2016-2019.....	56

## Índice de Abreviaturas

BM	Banco Mundial
EAU	Emiratos Árabes Unidos
FBP	Programa de Balance Fiscal ( <i>Fiscal Balance Program</i> )
FMI	Fondo Monetario Internacional
GASTAT	Autoridad general de estadística ( <i>General Authority for Statistics</i> )
GCC	Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo ( <i>Gulf Cooperation Council</i> )
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
MBS	Mohamed bin Salman
MOF	Ministerio de finanzas (Ministry of Finance)
NTP	Programa de Transformación Nacional ( <i>National Transformation Program</i> )
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PIB	Producto Interior Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RAE	Real Academia Española
SAMA	Autoridad Monetaria de Arabia Saudita ( <i>Saudi Arabia Monetary Authority</i> )
SAR	Riyal Saudí
SEEC	Centro de Eficiencia Energética Saudita ( <i>Saudi Energy Efficiency Center</i> )

## 1. Introducción

Arabia Saudí lleva décadas viviendo en una utopía económica, el petróleo ha financiado absolutamente todos los ámbitos de la vida de este país. La gran mayoría de los ciudadanos saudíes trabajan para el Estado, algo impensable en cualquier otra región del mundo; apenas pagan impuestos y reciben una gran cantidad de ayudas financiadas por el gobierno, provenientes de los ingresos de las exportaciones de este hidrocarburo. No obstante, estos días han terminado. La volatilidad de los precios del petróleo desde 2014, y la drástica caída de estos durante la crisis pandémica provocan reducciones en el precio del barril de petróleo exportado y, con ello, reducciones en los ingresos públicos. Ante esta situación, en 2016 se anunciaron medidas de austeridad, recortando salarios públicos, cancelando proyectos que requerían grandes inversiones y reduciendo los subsidios energéticos. Un plan de choque que pretendía acabar con una de las economías más subvencionadas del mundo, en otras palabras, la diversificación de la economía se hizo imperante.

A lo largo de la historia, muchos expertos han sugerido distintas razones para explicar el fracaso en la diversificación de la economía en muchos países. Entre ellas, la falta de un plan claro que aborde el proceso de diversificación de la economía, el excesivo apoyo del gobierno a las industrias que dependen profundamente del petróleo y la falta del mismo a los sectores no petroleros, o la dependencia casi total del sector privado del gasto y los proyectos del gobierno, es decir, del sector público (Albassam, 2015).

La dependencia de una economía de una sola fuente de ingresos pone en peligro la capacidad de la misma para mantener crecimiento económico sostenible a largo plazo, ya que la economía depende profundamente de los ingresos procedentes de ese recurso. A su vez, la existencia de un solo sector que impulse la economía limita el crecimiento de esta, ya que no proporciona nuevos empleos en otros sectores de forma que contribuyan a las actividades económicas del país.

La gran mayoría de las economías del Golfo son economías rentistas, dependientes de las rentas derivadas de los hidrocarburos exportados. Sin embargo, no todos tienen la misma capacidad de diversificación, principalmente por las grandes diferencias en cuanto a recursos per cápita. Arabia Saudí en concreto, es una de las monarquías del Golfo con mayores ingresos procedentes del

petróleo, pero con menores recursos per cápita en comparación con Emiratos Árabes Unidos (EAU, por sus siglas en inglés), por ejemplo, debido a las grandes diferencias en población.

El contrato social existente en las economías rentistas, en este caso entre el gobierno y la población de Arabia Saudí, es fundamental para las cuestiones de la reforma fiscal y el ajuste tras la volatilidad de los precios del petróleo. Dicho contrato se basa en un marco de distribución de los ingresos procedentes de los hidrocarburos y de la riqueza a la población nacional, que incluye todos los ámbitos desde el empleo hasta sanidad y educación. La gran reforma fiscal que propone el país árabe, tanto en el lado de los ingresos como en el de los gastos, dará lugar a una redefinición de este contrato. Será la capacidad de mantener el apoyo de la población, la que determine el éxito de este inicio hacia la diversificación económica. Tanto los ciudadanos sauditas como el gobierno se han visto afectados en la última década por la drástica caída de los precios del petróleo en 2014 y por el desmesurado aumento de la población. Este último factor ha hecho que se revelen nuevos problemas para el régimen como la tendencia insostenible de consumo interno de energía o la falta de empleos para la población más joven.

La diversificación económica es un camino complejo y largo que requiere una gran cantidad de transformaciones en todos los ámbitos: político, social y económico. El programa Vision 2030 nace con el objetivo de diversificar la economía saudita tras años de una estructura económica insostenible. Desde 2014, el país experimenta una senda continua de déficits fiscales, causado entre otras cosas, por la volatilidad de los precios del petróleo. Desde entonces, grandes políticas de austeridad se han ido implementando a la vez que grandes cambios estructurales. El presente trabajo pretende analizar si la monarquía está lista para transformarse o, por el contrario, Vision 2030 será otro de muchos, programas de diversificación fallidos.

## **2. Finalidad y motivos**

La diversificación económica de los países exportadores de petróleo es una cuestión imperante en un contexto donde la transición hacia fuentes de energía más limpias es inminente. A su vez, la volatilidad del mercado del petróleo motivada por las fluctuaciones de los precios del petróleo hace que los petroestados sean fuertemente dependientes de este hidrocarburo. Arabia Saudí, como agente principal en este segmento del mercado, lleva años presentando déficits fiscales en su saldo público después de épocas de bonanza económica sobrante.

Es, bajo estas circunstancias, cuando la monarquía saudita de mano del príncipe heredero Mohammed bin Salman (MBS), que se diseñó el programa Vision 2030, con la finalidad de reducir la dependencia del régimen de las rentas derivadas de las exportaciones del petróleo. No obstante, es necesario recalcar que la monarquía saudita ya ha intentado numerosos planes de diversificación con anterioridad, y ninguno de ellos parece haber obtenido grandes resultados. Es por ello, que estudiar los principales pilares sobre los que se asienta este programa es clave para valorar si realmente el país tiene opciones plausibles hacia la diversificación. Dichos pilares se materializan en dos áreas: por un lado, el balance fiscal, y por otro, el auge del sector privado mediante una reforma del mercado laboral. Ante esta situación, el objeto de estudio parte de la premisa de si realmente el reino puede recuperarse, o está destinado a la obsolescencia económica.

### **3. Objetivos y preguntas**

El objetivo principal de este trabajo es pues, valorar si realmente el país tiene con Vision 2030, una estrategia viable hacia la diversificación. Para ello, será necesario partir de los siguientes objetivos:

- 1) Entender el modelo económico, político y social de Arabia Saudí
- 2) Evaluar la capacidad de la monarquía para su plan de transición económica
- 3) Analizar la política fiscal y los elementos que la componen
- 4) Analizar la estructura del mercado laboral saudita
- 5) Detectar las implicaciones y obstáculos a los que se enfrenta Arabia Saudí

En cuanto a las preguntas de investigación se pretende que se cuestione, en primer lugar, si tiene Arabia Saudí capacidad para transformarse. En segundo lugar, si es necesario llevar a cabo una transformación estructural antes de centrarse en la dependencia del petróleo y, por último, si realmente es posible la diversificación económica del país.

Para conseguir todos estos objetivos y resolver las preguntas de investigación, el trabajo se estructurará de la siguiente manera: en primer lugar, en el apartado 4 se procederá a una recapitulación de todo lo que se sabe de la monarquía saudita y su problema de diversificación hasta la actualidad. Para ello se aportarán evidencias empíricas sostenidas sobre conceptos teóricos, en los cuales se profundizará en el siguiente apartado. En segundo lugar, en la sección 5

se profundizará en los aspectos teóricos de las economías rentistas, tanto autores representativos como terminología clave para comprender el foco del análisis desarrollado en la sección 6. Dicho análisis se estructurará en tres bloques principales, la introducción a la región a analizar, Arabia Saudí; el análisis fiscal de la monarquía y el análisis del mercado laboral. Se trata del desarrollo del argumento principal del trabajo para responder, de forma crítica y mediante fundamentos empíricos, a las preguntas de investigación planteadas en el presente apartado. Por último, en la sección 7, se procede a la identificación y resumen de las principales conclusiones y resultados obtenidos a raíz del trabajo.

#### **4. Estado de la cuestión**

Arabia Saudí es una monarquía absoluta situada en la península arábiga, al norte de Yemen, bordeando el Golfo Pérsico. Su posición geográfica privilegiada en el golfo limitando con el mar Rojo hace que tenga una ventaja competitiva clave para el transporte, sobre todo de petróleo, a través del canal de Suez.

Desde el año 1932, la dinastía Al Saud ha gobernado en Arabia Saudí bajo la religión del islam. Esto ha hecho que la estabilidad tanto del gobierno, como de sus políticas, hayan sido una de las características principales del régimen. No obstante, el año 2014 supuso un punto de inflexión a esta estabilidad. Por un lado, la monarquía se encontraba en plena transición política tras la muerte del rey Abdullah, dando paso al trono al rey Salman junto con su hijo Mohamed bin Salman (MBS), actual príncipe del reino<sup>1</sup>. Todo esto coincidió con una de las crisis económicas más fuertes que ha sufrido el país: el shock de los precios del petróleo ese mismo año, dañando significativamente los ingresos del régimen. A raíz de este contexto, el rey Salman y más concretamente MBS se proponen cambiar la imagen del país con proyectos ambiciosos de modernización, entre ellos Vision 2030 del que se hablará más adelante.

El país se define como una democracia, pero en realidad se trata de uno de los regímenes autoritarios del mundo, según el índice de democracia del último año, situándose en el puesto número 156 de 167 países totales. La puntuación total sobre 10 ha sido de 2,08, donde el

---

<sup>1</sup> Mohamed Bin Salman ascendería al trono como príncipe heredero en 2017, mientras tanto su posición comenzó siendo la de ministro de defensa y secretario general de la Corte Real, pues sería su primo, Mohamed bin Nayef, quien inicialmente habría sido nombrado sucesor.

funcionamiento del gobierno se ha calificado con un 3,5; la participación política con un 2,2; las libertades civiles con un 1,47 y el pluralismo y proceso electoral con un cero (The Economist Intelligence Unit, 2020). No obstante, es necesario destacar que esta puntuación es ligeramente superior a la de años anteriores, donde el país habría obtenido calificaciones en torno al 1,8, esta mejora se debe a la introducción de nuevas medidas de transparencia y anticorrupción que ha instaurado la monarquía. Aún así, el poder está concentrado en manos de la familia real Al Saúd, o más concretamente en manos de MBS, quien es oficialmente exministro de defensa, viceprimer ministro, jefe de la Casa Real y presidente del Consejo para asuntos de economía y desarrollo. Todo esto implica que el príncipe heredero posee control absoluto sobre el petróleo y las reservas de dinero derivadas del mismo, así como del presupuesto de defensa <sup>2</sup>.

Socialmente, el escenario no es mucho mejor. El monopolio de la dinastía ha hecho que la familia Al Saud haya concentrado durante décadas el poder de la región, sin tolerar ningún tipo de oposición. Tanto es así, que otros partidos políticos están prohibidos y la oposición se encuentra fuera del país. Este nivel de autoritarismo ha conducido a que, en los últimos años, la población haya exigido reformas políticas. Sin embargo, las amenazas de la monarquía han apaciguado estas iniciativas. A su vez, de 180 países incluidos en el *World Press Freedom Index* (Reporters without borders, 2021), el país se situó en el puesto número 170. Este hecho no es sorprendente si se tiene en cuenta el reciente asesinato del periodista Jamal Khashoggi, principal crítico del gobierno saudita. En conclusión, las libertades civiles están coartadas, la participación en la política es nula, y todo ello está socialmente aceptado bajo el contrato social implícito de las economías rentistas. Esta aquiescencia se produce a cambio de ciertos privilegios, como son la falta de impuestos y la concesión de subsidios derivados de las rentas de las exportaciones del petróleo. Este modelo, tanto político-social como económico, es característica principal de los estados rentistas, como lo es Arabia Saudita. La falta de política fiscal o la ausencia de impuestos se asocia tradicionalmente con estos Estados. La viabilidad de este tipo de regiones es posible debido al gran nivel de ingresos procedentes de los recursos naturales, y al contrato social implícito en la sociedad donde los ciudadanos aceptan el régimen a cambio de privilegios.

---

<sup>2</sup> Arabia Saudí posee uno de los arsenales militares más caros y modernos del mundo, tan sólo le supera Estados Unidos y China, lo que indica el gran presupuesto destinado a este sector.

No obstante, estos estados también se caracterizan por una fuerte dependencia de los recursos naturales y, ante el contexto actual de alta volatilidad de precios del petróleo y el consecuente aumento de déficit presupuestario, se ha evidenciado la imposibilidad de la continuidad de este modelo de gobierno. Esta dependencia ha hecho que muchos gobiernos no hayan sabido utilizar sus recursos nacionales para impulsar su desarrollo económico, político y social, constatando la hipótesis de que la abundancia de recursos suele conducir a una mala gobernanza (Mishrif, 2018b).

La dependencia de Arabia Saudí proviene del petróleo, siendo un jugador fundamental en el mercado de este hidrocarburo, que tradicionalmente ha aportado a la monarquía alrededor del 70-80% de los ingresos totales del país. Según los datos del último informe anual de la OPEP (2020), la monarquía saudita sería el segundo país con mayor cantidad de reservas de petróleo en el mundo, con un 16,6% de las reservas mundiales, frente a Venezuela, que ocuparía la primera posición con un porcentaje equivalente al 19,6%. No obstante, la gran cantidad de población en comparación con sus vecinos como Kuwait, Catar o Emiratos Árabes Unidos (EAU), hace que en términos per cápita los recursos de la monarquía saudita sean mucho más pequeños (véase figuras 1 y 2).

Figura 1. Reservas per cápita de petróleo (% sobre el total mundial) en 2019

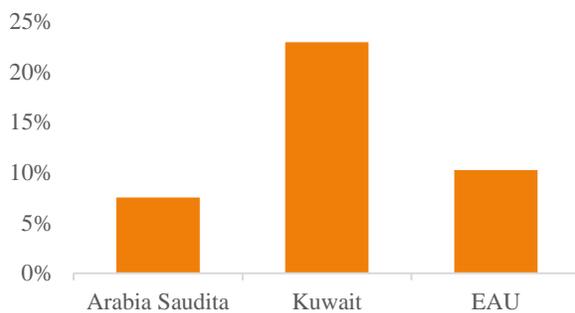
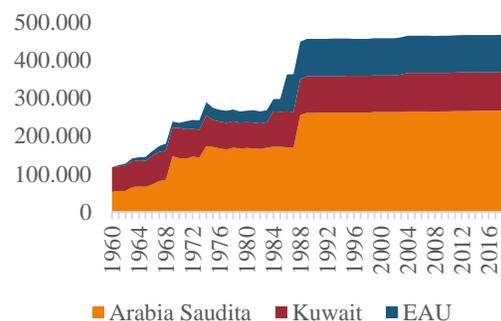


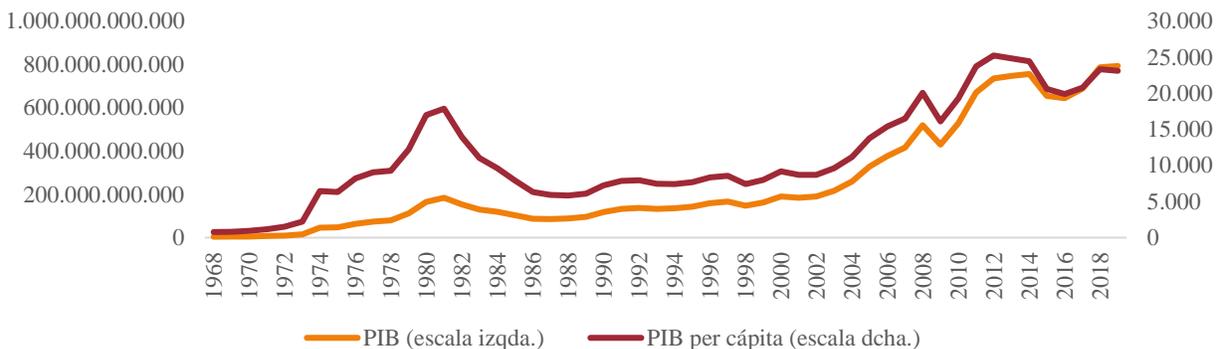
Figura 2. Reservas de petróleo en millones de barriles (1960-2019)



Fuente: elaboración propia a raíz de *Annual Statistics Report OPEP (2020)*

En cuanto a su economía, según los datos del Banco Mundial, la economía saudita se situaría en el puesto número 19 según su PIB, y en el número 43 según su PIB per cápita (véase figura 3). Esta diferencia significativa se debe, entre otros factores, al gran aumento de la población en los últimos años (véase figura 9).

Figura 3. PIB y PIB per cápita (US \$), 1968-2018



Fuente: Elaboración propia a raíz de *Annual Statistics Report OPEP (2020)*

Desde 1960 la población ha pasado de 4,8 millones de habitantes a 34,22 millones (OPEP, 2020), una tendencia muy alarmante si se tiene en cuenta que el país lleva experimentando desde 2014 una caída de ingresos sustancial debido a la alta demanda interna de energía, que se incrementa a mayor población. Además, el 40% de la población tiene menos de 25 años, lo que hace que el país se enfrente a otro problema: la falta de mercado laboral para su población más joven. Además, la proporción de ciudadanos nacionales frente a extranjeros, donde un tercio de la población es expatriada; por no hablar de los datos en el empleo, donde un 75% de la fuerza laboral es extranjera según los datos del último año de Gastat (2020). Actualmente se está intentando reducir este porcentaje mediante la imposición de tasas de entrada a los extranjeros. Todos estos factores se analizarán más adelante.

Con respecto al Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>3</sup>, el país se situó en el puesto número 40 (16 puestos por encima con respecto al año anterior), siendo un valor de desarrollo humano muy alto según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2020). Un resultado parecido ha obtenido en el Índice de Competividad Global del Foro Económico Internacional. De 141 economías analizadas, la monarquía saudita se situó en el puesto número 36 en 2019, subiendo 3 puestos con respecto al año anterior (Foro Económico Mundial, 2020). Otro indicador que ha mejorado es el índice de libertad económica, donde el país vuelve a subir de posición en el ranking colocándose en el puesto número 63 de 178 (The Heritage Foundation, 2021). Sin

<sup>3</sup> El IDH es un indicador elaborado por el PNUD que establece el nivel de desarrollo humano de un país teniendo en cuenta indicadores como la esperanza de vida, educación u otros indicadores de ingreso per cápita.

embargo, todos estos datos parecen irrelevantes si se tiene en cuenta los retos a los que se enfrenta la monarquía saudita.

Históricamente, la monarquía saudita se ha financiado con las rentas derivadas de las exportaciones del petróleo. No obstante, desde 2014 la alta volatilidad de los precios de este hidrocarburo ha puesto en peligro la estabilidad fiscal del régimen, que lleva experimentado enormes déficits fiscales desde entonces. A su vez, la tendencia hacia una transición de energías limpias y una preocupación generalizada por el calentamiento global hacen que el consumo de este hidrocarburo sea cada vez menor. De esta manera, tal y como relata un estudio reciente de Global Data (2020), dos de los principales problemas a los que se enfrenta el país son: (i) la excesiva dependencia en las exportaciones de petróleo y (ii) el desempleo juvenil.

En el último informe del FMI (2019) la volatilidad de los precios del petróleo se presentó como la principal amenaza del régimen. A su vez, se resaltó la necesidad de una consolidación fiscal impulsada por una creación de reservas fiscales, desgastadas tras continuos años de déficit. Bajo este contexto, las principales recomendaciones se enfocan en la expansión del sector privado, y así de los beneficios no derivados del petróleo; la reforma laboral orientada a la reducción de la brecha salarial, la mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo y, por último, la imposición de tasas de entrada a los expatriados para nacionalizar el empleo. Actualmente, todos los países del Consejo de Cooperación del Golfo (GCC, por sus siglas en inglés), cuentan con un programa de nacionalización del empleo, pero Arabia Saudí y Omán han sido los principales protagonistas en intentar reemplazar empleados expatriados por nacionales (Malik & Nagesh, 2020).

A estas mismas conclusiones llegan otros estudios como el de la Universidad de Columbia, que además añade que el crecimiento de la población, así como la alta demanda interna de energía son factores que impiden la diversificación económica del país, ya que las rentas del petróleo son suficientes para financiar esta tendencia de consumo. Además, se indica la alta dependencia de fondos públicos para el desarrollo del sector privado, lo cual es sin duda un obstáculo hacia la diversificación. Ante una falta de una nueva fuente de crecimiento, esta situación solamente puede empeorar (Diwan, 2019).

Saudí Aramco, principal empresa petrolera de Arabia Saudita y a nivel global, proporciona aproximadamente dos tercios del presupuesto total de la monarquía (Baños, 2020). Sin embargo,

en el último año los beneficios de la gigante petrolera han caído más de un 70%, como consecuencia de una caída histórica tanto de demanda, como de precios, a causa de la pandemia, dañando gravemente la salud financiera del reino (Carrión, 2020). Esta petrolera ha estado históricamente en manos del gobierno saudita, enfatizando una vez más el gran peso del sector público en el país. No obstante, recientemente ha salido a bolsa, con el objetivo no sólo de dar mayor peso al sector privado si no también de financiar el programa de Vision 2030.

La diversificación económica más allá del petróleo se hace bajo este contexto evidente y necesaria. Vision 2030 es la principal política de la monarquía para diversificar su economía, que nace de la mano del príncipe heredero MBS en el año 2016. Entre sus objetivos principales se encuentran incrementar las exportaciones no derivadas del petróleo hasta representar un 50% de los ingresos totales del reino y aumentar el peso del sector privado en la economía entre un 40-65% para el año 2030 (Moshashai, Leber, & Savage, 2020). No obstante, el país ha experimentado desde 1970 diez planes de diversificación<sup>4</sup> distintos y, después de casi 50 años el petróleo sigue siendo el motor de la economía saudita (Albassam, 2015). Estos datos han hecho que, pese a las promesas de MBS, se dude de la capacidad de Vision 2030 para reformar la economía. Además, el programa amenaza la estabilidad política y social del régimen, pues atenta contra las bases principales del contrato social implícito en la economía rentista: la retirada gradual de subsidios y la recaudación de impuestos. Tan sólo en el año 2015 la monarquía gastó casi un 10% de su PIB en subsidios a la energía, un porcentaje equivalente a 61 billones de dólares (Moshashai, Leber, & Savage, 2020) y una cantidad de gasto insostenible a largo plazo. Es por ello, que en el año 2016 se comenzó una retirada gradual de los subsidios a la población, a la vez que la introducción por primera vez en 2018 de un impuesto sobre el valor añadido (IVA).

El programa Vision 2030 vendría acompañado de dos programas más, el programa de transformación nacional (NTP), centrado en la reforma del mercado laboral enfocado en el sector privado y la participación de las mujeres en el mismo, y, por otro lado, el programa de balance fiscal (FBP), cuyo objetivo principal sería crear un balance presupuestario para el año 2020. El éxito de Vision 2030 depende en gran medida de los fondos recaudados de inversores extranjeros.

---

<sup>4</sup> Es necesario tener en cuenta que los primeros planes de diversificación (1970-1995) se centraron en el desarrollo del sector agrícola, un objetivo poco prometedor teniendo en cuenta que el país tiene una superficie desértica casi en su totalidad. Esta falta de coherencia en los objetivos de diversificación puede haber sido los que llevaron a los sucesivos fracasos de los distintos planes de diversificación.

El gran proyecto personal de MBS se considera uno de los proyectos más ambiciosos de la historia. Se trata de Neom, una ciudad futurista, construida desde cero en medio del desierto y completamente libre de emisiones de CO<sub>2</sub>. La estrategia de este megaproyecto tiene sentido si se tiene en cuenta la localización geográfica de Neom que se situaría en la costa del Mar Rojo y zona de paso del canal de Suez, zona que abarca aproximadamente más del 20% del tráfico marítimo a nivel mundial, lo cual situaría a la ciudad como centro logístico de referencia. El proyecto, de 500 billones de dólares, se financiaría por una doble vía: por un lado, con la privatización de la empresa petrolera Saudi Aramco, y por otra, de las inversiones extranjeras. No obstante, estas inversiones se han visto paralizadas con el asesinato de Khashoggi y la privatización de Saudi Aramco no ha tenido el resultado esperado, obstaculizando el desarrollo del programa (Hay, 2019).

Con el nuevo escenario presentado en el año 2020 a causa de la pandemia, las regiones exportadoras de petróleo, entre ellas Arabia Saudí, se han visto gravemente afectadas por una caída drástica de los precios de este hidrocarburo, conduciendo a una disminución del 10% de las exportaciones en el año 2020 en comparación con el año anterior. Esta situación también ha conducido a que la monarquía triplicase el impuesto sobre el valor añadido (IVA) del 5% al 15%, un impuesto introducido por primera vez en el reino en el año 2020.

El cambio de tendencia hacia energías renovables unido a que el país tiene una superficie casi en su totalidad desértica, lo convierte en un escenario ideal para la generación de energía solar. Vision 2030 estableció en 2019 un nuevo objetivo de energía renovable para el año 2023 que consistía en que el 10% de la electricidad generada provendría de energías renovables.

Sin embargo, la diversificación económica es un proceso muy largo y complejo y que, en el caso de Arabia Saudí, requiere no sólo cambios estructurales en la economía, sino también en el modelo político y social. Tal y como relata Mishrif (2018a, pág. 5): “el éxito de la diversificación económica depende de la capacidad del Estado para llevar a cabo un amplio cambio estructural que aborde el desequilibrio entre el sector público y el sector privado en el proceso de desarrollo”.

## **5. Metodología**

Para la metodología de este trabajo se ha seguido un método deductivo, es decir, partiendo de rasgos generales se ha llegado a conclusiones específicas.

En particular, se ha comenzado con una revisión de literatura existente sobre la temática a tratar: teorías aplicables al estudio de caso, es decir a Arabia Saudí, desde la literatura rentista, hasta su influencia en los distintos ámbitos: social, económico y político. A partir de aquí, se han detectado conceptos clave que han requerido una mayor profundización conceptual para que el lector comprenda el grueso del trabajo empírico: el análisis y discusión.

Toda esta revisión de literatura y conceptualización se ha realizado a través de fuentes oficiales como artículos académicos, informes oficiales de las autoridades monetarias del país o expertos en la región y temática.

Posteriormente, se ha procedido al análisis empírico extrapolando los conceptos teóricos de la revisión de la literatura a la interpretación empírica de los datos observados. Para esta parte del trabajo se ha seguido la misma línea, de lo general a lo particular. Se ha comenzado con una presentación del país y se ha procedido a analizar los elementos claves del mismo, así como del objeto de investigación: la posibilidad de una diversificación económica del país. De esta manera, el análisis se ha llevado a cabo centrándose en dos de los objetivos clave de la diversificación económica: la estabilización fiscal y la reforma del mercado laboral, profundizando en los elementos específicos que corresponden a cada área.

Para la realización de este análisis empírico, se han extraído todos los datos de fuentes oficiales como son la Autoridad Monetaria de Arabia Saudí (SAMA, por sus siglas en inglés); las estadísticas del propio gobierno saudita: Gastat; el centro estadístico de los países de cooperación del Golfo: GCC Stat, y otras fuentes oficiales como son el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM).

## 6. Marco teórico

### 6.1. *Economías rentistas*

La teoría del estado rentista es una teoría político-económica que intenta explicar las relaciones de la sociedad en los países donde la mayor parte de sus ingresos provienen de las rentas derivadas de las exportaciones de gas o petróleo y otras materias primas de gran valor económico o estratégico. Esta teoría nació en 1970 con un estudio de Hussein Mahdavy (1970) sobre Irán y ha ido evolucionando a lo largo de los años de la misma manera que lo han hecho los estados del Golfo. Numerosas críticas se han hecho a la primera fase de la teoría rentista por ser muy simplista, pero sobre todo por establecer una separación clara entre el Estado y la sociedad. Actualmente nos encontramos en la tercera fase de la teoría rentista donde se ha demostrado a medida que avanzaban las sociedades, el Estado no es independiente de la sociedad y existe un contrato social implícito entre ambos. La globalización, la necesidad de que el Estado desempeñe un papel en el desarrollo, y las nuevas presiones sociales para la reforma y el desarrollo son algunas de las razones de esta tercera fase o rentismo tardío en la que se encuentra la literatura rentista actualmente (Gray, 2011).

El rentismo clásico se caracterizaba precisamente por considerar a estos estados como aislacionistas, independientes de cualquier externalidad. Si bien es cierto que la región de Oriente Medio ha respondido tarde o muy lentamente a la globalización, se han dado notables avances en cuanto desarrollo sobre todo económico. Acciones como formar parte de la Organización Mundial del Comercio desde 2005, o diseñar un programa de diversificación económica como Vision 2030, demuestran que, efectivamente, monarquías como la de Arabia Saudí ya se han visto influidas por esta tercera fase.

Los países exportadores de petróleo, también llamados petroestados, son tan similares en comportamiento como heterogéneos en características. Las economías de este tipo son tan dependientes del petróleo que este hidrocarburo ha ido condicionando la forma de estos Estados: desde el comportamiento de gobernantes y gobernados hasta el diseño de políticas fiscales, económicas y financieras, alta y peligrosamente dependientes de los beneficios de la exportación que genera este hidrocarburo. Esta última característica ha hecho que se haya puesto durante décadas la industria del petróleo por encima de cualquier otra, generando importantes problemas

estructurales: falta de productividad en otros sectores, desequilibrios de la balanza fiscal provocados por fluctuaciones en los precios de petróleo y la inherente necesidad de un programa de desarrollo que garantice la supervivencia del país cuando el petróleo se acabe.

A su vez, estos países son completamente heterogéneos en la mayoría de las características que los conforman excepto por el petróleo como elemento principal de su economía. Las reservas de petróleo en Arabia Saudí son 265 veces mayores que Gabón; la renta per cápita en Indonesia es de 170 dólares y de 11.000 en Emiratos Árabes por no mencionar los regímenes políticos: de dictaduras militares en Iraq o Nigeria a teocracias islámicas en Arabia Saudí o Irán después de la Revolución de 1979 (Karl, 1999).

En conclusión, esta materia prima genera una dependencia única de este tipo de economías, lo que provoca una explotación intensiva del producto, centralizada en el Estado y constituye la principal fuente generadora de rentas para el país. Tal y como recoge Karl (1999), las principales características de estas economías se podrían enumerar de la siguiente manera:

- Las rentas derivadas de la exportación del petróleo constituyen el pilar de toda la actividad económica, representando este sector la principal fuente de ingresos del país, muy por encima de cualquier otro sector.
- El Estado se configura como una autoridad altamente centralizada y es el principal tenedor en propiedad y disposición de los ingresos derivados del petróleo, los ciudadanos aceptan esta modalidad de gobierno a través de un contrato social implícito en la sociedad.
- El excesivo predominio de la industria petrolera, en detrimento de otros sectores como la agricultura, ha generado en estos países una falta de vínculos productivos y un exceso de vínculos fiscales, provocando una dependencia excesiva en la balanza fiscal.
- Aunque el petróleo constituye una ventaja fiscal en estos países, puesto que cubre prácticamente la totalidad de los desequilibrios de la balanza fiscal, también supone una dependencia excesiva en estos ingresos, que ha llevado a la necesidad imperante de programas de desarrollo que conlleven una diversificación económica.

Todas estas características, unidas a la debilidad de las estructuras administrativas y las fuertes ambiciones políticas provocan una clara ineficiencia económica propia de los estados rentistas: la dependencia de los ingresos del petróleo provoca que los petroestados sean incapaces de adaptarse

a nuevas circunstancias. Existe un vínculo muy estrecho entre el poder económico y político, lo que conlleva a que estos estados entren en la llamada maldición de los recursos naturales (véase apartado 5.6). Ya entonces Adam Smith en 1776 describió este fenómeno aplicado al peligro de las rentas procedentes de los minerales.

Las economías del Golfo Pérsico, entre las que se incluye Arabia Saudí, se caracterizan por ser estados rentistas. Este término se utiliza para describir aquellas economías o regiones en las que el predominio del sector petrolero tiene consecuencias ineludibles en todos los niveles: político, social y económico. Esta teoría se desarrolló al constatarse la dificultad que tenían estas regiones para conseguir una diversificación económica, desarrollar instituciones estatales eficientes o lograr un sistema democrático (Lynch & Herb, 2019).

El sistema de rentas provoca una tendencia de un aumento del consumo interno de energía y de la importación de todos los recursos y productos que no son derivados del petróleo, generando así, un crecimiento insostenible con modelos ineficientes que terminan como barrera hacia el cambio. Estos estados presentan cuatro características principales: la existencia de un contrato social; unos mercados laborales dependientes de mano de obra extranjera; la deficiente calidad de las instituciones y un sistema de subsidios e impuestos propio. Todas estas variables serán estudiadas individualmente a continuación.

## 6.2. *Economía rentista y contrato social*

Uno de los problemas principales que generan los estados rentistas son las expectativas. Las expectativas se basan en un contrato social que viene implícito en la sociedad entre los ciudadanos y el gobierno o más fielmente recogido: entre los gobernantes y los gobernados.

Dicho contrato constaría de dos partes: por un lado, los gobernantes serían los encargados de proporcionar a la población subsidios: ingresos derivados de los beneficios de la exportación del petróleo y a cambio, los ciudadanos no se rebelarían contra el poder del gobierno, garantizándose así una estabilidad política pese a no ser un estado democrático. Ya se anticipaba que este trueque entre lealtad al régimen y riqueza petrolera no sería sostenible a largo plazo, especialmente teniendo en cuenta que el petróleo es un recurso no renovable o que las sociedades tendrían que evolucionar hacia formas de gobierno más democráticas. Así lo reflejaba Moritz destacando que

"el vínculo entre las rentas, la distribución de las rentas y la estabilidad de la sociedad no está tan establecido" (Lynch & Herb, 2019, pág. 6).

### 6.3. *Mercados laborales y economías rentistas*

De entre todas las dificultades que se han detectado, los expertos coinciden en que los mercados laborales, constituidos mayoritariamente por mano de obra extranjera dentro del sector privado, están profundamente desequilibrados, siendo un obstáculo clave para la diversificación. Esta cuestión es, de hecho, apremiante no sólo en Arabia Saudí, sino también en el resto del Golfo puesto que, en cuatro de los seis países constituyentes, los residentes foráneos superan a los ciudadanos locales en el total de la población (Krane, 2019).

La estructura de los mercados laborales es un factor decisivo a la hora de tener en cuenta los problemas de diversificación de las economías rentistas. Uno de los principales pilares del contrato social es el papel del sector público en el empleo de nacionales, mientras que, a la inversa, el sector privado se ha beneficiado de la posibilidad de emplear mano de obra expatriada más barata (Malik & Nagesh, 2020). Existe una relación entre el grado de separación del sector público, el privado, y el nivel de riqueza del país (Herb, 2019). De la misma manera en la que hemos constatado la relación directa y positiva entre el grado de separación de ambos mercados laborales, también se destaca la inexistencia alguna de correlación entre el nivel de salarios de los trabajadores y la productividad de los mismos. De hecho, los ciudadanos tienen un nivel de salarios superior al de los trabajadores extranjeros, aun teniendo en cuenta que los costes del sector privado son mucho menores debido a la contratación de mano de obra extranjera.

Debido a la separación existente entre ambos sectores- público y privado- una pieza clave de la diversificación económica en las economías rentistas, es averiguar qué parte de la mano de obra será la predominante en los nuevos sectores de la economía resultantes de la diversificación. De esta manera, existen sólo cuatro opciones posibles (véase figura 4) dependiendo de dos factores: el nivel de segmentación entre ambos mercados laborales y el nivel de dependencia que el estado en cuestión quiera tener en cuanto a mano de obra extranjera en sus economías.

Figura 4. Matriz de alternativas del mercado laboral

		<i>Mano de obra extranjera</i>	
		+	-
<i>Segmentación de mercado</i>	+	Acoger mano de obra extranjera	Limitar la contratación de mano de obra extranjera
	.	Fusionar los dos mercados de trabajo	Depender sólo de contratación laboral ciudadana

Fuente: elaboración propia a raíz de Herb (2019)

#### 6.4. *Economías rentistas y calidad de las instituciones*

Uno de los mayores problemas de las economías rentistas, es la falta de capacidad para reformarse en todos los niveles. Una de las razones por la que esto ocurre es la falta de instituciones capaces de generar estos cambios necesarios para la diversificación de las mismas. El padrinazgo y el clientelismo, presente en estas instituciones, constituyen una de las razones por las que sigue existiendo la tendencia a la extracción de rentas, impidiendo y obstaculizando la necesaria búsqueda de eslabones y actores productivos (Yamada, 2019).

#### 6.5. *Economías rentistas, reforma de subsidios y subida impositiva*

Por último, una de las creencias más consagradas dentro de la literatura rentista era la de la correlación entre estas economías y la autocracia dentro de la región de Oriente Medio. Es decir, el petróleo tiene una clara influencia en la política y a la inversa. Ambas relaciones son lineales y positivas, o, en otras palabras, el sistema rentista garantiza una mayor durabilidad del gobierno autocrático (mediante el contrato social), pero un gobierno autocrático, también incrementa la demanda de petróleo (Krane, 2019).

Esta correlación es cierta debido a que, aunque comúnmente ignorado, los gobiernos autocráticos en Oriente Medio conservan el poder no sólo gracias a la distribución de subsidios procedentes de los beneficios del petróleo, sino también al estímulo de demanda generado mediante la distribución interna del mismo petróleo entre sus ciudadanos. En las monarquías del Golfo, los subsidios energéticos se han entendido desde hace mucho tiempo como derechos de ciudadanía,

proporcionados por el régimen rentista a cambio de la aquiescencia pública al gobierno autocrático (Krane y Monaldi, 2017).

La literatura de los estados rentistas sugiere que la participación ciudadana en la política de los petroestados está limitada, ya que los presupuestos nacionales se financian con las rentas extraídas de las exportaciones del petróleo en lugar de mediante una recaudación impositiva como en el resto de los países (Krane, 2018). Esta condición hace que la aceptación de estos beneficios conlleve una limitación de la participación ciudadana en los asuntos del gobierno. Es parte del ya mencionado contrato social al que se somete la ciudadanía, donde los subsidios constituyen un derecho de los ciudadanos. De hecho, existe una relación clara entre el reparto de subsidios y el nivel de democracia del país (véase anexo 1).

Algunos estudios sugieren que los subsidios energéticos se suministran en función de la oferta, es decir, los gobiernos están más interesados en proporcionar estos subsidios que los ciudadanos en recibirlos (Krane, 2018). Una vez más, esta teoría se sustenta en el análisis de las economías rentistas y la durabilidad de las autocracias en dichas regiones. Mantener el poder es el fin último y los subsidios son un medio para conseguirlo.

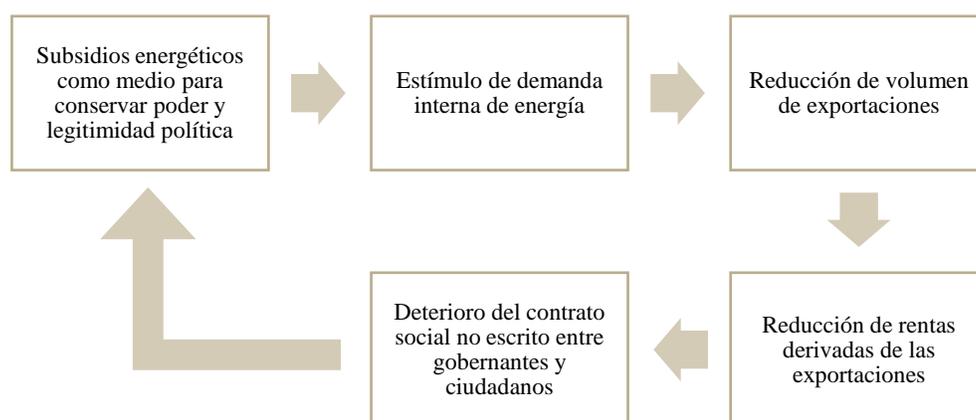
Pero, ¿qué constituye un subsidio energético? La diferencia entre el coste de oportunidad – el mejor precio al que se puede vender- y el precio interno de la energía multiplicado por el consumo interno del país constituye el cálculo del subsidio. En otras palabras, cualquier medida que mantenga los precios para los consumidores por debajo del nivel de mercado (Fattouh & El-Katiri, *Energy Subsidies in the Arab World*, 2012). Sin embargo, el cálculo del coste de oportunidad es más complejo de lo que parece, ya que una reducción de demanda interna que implicaría más cantidad disponible a exportar no implica necesariamente un incremento equivalente en exportaciones (Krane & Monaldi, 2017).

Los subsidios energéticos representan normalmente uno de los mayores gastos fiscales, siendo mayores que el sanitario o en educación en la mayoría de los casos, por lo que su eliminación garantizaría una gran cantidad de dinero para el gobierno. De acuerdo con los datos del Fondo Monetario Internacional, el total de subsidios energéticos alcanzó en 2011 casi 500 mil millones de dólares y aproximadamente un 50% era procedente de Oriente Medio (FMI, 2013).

Durante más de 40 años las monarquías del Golfo han estimulado la demanda interna de energía hasta niveles insostenibles, provocando un riesgo en todos los niveles: social, político, económico y medioambiental. Los gobiernos de Oriente Medio se enfrentan a una serie de retos al tener que revisar sus estrategias fiscales, entre ellas la reforma de subsidios. Aunque los subsidios a la energía son costosos y constituyen una forma regresiva de distribución, reducir o eliminar los subsidios a la energía en ausencia de programas compensatorios, tendrá un impacto en los ingresos reales y conducirá a una disminución del bienestar de los hogares (Fattouh & El-Katiri, 2012).

Se ha asistido a una reforma generalizada de los sistemas rentistas de estas monarquías, y las recientes subidas de los precios de la energía en Oriente Medio indican que los fundamentos de la teoría rentista, entre ellos el contrato social establecido entre gobierno y ciudadanos, no están tan consagrados como la literatura sostenía, a la vez que presentan fallos en cuanto a la capacidad de anticipar los problemas futuros que los subsidios energéticos podían plantear (Krane, 2018). Los subsidios energéticos ya no se plantean como “derechos” de los ciudadanos si no como “privilegios”. Un cambio de connotación que será clave a la hora de analizar si realmente es posible una reforma de este tipo de economías. Una reforma que se plantea necesaria, puesto que los subsidios representan un círculo vicioso que conduce por un lado a un aumento interno de la demanda energética en el país y por otro, a una reducción en las exportaciones a consecuencia de este incremento en la demanda (véase figura 5).

Figura 5. Espiral de los subsidios energéticos



Fuente: elaboración propia

## 6.6. *Maldición de los recursos naturales*

Desde 1970 el estudio de la riqueza de un país en cuanto a recursos naturales y su relación con el desempeño económico del mismo, ha sido imperante. Más aún, tras observar el éxito de Asia Oriental y el colapso de África.

Los años anteriores a la crisis de la OPEP en 1973, habían sido de los mayores en cuanto a crecimiento de las principales economías petroleras. Sin embargo, la década comprendida entre 1970 y 1980, se observa un fenómeno que ha sido objeto de estudio de muchos investigadores del área de la economía de desarrollo: esas mismas economías comienzan a sufrir unas tasas de decrecimiento muy notables. Comportamientos similares se observan en otras economías petroleras como Venezuela o Nigeria, países muy ricos en recursos naturales, experimentaron a mediados del siglo XX un crecimiento muy inferior a países de Asia Oriental, con unos recursos muy inferiores o nulos, como Singapur, Hong Kong o Taiwán (OPEP, 2020).

A mediados del siglo XIX, se asumió que este fenómeno se debía a que los productos del sector secundario tenían una alta diferenciación, frente a las materias primas cuya homogeneidad las situaba dentro de un mercado de competencia perfecta (Wirth, 2018). Richard Auty (1993) junto con Sachs y Warner (1995) fueron de los primeros en investigar este hecho, y acuñaron el concepto de la “maldición de los recursos naturales”, que puede definirse como los efectos adversos que provoca la riqueza en recursos naturales<sup>5</sup> de un país sobre su bienestar económico, social o político (Ross, 2015). Otros autores también la definen como la relación inversa entre dependencia de recursos naturales y crecimiento económico (Badeeba, Leana, & Clarkb, 2017).

Existe consenso en cuanto a que esta relación es más perjudicial en términos de desarrollo económico, en tanto en cuanto más recursos naturales tiene el país en cuestión. Pero existe discrepancia en cuanto a las razones por las que sucede este fenómeno. Las cuatro explicaciones económicas más recurrentes de crecimientos bajos en economías con abundantes recursos naturales son: (i) el deterioro de la relación de intercambio de los productos básicos, (ii) la inestabilidad de los mercados internacionales de productos básicos, (iii) los escasos vínculos

---

<sup>5</sup> Cuando hablamos de recursos naturales nos referimos al petróleo, gas natural y otros minerales. Los productos agrícolas no entrarán en este estudio dentro de este concepto ya que rara vez se ven implicados en la maldición de los recursos naturales. A diferencia de los otros recursos, los agrícolas son renovables y no son extraídos sino producidos y por ello no entran dentro de la definición común de recurso natural (Ross, 2015).

económicos entre los sectores de los recursos y los que no los tienen, y (iv) una dolencia conocida comúnmente como la " enfermedad holandesa" (Ross, 1999; Mehlum, Moene, y Torvik, 2006; Ross, 2015).

En primer lugar, es importante tener en cuenta a qué nos referimos cuando hablamos de recursos naturales. Según la definición formal de la RAE, el término se refiere a todos aquellos componentes de la naturaleza que son susceptibles de ser aprovechados para una ganancia económica. Con respecto a este último aspecto debemos distinguir como la riqueza en recursos difiere de otro tipo de riqueza. La explotación económica de los recursos naturales, como el petróleo o los minerales, comienza por la extracción, dado que la producción de los mismos no es parte del proceso. Ya se encuentran naturalmente en el entorno, a diferencia del resto de recursos, no produce tanto nivel de empleo como el resto, puesto que suelen ser industrias de capital intensivo como el gas natural o el petróleo (Humphreys, Sachs, & Stiglitz, 2017).

Estos recursos, o las rentas derivadas de la extracción de los mismos, presentan en la teoría tres grandes beneficios: incrementan los estándares de vida financiando niveles de consumo muy elevados; financian también niveles más altos de inversión y por último, pueden eliminar una barrera muy importante al desarrollo cubriendo la falta de recursos fiscales necesarios para financiar los bienes públicos básicos (Deacon, 2011). Sin embargo, estos beneficios no parecen haberse materializado en economías como África del Norte, algunos países de Oriente Medio o América Latina, donde la población vive con uno de los índices de renta per cápita más bajos del mundo.

A finales de la década de 1980, se demostró que las economías petroleras habían experimentado un deterioro en la creación de capital interno en comparación con las economías no petroleras durante el período de auge comprendido entre 1970 y 1980 (Gelb, 1988). Gelb argumentó que este fenómeno se debía a que el coste de la utilización del petróleo, así como su extracción, neutralizaba los beneficios incluso de las ganancias inesperadas que este recurso pudiese generar.

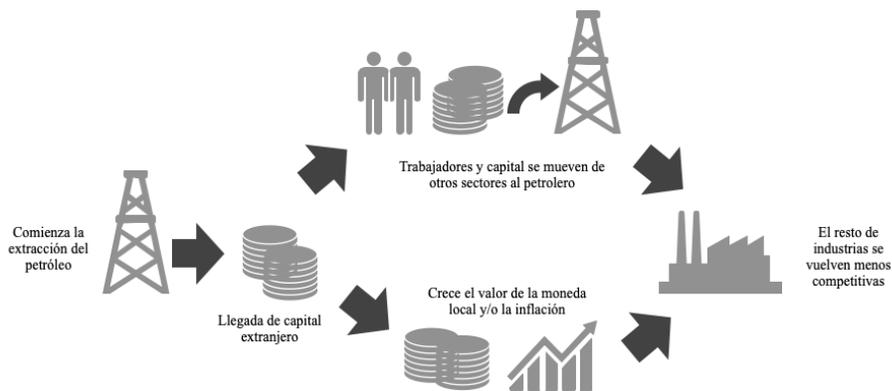
Cinco años más tarde, Auty (1993), al igual que Gelb (1988), se centraron en el estudio de los países petroleros examinando la eficiencia de las políticas implementadas. Demostraron dos conceptos clave: (i) la volatilidad de los ingresos de los minerales que más tarde se extrapolarían al resto de recursos naturales, entre ellos el petróleo y, (ii) la baja recaudación impositiva de los

gobiernos de estos países, como resultado de la repatriación de ingresos fuera del país como consecuencia de la propiedad extranjera de las empresas mineras.

Alejados de las demostraciones teóricas, ya adentrada la década de los 90, Sachs y Warner (1995, 2001) fueron de los primeros en detectar la maldición de los recursos naturales en Países Bajos, tras el descubrimiento del petróleo en el Mar del Norte mediante evidencia empírica. En su estudio, concluyeron que existía una relación entre las exportaciones de materias primas y el ingreso per cápita de un país: los estados con una proporción muy elevada de exportaciones de materias primas en cuanto al PIB en la década de 1970 tuvieron tasas de crecimiento anormalmente lentas en años posteriores, incluso después de controlar el impacto de la volatilidad de las exportaciones. Destacaron, que los pobres resultados económicos del país se debían a lo que entonces llamaron “enfermedad holandesa” y que hoy en día constituye uno de los principales factores a la hora de tener en cuenta al estudiar el fenómeno de la maldición de los recursos naturales.

La teoría de la enfermedad holandesa, postula que un auge de los recursos naturales hace que el tipo de cambio de un país se aprecie, haciendo que sus exportaciones de bienes manufacturados sean menos competitivas (véase figura 6). Si las exportaciones de manufacturas son el motor del crecimiento y las exportaciones de materias primas no lo son, como afirman los partidarios de la enfermedad holandesa, entonces un boom de recursos naturales que desplace al sector secundario o al sector de la industria retrasará el crecimiento (Deacon, 2011).

Figura 6. Mecanismo de la enfermedad holandesa



Fuente: elaboración propia a partir de Natural Resource Charter (2015)

Otros argumentos de tipo estructuralista se sucedieron a favor del crecimiento de las economías intensivas en recursos naturales, entre autores destacables de esta línea de pensamiento se destaca al autor norteamericano Raúl Prebisch que detectó la volatilidad de los precios de estas materias primas como factor determinante en la aplicación de políticas fiscales prudentes. A su vez, dicha fluctuación en precios afectaba directamente a la economía nacional al depender fuertemente de las exportaciones de estas materias primas. A partir de la década de los 2000, los estudios se centraron en la detección de canales por los cuales la dependencia en recursos naturales podía estar afectando al crecimiento económico. Dichos canales serán analizados en la siguiente sección.

#### 6.7. *Mecanismos de transmisión de la maldición de los recursos naturales*

Hasta el siglo XX, el énfasis de la teoría de la maldición de los recursos naturales se había centrado principalmente en estudios teóricos y posteriormente empíricos, con el objetivo de demostrar esta relación inversa entre la dependencia de recursos y el desempeño económico del país. Sin embargo, no fue hasta 2001 cuando Gylfason comenzó a establecer los vínculos por los cuales se producía esta dependencia entre recursos naturales y crecimiento económico. Destacó dos tipos de factores, por un lado, económicos: la enfermedad holandesa, la volatilidad de los precios de las materias primas y los fallos de la política económica. Por otro lado, se destacan factores como la búsqueda de rentas, la corrupción y la debilidad de las instituciones (Gylfason, 2001).

Ya en 1999, Ross había detectado la inestabilidad de los mercados internacionales de productos básicos y más tarde Van der Ploeg y Poelhekke (2009) volvieron a señalar la importancia del estudio de la volatilidad de los precios de estas materias primas, convirtiéndose en uno de los estudios más destacados en cuanto a la influencia de este factor. En dicho estudio, analiza las razones por las cuales muchos países ricos en recursos naturales se sumergieron en la crisis de deuda de 1980.<sup>6</sup> Mediante el análisis de desviaciones típicas en el crecimiento de la producción de estos países, se concluye que dicho crecimiento per cápita, depende negativamente de la volatilidad de precios de las materias primas y lo mismo sucede con la inversión extranjera: a más materias primas menor inversión extranjera directa.

---

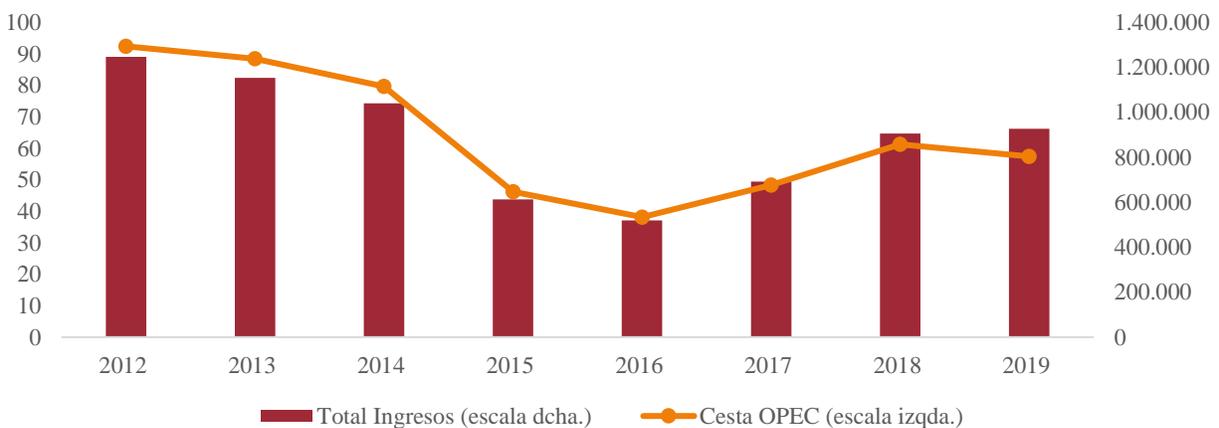
<sup>6</sup> Véase también Sachs y Warner (1997) para el caso de los Países Bajos.

Otro de los factores que se ha empezado a tener en cuenta como foco de estudio, es el de la política. Muy relacionado con los fallos de política económica y la aplicación de políticas fiscales prudentes, se encuentra el gobierno y la política del país en cuestión. Según la teoría convencional del crecimiento, si las ganancias procedentes de los recursos naturales se focalizan principalmente en inversiones esto debería acelerar el crecimiento. Sin embargo, Gelb (1988) demostró que esto no sucedía así en su estudio tras los shocks en los precios del petróleo de 1970. Esto se debió a que más de las tres cuartas partes de las ganancias derivadas de los ingresos de las exportaciones del petróleo se destinaron a infraestructura pública, con un escaso margen de retorno. Las decisiones del gobierno en cuestión son, críticas. En esta línea, años más tarde se demostró que la riqueza de recursos y las rentas inesperadas derivadas, pueden alterar el clima político del país anfitrión, en particular, si parte de una base institucional débil (Karl, 1997). De hecho, la evidencia empírica afirmó que las diferencias de crecimiento entre países ricos en materias primas como Canadá o Noruega frente a otros con un desarrollo económico mucho menor como Venezuela, Nigeria o Angola se deben principalmente a la forma en que se distribuyen las rentas de los recursos a través del acuerdo institucional (Mehlum, Moene, & Torvik, 2006). Estableciendo de esta manera la política como elemento fundamental que incide en la maldición de los recursos naturales, Ross (2015) la rebautizó como “maldición del recurso político”.

## 7. Análisis y discusión

La volatilidad de los precios del petróleo ha sido siempre una preocupación de los países exportadores, por su efecto inmediato sobre los ingresos obtenidos de los mismos y en consecuencia por los desequilibrios que provocan en el saldo fiscal del país. Después de un largo periodo de crecimiento económico debido al *boom* de los precios de petróleo entre 2003 y 2013 (véase figura 7), en 2014 se produjo uno de los *shocks* más importantes en cuanto a su repercusión. Arabia Saudí, economía del Golfo pérsico altamente dependiente de las rentas derivadas de la exportación de este hidrocarburo, sufrió las graves consecuencias.

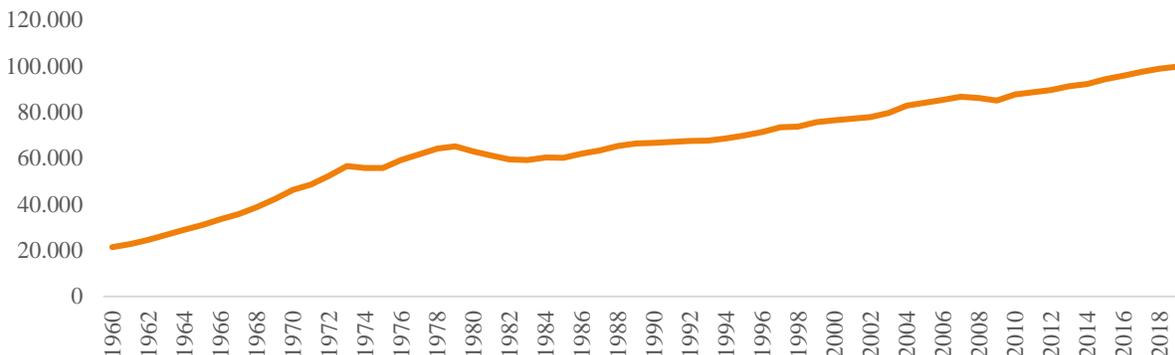
Figura 7. Total de ingresos Arabia Saudí (millones de SAR) y precios petróleo (\$/barril), 2012-2019



Fuente: elaboración propia a raíz de datos de SAMA y GASTAT

Arabia Saudí es un jugador clave en el mercado de petróleo, tanto a nivel nacional como internacional. A pesar de que las economías de todo el mundo están cada vez alejándose más de la dependencia del petróleo, lo cierto es, que este hidrocarburo sigue teniendo un peso importante en el consumo total de energía a nivel mundial (véase figura 8).

Figura 8. Demanda mundial de petróleo (miles de barriles anuales), 1960-2019



Fuente: elaboración propia a raíz de *Annual Statistics Report OPEP (2020)*

El país árabe tiene un papel crucial en este contexto: como mayor productor y exportador de petróleo del mundo es capaz de compensar las perturbaciones exógenas derivadas de cambios significativos de este mercado en la economía real. Arabia Saudí produjo en la última década una media de 9 mil millones de barriles diarios, lo que representa un 13% del suministro mundial, además de un nivel de reservas equivalentes aproximadamente al 16% de las reservas globales existentes (OPEP, 2020). Otra cifra quizás aún más representativa es la de la capacidad de producción excedente del país, es decir, la producción disponible pero no utilizada y que equivale aproximadamente al 50% de la producción excedente mundial (FMI, 2013).

Todas estas cifras son las que configuran al país como un jugador clave en el equilibrio del mercado o *swing producer*<sup>7</sup>. Desde una perspectiva histórica podemos comprender mejor esta afirmación. En el período comprendido entre 1960 y 1970 Arabia Saudí llegó a casi cuadruplicar la producción de barriles diarios, duplicando así su cuota de mercado. A partir de 1980 se observa una caída importante en la producción, causada entre otras cosas por las graves recesiones económicas que agitaron a Estados Unidos y Europa, causando un declive en la demanda global y una consecuente reducción en la producción de petróleo motivada por una presión a la baja de los precios. Las restricciones de producción de petróleo son impuestas por la OPEP, y en ese momento

<sup>7</sup> *Swing producer*: productor oscilante que dispone de una gran cantidad de capacidad de reserva, hasta el punto de que puede influir en los precios del mercado aumentando o reduciendo su producción a voluntad. Normalmente, los productores oscilantes intentan "equilibrar" o regular artificialmente el mercado para mantener los precios sólidos y estables.

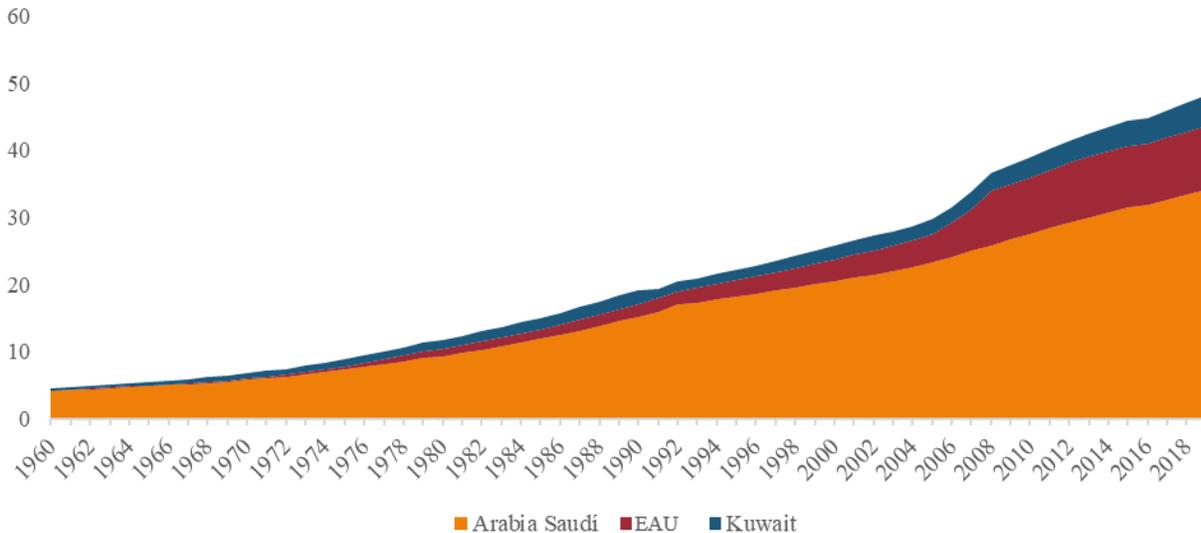
pocos países las respetaron, salvo Arabia Saudí, cuyo recorte unilateral equivalente a un 60% de su producción, hizo que el país perdiese cuota de mercado. A partir de este momento, el país abandonó su rol de *swing producer* ante la negativa del resto de países de seguir las normas de la OPEP. No obstante, el país ha seguido estabilizando el mercado ante amenazas geopolíticas como las guerras del Golfo, o los levantamientos en Libia. Algunos estudios demuestran que, ante shocks en el mercado del petróleo, la intervención o no del país, determina el grado de impacto en la economía real. En este sentido, la no respuesta de Arabia Saudí ante un shock del 2% del suministro de petróleo mundial, tendría como consecuencia una caída de la actividad económica del 1,5% a nivel mundial, frente a un 0,2% – 0,5% en un escenario contrafactual (FMI, 2013). Por otro lado, la dependencia saudita del petróleo se evidencia una vez más mirando algunas cifras de los últimos años. Los beneficios derivados del petróleo representan casi un 80% (véase figura 12) y aunque esta cifra haya ido disminuyendo a lo largo de los años, la dependencia sigue estando clara.

En este contexto, se hace necesario que la monarquía saudita sea capaz de crear un margen fiscal amplio para poder contrarrestar el elevado gasto público del gobierno. Esto es crucial en épocas donde los precios del petróleo son bajos, puesto que es donde la monarquía se queda sin amortiguador fiscal para el gasto. De hecho, 2014 fue el año clave donde los déficits fiscales amenazaron la estabilidad del régimen, caracterizado por una senda continuada de superávits en la balanza fiscal saudita. Este cambio vino propiciado, una vez más, por una caída de los precios.

Esta dependencia se vuelve aún más fuerte cuando el país se enfrenta a una serie de desafíos energéticos, entre ellos la inminente reforma de precios a la energía. Históricamente las monarquías del Golfo pérsico han proporcionado a sus ciudadanos energía en forma de subsidios, es decir, a un precio mucho más bajo que el resto del mundo. No sólo eso, sino que la monarquía saudita ofrecía precios mucho menores que el resto de los países del Golfo (véase figura 23). Estos bajos precios propiciaron que el consumo doméstico se disparase en los países exportadores de petróleo, reduciendo así la cantidad de energía disponible para exportar y amenazando el medio ambiente. No obstante, los bajos precios no han sido el único factor que ha contribuido a este aumento del consumo interno: el crecimiento de la población ha sido sin duda otro de los componentes clave de esta tendencia creciente, a un ritmo del 1,6% anual, con un volumen mucho

mayor que el resto de los países vecinos según los datos del último informe de la OPEP (véase figura 9).

Figura 9. Población Arabia Saudí, Kuwait y EAU (millones de habitantes), 1960-2018



Fuente: elaboración propia a raíz de *Annual Statistics Report OPEP (2020)*

Todos estos problemas, han llevado a que en el período reciente Arabia Saudí haya comenzado una reforma de precios de la energía sin precedentes: desde expandir la oferta de energía ampliando la capacidad de refinado, hasta aumentar el precio de los hidrocarburos, sin olvidar los programas de eficiencia energética implementados por el SEEC, el centro saudí para la eficiencia energética (FMI, 2015).

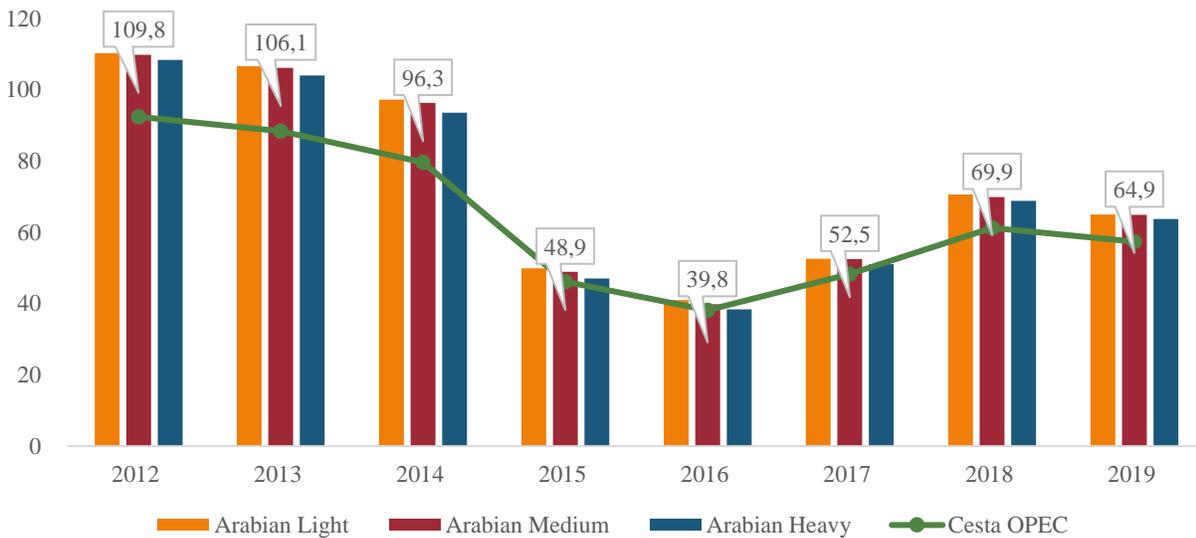
Nace en el 2015 a raíz de este colapso económico Vision 2030, con el objetivo de crear un plan de diversificación no sólo económica sino también social y así reducir la dependencia del país de los ingresos del petróleo fortaleciendo el sector privado. Tan sólo seis años después, Arabia Saudí ha visto sus planes de diversificación frustrados una vez más, por una de las mayores caídas en los precios del petróleo de la historia causadas esta vez por la crisis pandémica. Desde 1970 el país ha implementado sucesivos programas de diversificación económica sin grandes resultados. Vision 2030 pretende revertir esta tendencia. De entre sus objetivos que abarcan tanto el área gubernamental como económico y social, se destacarán los siguientes tres pilares que serán foco de nuestro análisis en la siguiente sección: (i) la mejora de la empleabilidad mediante la reforma

de los mercados laborales; (ii) establecer un balance fiscal y (iii) reforma económica mediante inversión y capital extranjero con el objetivo de desarrollar megaproyectos como Neom.

### 7.1. Introducción al análisis

En el año 2014, se produjo un colapso de los precios del petróleo, reduciéndose el precio por barril de 115\$ a 28\$ en el período comprendido entre junio de 2014 y enero de 2016 (véase figura 10). Posteriormente en 2018, tras la intervención de la OPEP y la actuación de Arabia Saudí como país estabilizador o *swing producer*, el precio se estabilizó en 69\$ por barril (Grand & Wolff, 2020).

Figura 10. Precio por tipo de petróleo (\$/barril), 2012-2019



Fuente: elaboración propia a raíz de SAMA *Annual Review* 2019

El impacto en la monarquía del golfo fue profundo en todos los niveles: financiero, social y gubernamental. La caída de los precios del petróleo coincidió con una inestabilidad geopolítica con Arabia Saudí e Irán y a la vez con una crisis sobre el contrato social implícito entre la monarquía saudita y su población, ya que dicho contrato se garantizaba con los beneficios obtenidos del petróleo, que en este caso habían descendido sustancialmente a causa del colapso en los precios. Ante este panorama, la monarquía, que en ese momento se encontraba en transición, con el príncipe Mohammed bin Salman (MBS) y su padre al frente, desarrollaron el programa

Vision 2030, programa diseñado, entre otras cosas, para reducir la dependencia del país del petróleo.

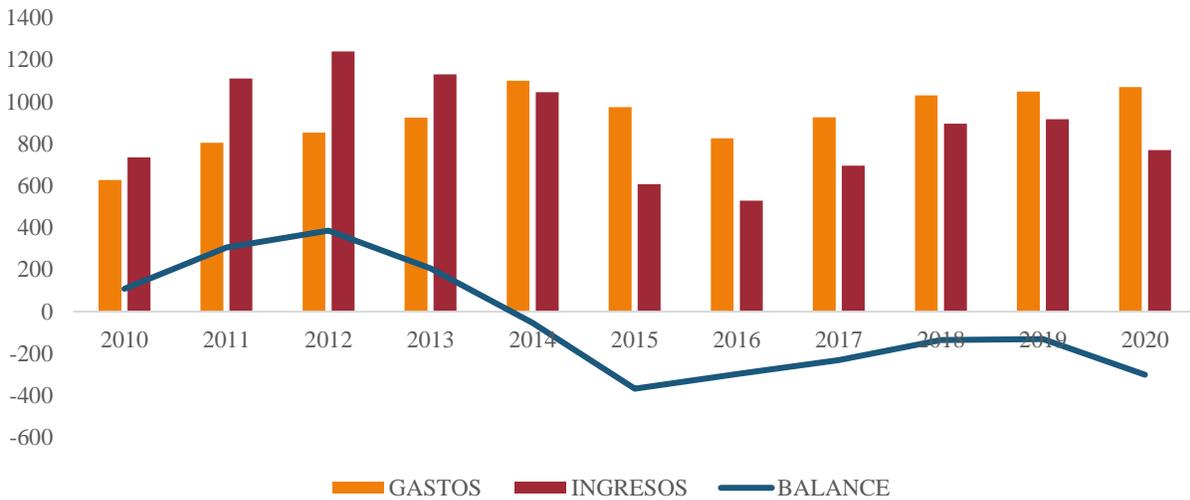
La necesidad de diversificación económica más allá del petróleo no es nueva, se lleva reconociendo en el país durante muchos años. De hecho, el primer plan de diversificación económica se propuso en 1970, y desde entonces se han implementado otros nueve programas de cinco años de duración cada uno. No obstante, el reto de diversificación ha probado ser una tarea difícil, sin lograr generar ninguna otra ventaja comparativa que este hidrocarburo (Grand & Wolff, 2020).

El objetivo del análisis será evaluar la capacidad de diversificación del país, así como los problemas estructurales del mismo. Se comenzará por un análisis del sistema fiscal, puesto que es la primera línea de defensa que el país tiene ante shocks en los precios del petróleo, y fue la primera medida tomada para estabilizar el país a nivel macroeconómico en 2014, bajo el programa de Balance Fiscal del país, FBP, por sus siglas en inglés. Dicho programa incluye tasas sobre los expatriados, analizados en el siguiente apartado del mercado laboral, y reformas de subsidios e impositivas analizadas a continuación. Posteriormente se continuará con el análisis del mercado laboral saudita.

## 7.2. Análisis fiscal

Desde el año 2014 se puede observar que el régimen saudí ha estado sometido a continuos desequilibrios en el saldo fiscal, presentando durante seis años seguidos un déficit que amenaza la estabilidad del régimen (véase figura 11). Si recordamos las bases de la literatura rentista, los petroestados hacen frente a los déficits estructurales gracias a las exportaciones de energía, petróleo principalmente. Todos los shocks fiscales se amortiguaban mediante estas rentas de exportación puesto que eran suficientes como para no necesitar gravar impuestos o reducir subsidios, dos acciones que van en contra del contrato social implícito en los estados rentistas como Arabia Saudí. Sin embargo, la volatilidad de los precios supone un problema para lograr un balance fiscal de una economía fuertemente dependiente de las rentas derivadas de la exportación del petróleo.

Figura 11. Saldo fiscal en (miles de millones de SAR), 2010-2020



Fuente: elaboración propia a partir de datos de MoF

La literatura de los estados rentistas se sustenta bajo la premisa de que los gobernantes se mantienen en el poder gracias a los beneficios que generan las exportaciones de petróleo, que posteriormente se distribuyen en forma de subsidios y transferencias a los ciudadanos, a cambio de su lealtad al régimen. Esta teoría se reafirmó con la crisis petrolera del período comprendido entre 1986 y 2004, donde a pesar de la reducción de las exportaciones a causa de un exceso de oferta ningún gobierno de las monarquías del Golfo incrementó precios o reimpuso impuestos a la energía. Sin embargo, recientemente hemos sido testigos de cómo esta teoría ha ido debilitándose. La tendencia creciente de población en la región, supone un mayor gasto en subsidios, unida al crecimiento de demanda interna, planteó un gran desafío a la teoría rentista: la demanda interna comenzaría a desplazar las exportaciones de petróleo, incluso de los mayores productores, entre ellos Arabia Saudí, si la subida de precios de este hidrocarburo no compensaba los gastos gubernamentales (Bourland & Gamble, 2011). Siguiendo esta línea de estabilización fiscal analizaremos por un lado los componentes del gasto, y, por otro lado, las fuentes determinantes de ingreso.

La política fiscal en Arabia Saudí está experimentando un cambio sustancial a raíz de Vision 2030 y más concretamente del programa FBP. No obstante, se constata la necesidad de seguir reformando estructuralmente el sistema con el objetivo de desvincular la política fiscal de la

volatilidad de los ingresos que generan las rentas derivadas del petróleo. En esta línea se comenzará a analizar las entradas de flujo de capital en la economía saudita. En primer lugar, el objetivo principal, como ya se ha constatado, es el de la estabilidad fiscal. Para ello el gobierno saudita debe por un lado centrarse en aumentar los ingresos, tanto del del petróleo como de otros sectores, y, por otro, reducir el gasto gubernamental.

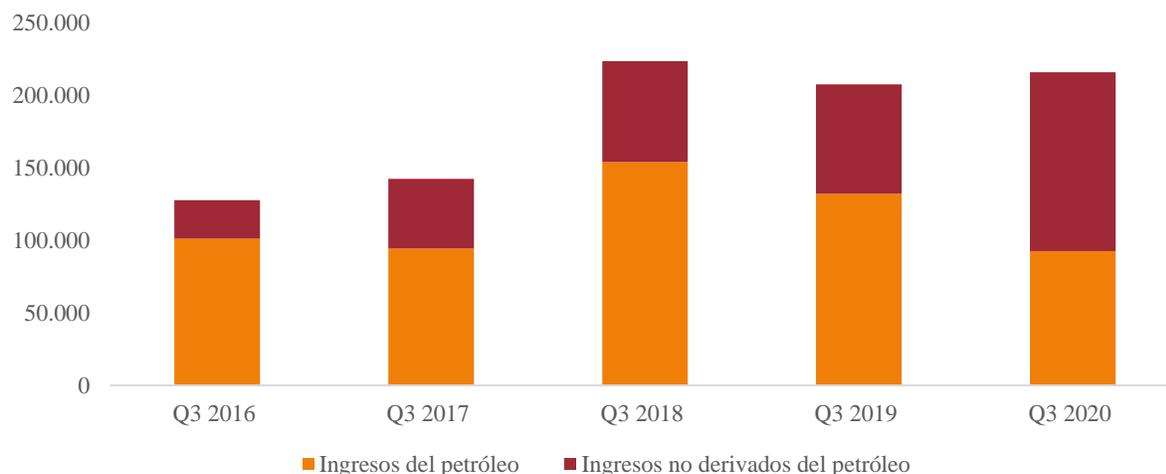
### 6.3.1. Ingresos

El mercado del petróleo, desde el desplome de precios en el año 2014, no es lo que era. Desde entonces los países han tenido que ajustar sus políticas fiscales ante la alta probabilidad de que nuevos *shocks* se pudieran producir. La volatilidad de los precios del petróleo no es la única amenaza que hace peligrar el sistema fiscal del régimen. Los cambios tecnológicos han permitido desarrollar nuevas formas de extracción de petróleo, propiciando métodos de extracción más baratos que los habituales. De hecho, Estados Unidos se ha posicionado en pocos años como el segundo país con un menor coste de extracción, por detrás de Arabia Saudí (FMI, 2020). Además, la tecnología también ha cambiado el panorama, inclinando la balanza hacia fuentes de energía más respetuosas con el medio ambiente, dejando de lado las fuentes de energía tradicionales. Esta tendencia de sustitución de fuentes de energía o transición ecológica se puede apreciar en la involución de la demanda de petróleo en los últimos años favoreciendo la de gas natural.

Los ingresos de la monarquía saudita provienen en su gran mayoría de los beneficios derivados de las exportaciones de petróleo. De hecho, en 2016 un 79% de los ingresos públicos totales provenían de las rentas de este hidrocarburo, un porcentaje que se ha mantenido históricamente en un rango comprendido entre el 60% y el 80%. Estas cifras demuestran la gran dependencia del reino del petróleo y el poco peso que tienen el resto de los sectores en la economía (véase figura 12). Por esta razón, el hecho de que Arabia Saudí no dependa del petróleo en el corto plazo no es una opción plausible, ya que después de todo, sigue siendo un sector muy rentable.

La empresa responsable de la mayor parte de la producción de petróleo de la monarquía es Saudi Aramco, la mayor petrolera no sólo de Arabia Saudí, sino también a nivel mundial. Históricamente Saudi Aramco ha sido pública y ahora se está privatizando con el objetivo de recaudar financiación para dedicarla a Vision 2030.

Figura 12. Distribución de ingresos públicos del tercer cuatrimestre (millones de SAR), 2016-2020



Fuente: elaboración propia a raíz de recopilación de datos de informes de *Jadwa Investments*

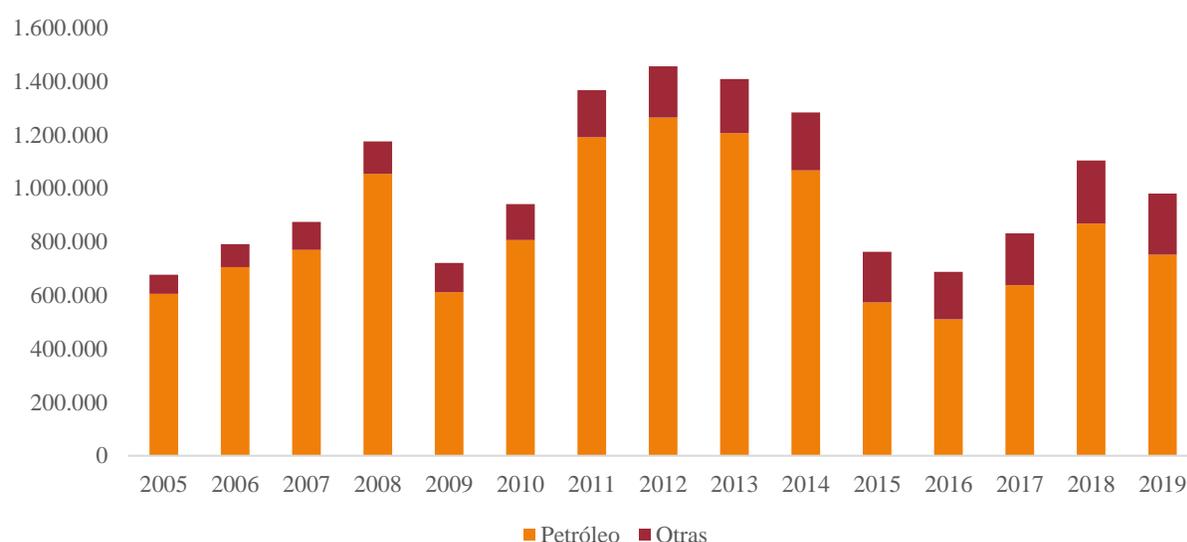
Analizando los datos de la figura 12, aproximadamente un 64% de los ingresos totales provienen del petróleo y un 36% de otros sectores. Esta distribución ha permanecido prácticamente invariable en los últimos años. No obstante, si tenemos en cuenta los datos absolutos, los ingresos provenientes del sector no petrolero han aumentado un 44% desde 2016 hasta 2019, un dato muy significativo ya que aumentar los ingresos de otros sectores es clave para Vision 2030. A pesar de este aumento, se está apreciando un estancamiento en el crecimiento del 2016 a 2017 los ingresos derivados de otros sectores más allá del petrolero aumentaron un 27%, un 13% en el 2018 y un 11% en el 2019. La tendencia es creciente, pero cada vez a un ritmo menor. No obstante, conviene estudiar las variables que inciden en una reducción de ingresos y en un incremento en el desequilibrio fiscal.

- Exportaciones

Arabia Saudí lleva años siguiendo una tendencia peligrosa a la vez que insostenible. La excesiva dependencia de los subsidios energéticos, unidos a un crecimiento constante de la demanda interna de energía, provocan que inevitablemente las exportaciones se vean debilitadas (véase figura 13)

y se produzca paulatinamente un deterioro fiscal del régimen. La tendencia indica que el gasto público, y el consumo interno de petróleo, están aumentando a un ritmo superior a la producción general del hidrocarburo. Ya en el año 2011, se preveía que, pese a que los precios del petróleo continuarían subiendo, no lo harían hasta el punto suficiente como para satisfacer las necesidades fiscales (Bourland & Gamble, 2011).

Figura 13. Exportaciones Arabia Saudí (millones de SAR), 2005-2019



Fuente: elaboración propia a raíz de datos de SAMA

Existen dos formas de incrementar la capacidad de exportación del país: por un lado, incrementar la producción con el objetivo de aumentar la capacidad de exportación, y por otro, reducir el consumo interno de energía liberando así mayor cantidad de producto a exportar. Esta última opción es mucho más rentable, y además, consigue otros objetivos, como optimizar la base de reservas e introducir fuentes de energía más limpias (como las renovables y el gas) introduciendo medidas de eficiencia, y reformando los precios de la energía, lo que tiene efectos beneficiosos para la economía y el clima. Esta reforma en precios se analizará en la partida de gastos al igual que la tendencia en consumo interno.

La demanda de energía desde 1965, cuando se descubrieron las reservas de petróleo, se ha incrementado un 872% y en los últimos de diez años un 142% (véase figuras 21 y 22). Se ha

constatado que la alta demanda de energía- tanto de petróleo como de gas natural- es incompatible con un sistema rentista que genere beneficios estables, ya que limita las exportaciones, de hecho, al ritmo de consumo doméstico actual se estima que antes de 2040 las exportaciones habrán descendido hasta niveles negativos (Lahn & Stevens, 2011). Tal y como afirmó Giacomo Luciani: “el petróleo tiene valor en la medida en que se exporta” (Krane, 2019, pág. 18).

Por esta razón, desde 2014 se puede observar como esta tendencia de crecimiento interno de consumo se ha estabilizado, entre otras cosas gracias a los impuestos que se han introducido en el régimen saudí, siendo en 2019 un 32% el porcentaje que el país consume sobre su producción. No obstante, otra de las razones que contribuyen a que el consumo interno del país sea tan elevado, es el hecho de que la monarquía saudita es de los pocos países que siguen quemando petróleo para generar electricidad. Es también importante tener en cuenta que el país no exporta gas natural, pese a haber reservas suficientes para hacerlo, solamente se produce para consumo interno.

Internacionalmente Arabia Saudí presenta otro problema: si bien las rentas derivadas de las exportaciones del petróleo se ven afectadas por la volatilidad de los precios, el país puede influir en esta volatilidad mediante variaciones en la producción de petróleo. La monarquía puede decidir entre recortar producción para subir los precios, o mantener la cuota de mercado disminuyendo los mismos (Krane, 2017). Por esta razón, la producción de barriles de petróleo será la siguiente variable a analizar.

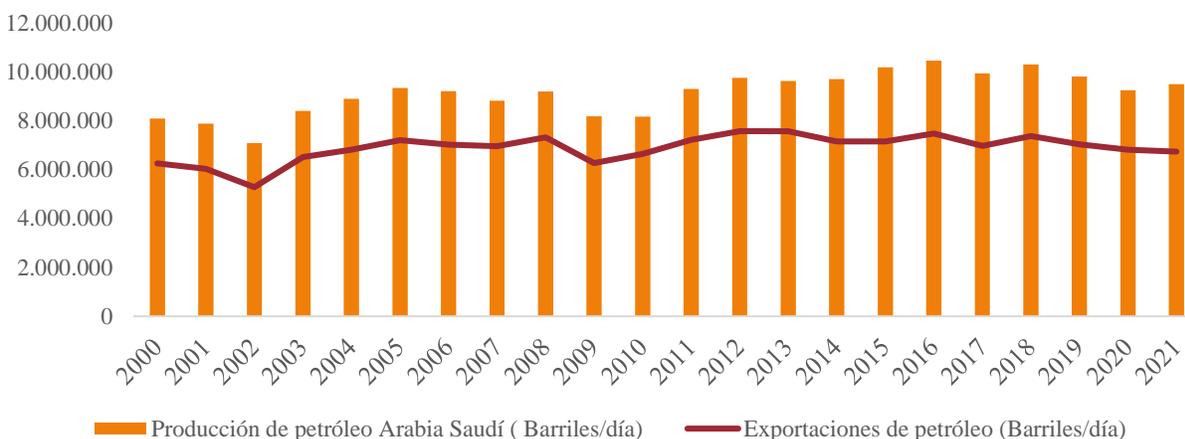
- Producción

Otra de las estrategias que puede poner en práctica la monarquía para aumentar sus ingresos, es aumentar la producción de barriles de petróleo diarios, puesto que ha tenido una tendencia casi constante en los últimos años (véase figura 14), mediante la coordinación con otros miembros de la OPEP. La cooperación en el frente de la producción para restringir la oferta es la forma más eficaz de invertir la caída de los precios y equilibrar el mercado (Fattouh, 2021).

Sin embargo, pese que el control de la producción mundial y por ende, la estabilización del mercado han sido dos de los objetivos principales de la OPEP desde su creación en 1962, estos fines se han visto frustrados en numerosas ocasiones debido a la falta de coordinación entre los países que no pertenecen a la organización, entre ellos, Rusia (Chatzky & Siripurapu , 2020).

Históricamente, los recortes en la producción se han visto en los países pertenecientes a la organización<sup>8</sup>, pero sin la coordinación con otros productores no pertenecientes a la OPEP estos recortes resultan poco eficaces. Por esta razón, se ha creado la nueva organización OPEP+, integrada por los miembros que conformaban la OPEP y otros diez, entre los que figura Rusia.

Figura 14. Producción de petróleo y exportaciones (barriles por día), 2000-2021



Fuente: elaboración propia a partir de datos del FMI

Sin embargo, esta estrategia no tiene sentido si tenemos en cuenta que las perspectivas mundiales de demanda son cada vez más bajas. Además, existe un riesgo claro: una mayor cuota de mercado debido al aumento de la producción, y consecuentemente, la reducción de precios puede no compensar la pérdida de ingresos derivada de esta estrategia.

Este riesgo se ha hecho evidente con la crisis pandémica. Las diferencias entre los dos mayores productores mundiales de petróleo- Rusia y Arabia Saudí- llevaron a ambos a intentar maximizar la cuota de mercado tras contemplar una caída de demanda mundial, provocando una guerra de precios donde Rusia tendría más capacidad de resistencia puesto que su precio fiscal de equilibrio de petróleo es casi la mitad que el de Arabia Saudí. Esta disputa provocó una caída de beneficios

<sup>8</sup> Con la caída de los precios de petróleo en 1985, Arabia Saudí intentó compensar el desequilibrio de precios reduciendo unilateralmente su producción de barriles diarios un 65%, lo que supuso una caída tanto de cuota de mercado como de beneficios para el régimen. Desde entonces se insistió en la necesidad de cooperación entre los productores de petróleo. Casi 10 años más tarde, en la crisis 1997 la OPEP hizo un llamamiento a los no miembros para la restricción en la producción. No sólo no se colaboró, sino que Rusia decidió aumentar sus exportaciones.

para todos los productores de petróleo pese a que el acuerdo de la OPEP+ instaba a un recorte de todos sus miembros de barriles diarios. Se llegó en junio de 2020 finalmente a un acuerdo histórico, tanto los miembros de la OPEP como sus aliados de la OPEP+ recortarían un total de producción de 9,7 millones de barriles diarios, el 10% de la demanda mundial (El Gamal, Lawler, & Soldatkin, 2020).

La producción de petróleo viene determinada por muchos factores más allá de la cantidad de reservas que ostente el país o región a analizar o la aceptación de los recortes impuestos por la OPEP. Los precios de equilibrio del petróleo y la geopolítica juegan un papel fundamental a la hora de analizar la producción de crudo. Arabia Saudí es el único reino de la región que nunca ha visto su independencia comprometida, de hecho, la prosperidad en el régimen tiene mucho que ver con las relaciones establecidas entre Estados Unidos y Arabia Saudí en 1945<sup>9</sup> fortalecidas más aún con la unión de cuatro de las 7 grandes petroleras occidentales conocidas como *Seven Sisters*: Socal, Texaco, Exxon y Mobil bajo el nombre de Saudi Arabian-American Oil Co (Saudí Aramco) en 1947, fortalecidas en 1980 con la doctrina Carter.<sup>10</sup>

Unilateralmente, la estrategia de la monarquía ha sido ejecutada mediante la petrolera nacional Saudi Aramco. En tiempos de desequilibrio de los mercados, la capacidad de producción de reserva de la compañía ha sido crítica para mantener la estabilidad. Esta capacidad ha ido disminuyendo con los años (Krane, 2017), y le ha permitido equilibrar el mercado para defender intereses, entre otros los americanos, tras las sucesivas invasiones o intervenciones en Iraq, Libia o Irán. En el lado contrario tenemos al segundo mayor productor, Rusia, que en múltiples ocasiones se ha negado a reducir su producción ante la posibilidad de que su oponente principal, Estados Unidos, ganase más cuota de mercado.

Es necesario destacar que Arabia Saudí tiene uno de los costes de producción más bajos del mundo (véase figura 15) lo que permite a la monarquía competir en un entorno de bajos precios para el

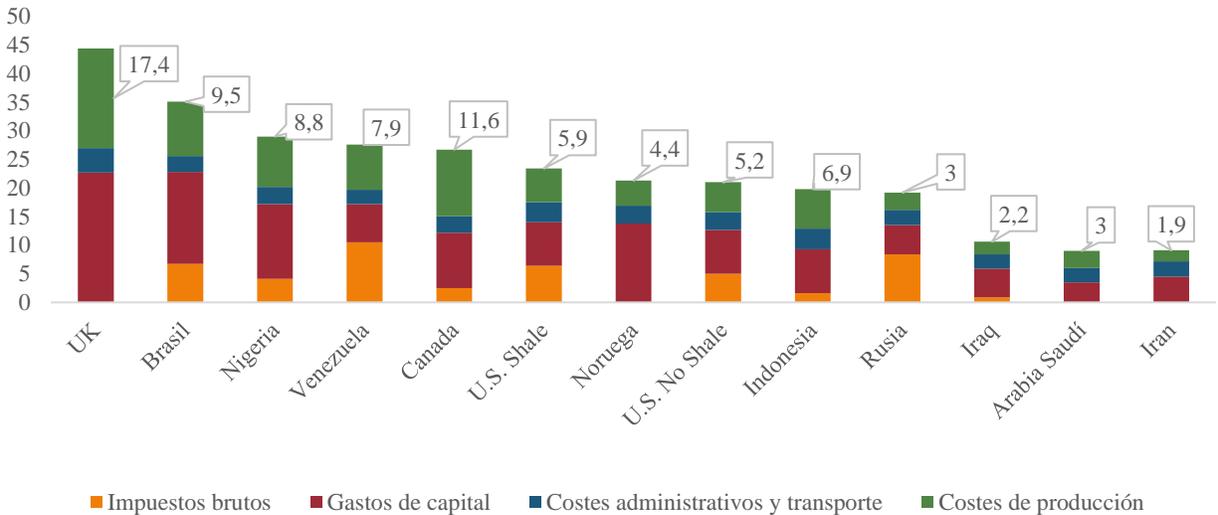
---

<sup>9</sup> Durante la presidencia de Franklin Delano Roosevelt se establecieron las bases de la relación entre ambos países: Estados Unidos proporcionaría soporte diplomático y militar a cambio de controlar la producción de crudo de la monarquía. De esta forma Arabia Saudí se beneficiaba del mérito en cuanto al desarrollo nacional financiado por el petróleo.

<sup>10</sup> En 1980 también se nacionalizó por completo Saudi Aramco, ya que hasta entonces el gobierno saudí sólo tenía un 25% de los activos en 1973. Aunque el control de el petróleo global se traspasó de las compañías petroleras internacionales a las nacionales las relaciones entre ambos países se siguieron manteniendo.

hidrocarburo. Sin embargo, la ventaja competitiva en producción no sólo se limita al coste, Arabia Saudí tiene una de las producciones de petróleo y gas con menos emisiones de carbono, y con una tendencia de incremento de los precios del carbono, así como los impuestos fronterizos del mismo, esto supone otra gran ventaja para el régimen (Fattouh, 2021).

Figura 15. Coste de producción por barril de petróleo (USD \$), 2019



Fuente: elaboración propia a raíz de datos de Rystad Energy (2019)

- *Reforma impositiva*

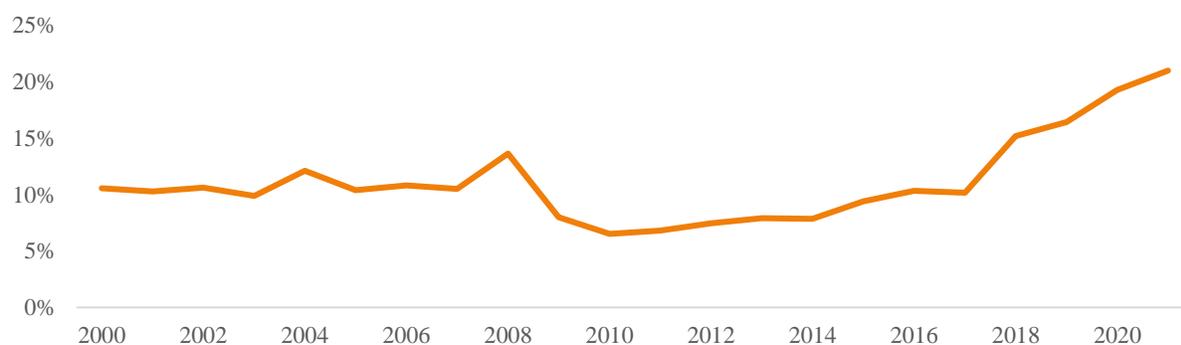
Con el colapso de los precios del petróleo en 2014, las principales economías de Oriente Medio comenzaron una reforma tanto a nivel de subsidios como de impuestos, ambas variables claves del análisis de la política fiscal. Tanto es así, que Arabia Saudí y Emiratos Árabes, entre otros muchos, crearon en 2018 por primera vez en la historia un impuesto sobre el valor añadido del 5% (IVA) aplicable a productos y servicios, entre los que se incluye la energía, y el cual ha tenido que triplicarse hasta el 15% tras el impacto económico del COVID 19 (Baker Institute, 2020). Todo este efecto viene también propiciado por la presión internacional, ya que los subsidios energéticos

impulsan una práctica muy dañina para el cambio climático, y así lo han reiterado en numerosas ocasiones organizaciones como el G-20, FMI<sup>11</sup> o el Banco Mundial (Coady, Le, & Shang, 2019).

El IVA se considera una tasa indirecta gubernamental cuyo valor viene incrementa el coste de las materias primas o servicios. Se trata de un impuesto sobre el consumo y lo soporta el último beneficiario del servicio (Albishi *et al.*, 2020). El objetivo de este impuesto es claro: reducir el nivel insostenible de consumo de la región, a la vez que aumentar el nivel de ingresos no derivados del petróleo y así alcanzar un equilibrio fiscal. Ambos objetivos se han cumplido. Observando los ingresos no derivados del petróleo se estima que tanto en 2018 como en 2019, aproximadamente un 40% de los mismos se debe a la imposición del IVA (KPMG, 2019). A su vez, con la triplicación de la tasa, se espera que para 2021, el beneficio procedente de impuestos se incremente en un 61% siendo un aumento muy significativo con respecto al año anterior (KPMG, 2020).

Estos incrementos en los ingresos públicos procedentes de impuestos, también se deben a que el régimen dentro de su reforma del mercado laboral, ha impuesto una tasa a expatriados, con el objetivo de motivar la contratación nacional en el sector privado como se analizará en la siguiente sección. Ambas tasas han tenido impactos significativos en el aumento de los ingresos no derivados del petróleo como ya se ha analizado.

Figura 16. Ingresos públicos no derivados del petróleo (% PIB), 2000-2020



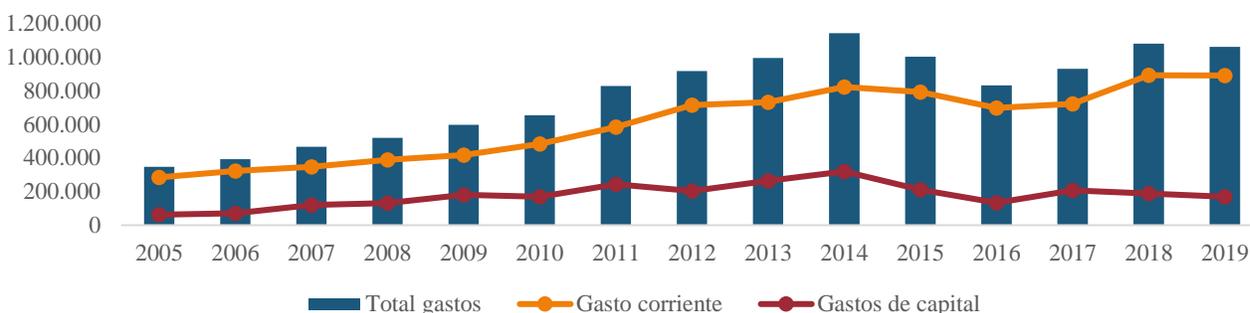
Fuente: elaboración propia a raíz de datos del FMI

<sup>11</sup> Para una mayor profundización véase el informe del FMI preparado sobre Coady, Le, y Shang (2019).

### 6.3.2. Gastos

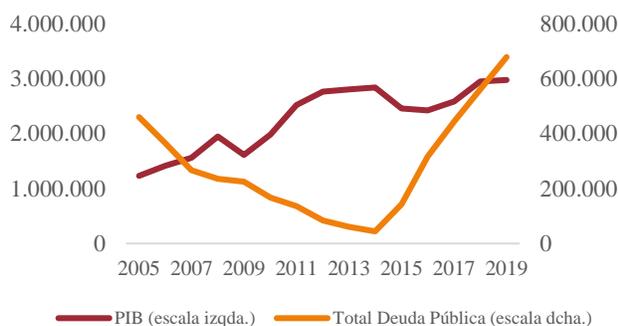
Con el objetivo de mantener un equilibrio fiscal, la reducción del gasto gubernamental es fundamental. En general se aprecia una tendencia creciente del gasto gubernamental que ha descendido ligeramente en el último año, con un descenso del 2% (véase figura 17). No obstante, el gasto sigue siendo elevado y la monarquía sigue presentando déficit. La reducción de la partida de gasto ha venido dada de mano de los gastos de capital, lo que ralentiza el crecimiento del sector privado y retrasa los megaproyectos que el régimen tenía previstos entre ellos, Neom. Es por esta razón, que la deuda pública ha seguido una senda creciente como medida de reserva para amortiguación de los continuos déficits del país, incrementándose la ratio deuda PIB en los últimos años (véase figuras 18 y 19).

Figura 17. Total gastos públicos (millones SAR), 2005-2019



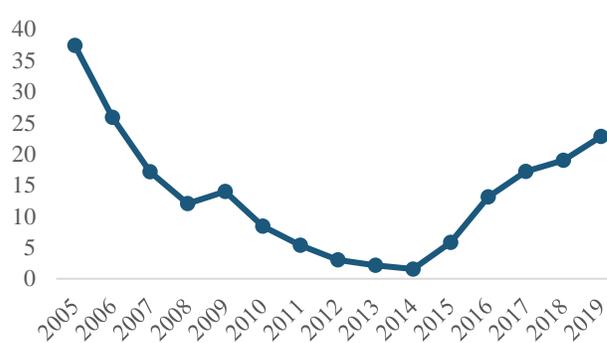
Fuente: elaboración propia a raíz de datos Gastat

Figura 18. PIB y deuda pública (millones de SAR), 2005-2019



Fuente: elaboración propia a raíz de SAMA

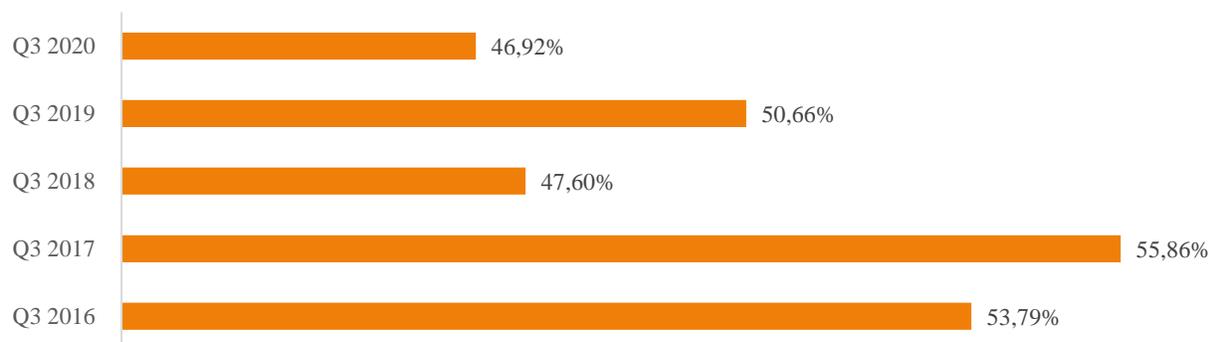
Figura 19. Ratio (%) deuda pública y PIB (2005-2019)



Es necesario prestar atención a los componentes principales del gasto. En este caso los sectores más representativos en cuanto al gasto son el ejército, la educación y la salud. Representando respectivamente un 17%, 18% y 16% del gasto total. Dichos sectores son críticos para disminuir la brecha entre gastos e ingresos gubernamentales, y, sin embargo, ninguna de esas partidas se ha disminuido en los últimos años, de hecho, se han aumentado.

Una partida del gasto destacable e importante a analizar es la de las remuneraciones de los empleados (véase figura 20), que representa cada año aproximadamente el 50% de los gastos del presupuesto. Este gasto gubernamental en salarios se analizará en el siguiente apartado con la reforma laboral saudita.

Figura 20. Remuneración de los empleados, en % del gasto público total, tercer cuatrimestre (2016-2020)



Fuente: elaboración propia a raíz de informes anuales de Jadwa Investments

- Reforma de subsidios

Uno de los rasgos diferenciadores de la teoría rentista, es que el contrato social implícito en la población garantiza que esta última reciba beneficios y privilegios a cambio de su lealtad al régimen. Dichos privilegios se llevan materializando históricamente en forma de subsidios principalmente. No obstante, esta subsidiarización ha fomentado una tendencia insostenible de demanda interna de energía (véase figuras 21 y 22).

Figura 21. Consumo doméstico de electricidad (GWH), 2013-2018

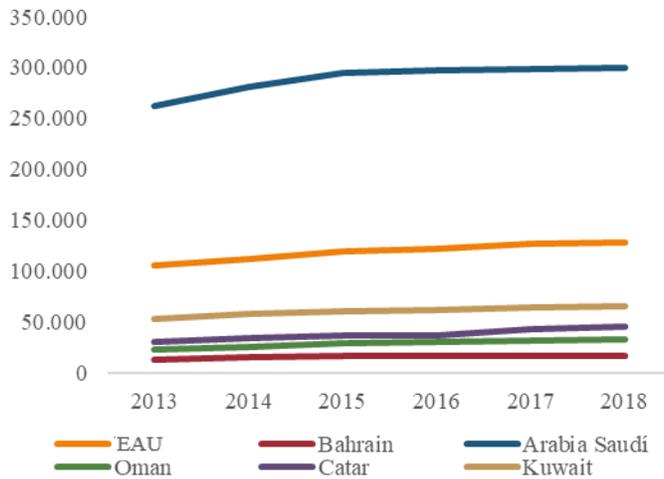
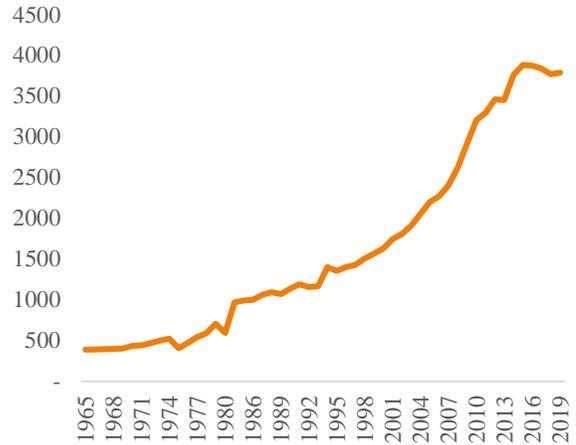


Figura 22. Consumo doméstico de petróleo Arabia Saudí (miles de barriles), 1965-201



Fuente: elaboración propia a raíz de datos de BP y GCC Stat

El temor a que el contrato social se rompiera en las principales regiones exportadoras de petróleo de Oriente Medio ha ralentizado la adopción de una reforma de subsidios e impositiva en la mayoría de las monarquías de esta región. No obstante, desde 2014, los países exportadores de petróleo han comenzado a reducir los subsidios energéticos, siguiendo los ejemplos de Irán en 2010 y Dubai un año más tarde, que probaron que dichas reformas no habrían tenido repercusiones políticas en el régimen. Con motivo de reducir este consumo y por ende aumentar las exportaciones, por primera vez en la historia del país el príncipe Muhammad bin Salman (MBS) subió en 2016 los precios de la electricidad y agua a la vez que gasolina, diésel y otros productos. Esta medida tenía por objeto contrarrestar la excesiva dependencia fiscal del petróleo y la alta demanda interna insostenible propiciada por el precio subvencionado de este hidrocarburo (Krane, 2018).

Figura 23. Precios a la energía Arabia Saudí (\$), 2015-2016

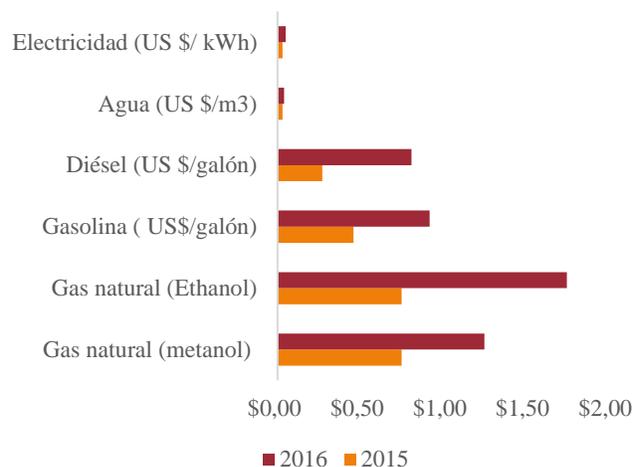
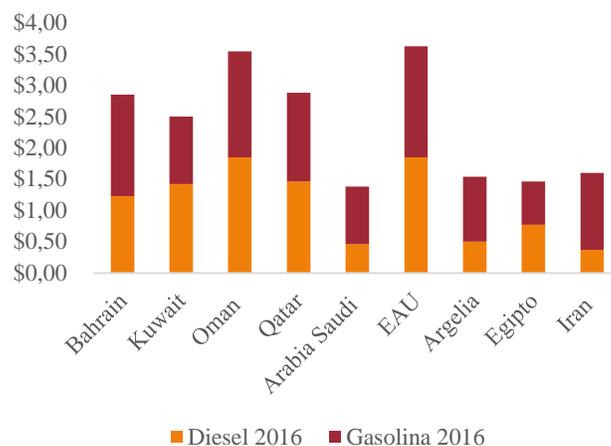


Figura 24. Comparativa de precios a la energía en Oriente Medio y Norte de África (\$ por galón), 2016



Fuente: elaboración propia a raíz de datos de Baker Institute for Public Policy (2017) y Krane y Monaldi (2017).

Las subidas fueron para el agua un 50%, la electricidad un 67%, la gasolina un 100% y el diésel un 200%, entre otras (Krane & Monaldi, 2017). Décadas con precios históricamente bajos pueden haber sido las responsables del crecimiento y dependencia de la demanda energética dentro del país. Analizar si una subida de precios puede modificar esta tendencia de demanda es clave para nuestro análisis.<sup>12</sup> A pesar de esta subida de precios equivalente a un 71% para el caso del diésel y de casi un 100% para el caso de la gasolina, los precios siguen muy por debajo de la media del resto de países de Oriente Medio (véase figuras 23 y 24).

La reforma de subsidios en Arabia Saudí ha sido sin duda la mayor entre todos los países de Oriente Medio y el norte de África. Naturalmente estos cambios amenazan la estabilidad de la monarquía saudita, y su efecto fue contrarrestado temporalmente con el lanzamiento del *citizens account program* en 2017, subsidios dirigidos al segmento de la población más pobre del país, pero una vez más, la crisis pandémica ha provocado la retirada del programa.

<sup>12</sup> En un experimento comparando Arizona con Abu Dhabi, Krane (2019) partiendo de la hipótesis inicial de que los precios jugaban un papel crucial en el comportamiento del consumo de energía llegó a la conclusión de que los subsidios energéticos eran responsables de aproximadamente un tercio de la demanda total de electricidad y combustible para el transporte asumiendo una elasticidad de precios muy baja.

A diferencia de otros programas de diversificación implementados en Arabia Saudí, el carácter más amplio del ajuste fiscal de Vision 2030 ha provocado que la población se vea directamente afectada, lo que ha hecho que las reformas implantadas hayan sido mucho más notables, pues incluyen áreas mucho más sensibles que anteriormente se consideraban intocables, pues formaban parte del contrato social implícito en los ciudadanos. El aumento de los precios a la energía, unido a la reducción de subsidios, la introducción de impuestos y tasas de contratación han sido las principales medidas que han afectado a la población.

El hecho de que el contrato social no sea tan rígido como inicialmente se auguraba abre la puerta hacia un camino con reformas mucho más profundas y amplias a largo plazo. No obstante, es necesario recalcar que el contrato social no se ha roto completamente, puesto que la población nacional sigue estando más protegida que la extranjera. La mayor carga de las reformas ha caído en los ciudadanos extranjeros con tasas de expatriados, y tasas de contratación extranjera que veremos en el siguiente apartado del mercado laboral.

#### 6.4. Análisis del mercado laboral

Junto con las reformas fiscales, el otro gran grupo de medidas aplicadas bajo el programa de Vision 2030 y el NTP, ha ido enfocado a la reforma del mercado laboral, intentando aumentar las posibilidades de empleo de ciudadanos saudíes en el sector privado.<sup>13</sup> Históricamente, los ingresos del petróleo unidos a la afluencia de mano de obra extranjera han sido fundamentales para la rápida transformación de la economía y el desarrollo de las infraestructuras en los países del Golfo. No obstante, el FMI señaló en 2018 que el crecimiento de la productividad en la región había sido insatisfactorio, y que la fuerte expansión económica había sido impulsada por la mano de obra extranjera de bajo coste. Por otro lado, la contratación de nacionales en el sector público, habría ayudado a las mejoras en los niveles de vida de los ciudadanos a raíz de unas mayores distribuciones sociales, ya que la remuneración en este sector es mayor que en el privado, además de contar con tendencias de empleos vitalicios y generosas condiciones laborales. El FMI señaló que para la región de Oriente Medio "los países de la región han utilizado las políticas de empleo

---

<sup>13</sup> La nacionalización del empleo no es una cuestión nueva: el primer plan de desarrollo (1970-1975) decretó que en todas las empresas los saudíes debían representar el 75% de los trabajadores y desde entonces, todos los planes de diversificación han demandado un mayor porcentaje de ciudadanos saudíes en el sector privado (Faudot, 2019).

público y de compensación para lograr múltiples objetivos socioeconómicos, incluidos el empleo y la redistribución de la riqueza" (FMI, 2018, pág. 9).

No obstante, la estructura del mercado laboral saudita constituye un obstáculo hacia la diversificación del país. Según el FMI (2013), este hecho se debe a tres factores principales: (i) los sectores con mayores tasas de crecimiento son aquellos que dependen de mano de obra extranjera; (ii) diferencias significativas en salario entre el sector privado y público y (iii) los factores culturales limitan la participación de la mujer en el mercado laboral y merman la calidad de la educación de los nacionales.

Al igual que el resto de las economías del Golfo pérsico, históricamente Arabia Saudí se ha beneficiado de los bajos costes de contratación de ciudadanos extranjeros, para construir su modelo económico impulsado por el petróleo, que ha permitido unas condiciones privilegiadas en cuanto al sistema de bienestar de sus ciudadanos. No obstante, estos beneficios no compensan la balanza: este desequilibrio en la empleabilidad del país ha generado un sistema de baja productividad, a la vez que una dependencia excesiva de los nacionales del sector público a largo plazo ha evidenciado un problema inminente: un sector público sin capacidad de absorción de mano de obra nacional, ante la falta de creación de puestos de trabajo suficientes para cubrir las necesidades de una población joven creciente (FMI, 2015).

El éxito en diversificación económica dentro de las economías del Golfo pérsico sólo parece haberse alcanzado en Emiratos Árabes Unidos. La estrategia de Dubai, es estrictamente dependiente de la mano de obra y contratación extranjera, forjando así una economía dependiente de impuestos extranjeros distribuidos a los ciudadanos a través de empleos del sector público. El enorme coste de esta estrategia es primordialmente político: se crea una sociedad donde los ciudadanos constituyen una minoría privilegiada viviendo de los beneficios fiscales generados por residentes extranjeros.

Esta estrategia es difícilmente imitable por Arabia Saudí, donde la población es mucho mayor: 34 millones de habitantes frente a 9 millones de EAU (Banco Mundial, 2020). En el lado contrario estaría la estrategia de depender solamente de mano de obra nacional, una opción demasiado costosa y que además implicaría una reforma educativa, puesto que los ciudadanos no tienen la formación suficiente como para ocupar los puestos de trabajo que implicaría una diversificación

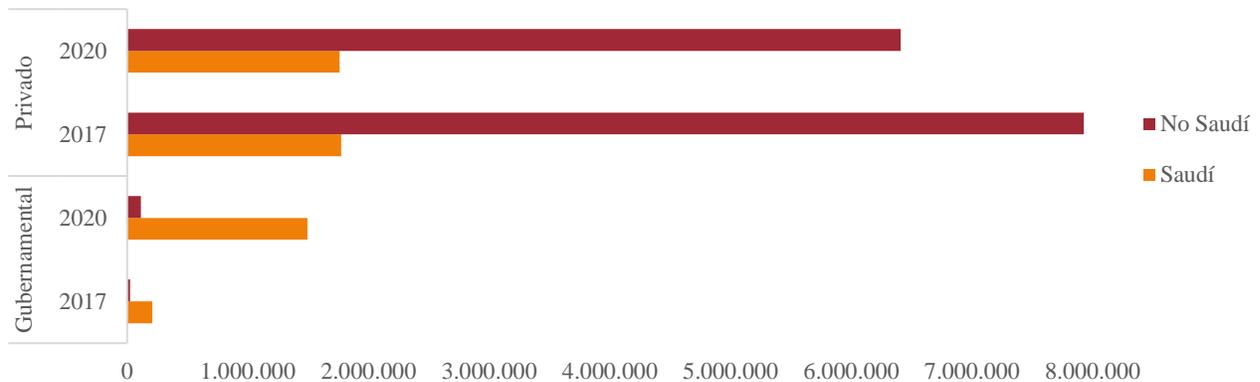
económica centrada en el sector privado. Otra opción pasaría por fusionar ambos mercados, sin reducir la contratación de mano de obra extranjera, y reduciendo sin embargo el número de ciudadanos empleados en el sector público así como su salario, una acción recomendada por el FMI en 2015. Sin embargo, el coste sería, una vez más, primordialmente político e insostenible, ya que reducir el nivel de vida de los ciudadanos iría en contra del contrato social implícito en las economías rentistas. Por último, la opción más atractiva para la mayoría de las economías del Golfo, y en concreto para Arabia Saudí, sería limitar el rol de las contrataciones extranjeras dentro del sector privado, promoviendo la contratación saudita para este sector.

Bajo esta contextualización, el mercado laboral en Arabia Saudí parte de una serie de premisas que dificultan su modernización. Por un lado, el rápido crecimiento de la población joven en edad de trabajar hace que el empleo a nacionales se vea interrumpido por una discordancia entre demanda y oferta de trabajo. Además, el sector público constituye la principal fuente de contratación de mano de obra nacional, mientras el privado está cubierto mayoritariamente por mano de obra extranjera.

- Creación de empleo y nivel de educación

Como se ha comentado anteriormente, uno de los problemas principales de la monarquía saudita, es la división existente entre el sector público y el privado con contrataciones limitadas primordialmente a expatriados en el primer caso, y a ciudadanos saudíes en el segundo.

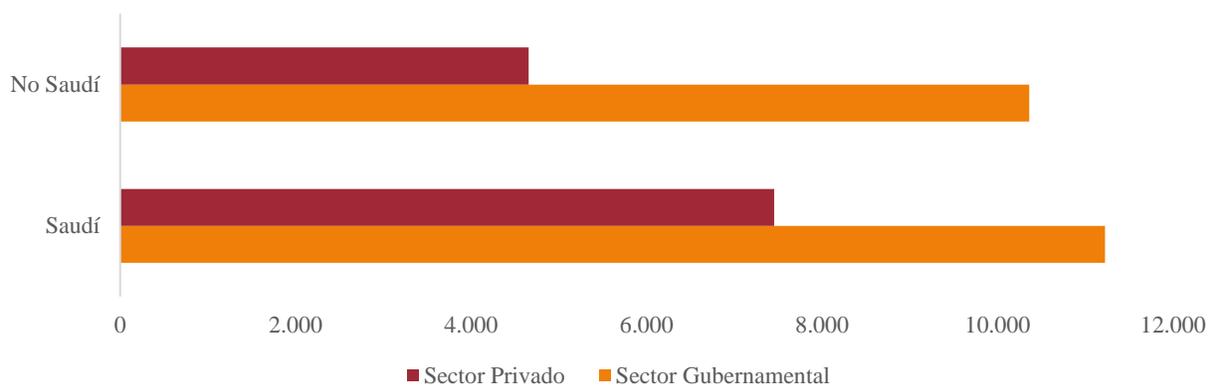
Figura 25. Empleabilidad por sector y nacionalidad (nº de personas), 2017 y 2020



Fuente: elaboración propia a raíz de datos de Gastat (2020)

Vision 2030 estableció como objetivo incrementar en un 50% el ratio de contratación saudita en el sector privado y una reducción del 20% en el sector gubernamental. No obstante se puede observar que este objetivo no se ha cumplido (véase figura 25), siguiendo predominando la contratación expatriada en el sector privado y con una tendencia creciente, tendencia que se replica para el sector gubernamental con la contratación nacional. Sin embargo, el problema de los mercados laborales no reside únicamente en esta desproporción tanto en nacionalidad como en sexo de los trabajadores, sino en la existencia de un mercado laboral dual, con diferencias significativas en salario (véase figura 26). Existe una brecha salarial del 70% de diferencia entre el sector público y privado (Mckinsey&Company, 2015). Esto es debido a que dentro del sistema rentista históricamente el sector público siempre ha gozado de excedentes de ingresos gracias a los beneficios del petróleo, lo que permitía al gobierno garantizar altos salarios a los trabajadores. Ante esta diferencia significativa de privilegios en cuanto a una contratación u otra, en numerosas ocasiones los saudís pueden preferir la opción del paro y esperar a optar posteriormente a una vacante en el sector público.

Figura 26. Sueldos medios mensuales por persona, por sector y nacionalidad (miles de SAR), 2020



Fuente: elaboración propia a raíz de datos de Gastat (2020)

Otra de las razones de diferencias en contratación según la nacionalidad en cada sector es el bajo coste de contratación de expatriados que propicia su empleabilidad en el sector privado. El gobierno, mediante su programa de diversificación ha intentado, por un lado, fomentar la demanda de mano de obra saudí imponiendo cuotas mínimas al sector privado para la contratación de

nacionales: el programa Nitaqat y tasas a la contratación de mano de obra extranjera (Harvard Kennedy School, 2018).

El programa Nitaqat se impuso en 2011, con el objetivo de reducir esta brecha. Dicho programa consistía en la imposición de cuotas de contratación a las empresas privadas de mano de obra nacional, con beneficios para su contratación y sanciones si no se cumplía con los requisitos impuestos por el gobierno, se trataba de un programa de nacionalización del empleo. Las cuotas mínimas de contratación son aproximadamente de un 30% de nacionales en la empresa, dependiendo del tamaño de la misma, aunque el gobierno ha aumentado el número de sectores que requiere una nacionalización del 100%, especialmente el sector *retail* (Malik & Nagesh, 2020). Dicho programa funcionó, siendo responsable de una creación de 250.000 trabajos para nacionales en el primer año de funcionamiento. No obstante, también fue contraproducente, pues produjo una reducción de empleo en estas empresas (Peck, 2017).

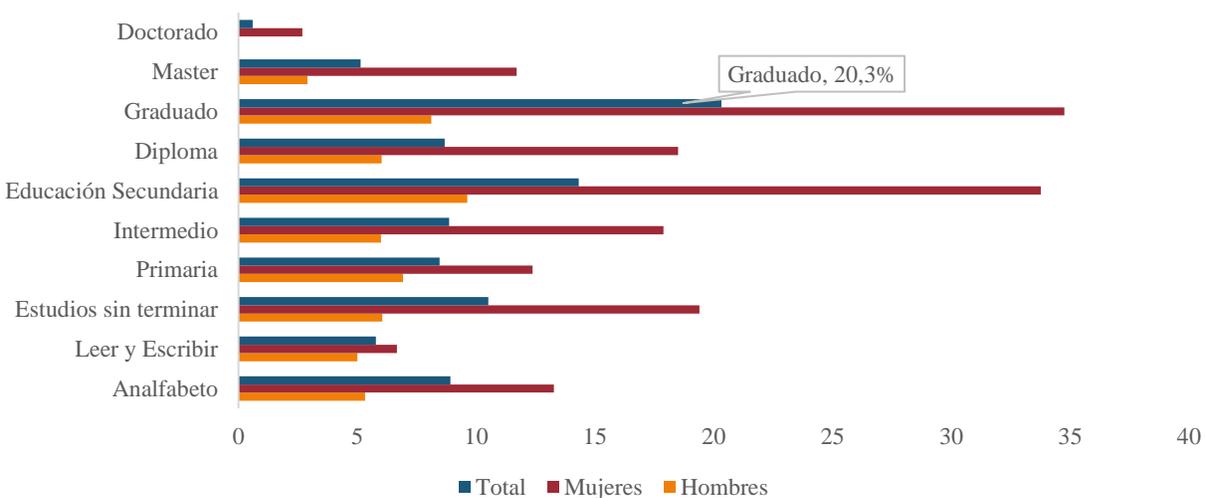
A su vez, el gobierno saudita ha desmotivado la contratación de mano de obra extranjera: en 2017 se introdujo una nueva tasa a los expatriados. Se aplica a todos los expatriados en el sector privado, que tendrían que pagar una cuota mensual sobre cada persona a cargo que patrocinasen, empezando con 100 SAR mensuales en 2017 hasta 400 SAR mensuales en 2020. Adicionalmente, esta tasa se extendió en 2018 a los empleados, creando una tasa de contratación a los expatriados, lo que hace que su contratación no sea tan ventajosa propiciando el empleo saudita en el sector privado. Dicha tasa de contratación consiste en que aquellas empresas que contraten más ciudadanos extranjeros que saudíes tendrán que pagar una cuota mensual por cada trabajador extranjero. Esta tasa se ha ido elevando a lo largo de los años, comenzando por una tasa mensual de 200 SAR por trabajador en 2012 hasta cuadriplicarla en 2020 llegando a una tasa de entre 700 y 800 SAR (FMI, 2018). Esta tasa tiene un doble objetivo: por un lado, incrementar los ingresos no petroleros y por otro, frenar los expatriados y motivar a las empresas a contratar a ciudadanos saudíes. Sin embargo, estas tasas no reducirán ni la brecha salarial, ni la de competencias o educativa (analizado a continuación) entre nacionales y expatriados y, por tanto, será un coste adicional que las empresas deberán absorber (Malik & Nagesh, 2020).

En conclusión, como se ha señalado anteriormente, aunque la mano de obra expatriada en Arabia Saudí haya disminuido en los últimos años con la introducción de nuevas tasas, impuestos y cuotas

de contratación, el desempleo de los nacionales saudíes sigue siendo muy elevada, sobre todo en la población más joven. El hecho de que los trabajadores expatriados no siempre sean sustituidos por nacionales, refleja en parte el desajuste de competencias entre los trabajadores nacionales y los mayores costes de la mano de obra nacional en comparación con la extranjera.

Por otro lado, el gobierno del país árabe también ha tratado de facilitar la oferta de empleo a los nacionales mediante programas de mejora educativa. Uno de los problemas a los que se enfrenta el país es el nivel de educación de sus ciudadanos, o más concretamente, la discordancia entre las habilidades requeridas para el mercado laboral y los estudios de la población. Con el objetivo de revertir esta tendencia, Arabia Saudí debería de ser capaz de adecuar las habilidades requeridas por el sector privado a la educación de la fuerza laboral entrante en el mercado. A pesar de que los datos del Banco Mundial muestren que la monarquía saudita invierte más que la media global en educación en sus ciudadanos, el rendimiento educativo centrándose se encuentra entre los más bajos del mundo, sobre todo en los estudios del ámbito científico (Harvard Kennedy School, 2018). Los mismos resultados se reflejan en el último informe PISA (véase anexo 2), donde los estudiantes de Arabia Saudí habrían obtenido una puntuación menor a la media de la OCDE en lectura, matemáticas y ciencias (OCDE, 2018).

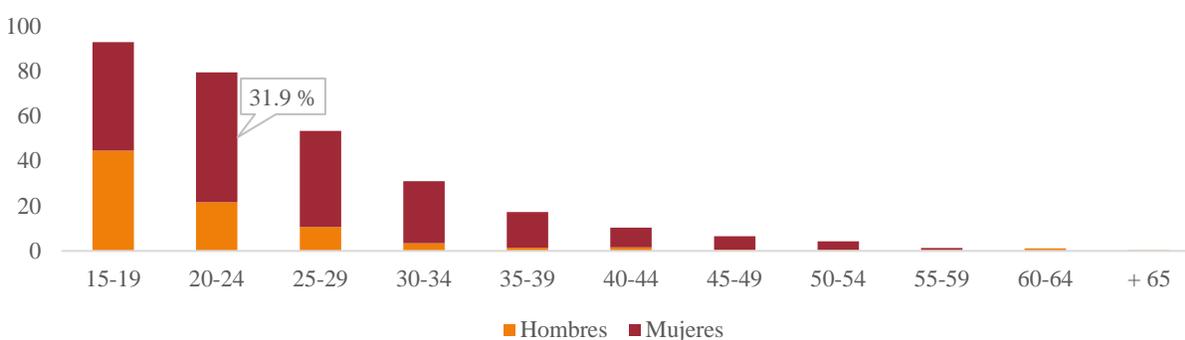
Figura 27. Tasa de desempleo total (15 + años) por sexo, nacionalidad y nivel de educación (% , 2020)



Fuente: elaboración propia a raíz de datos de Gastat (2020)

De hecho, la alta tasa de desempleo entre los graduados (véase figura 27) es un indicador de que las habilidades requeridas por los puestos de trabajo vacantes en el mercado laboral no concuerdan con las habilidades adquiridas a nivel educativo. A su vez, según los datos del Gastat (2020) del total de la tasa de desempleo, un 90% corresponde a la tasa de paro correspondiente a la población más joven en edad de trabajar: un 45,3% al rango de población entre 15-19 años, un 31,9% al rango comprendido entre 20 y 24 años y un 19% al comprendido entre 25 y 29 años (véase figura 28).

Figura 28. Tasa de desempleo por rango de edad (%), 2020



Fuente: elaboración propia a raíz de datos de Gastat

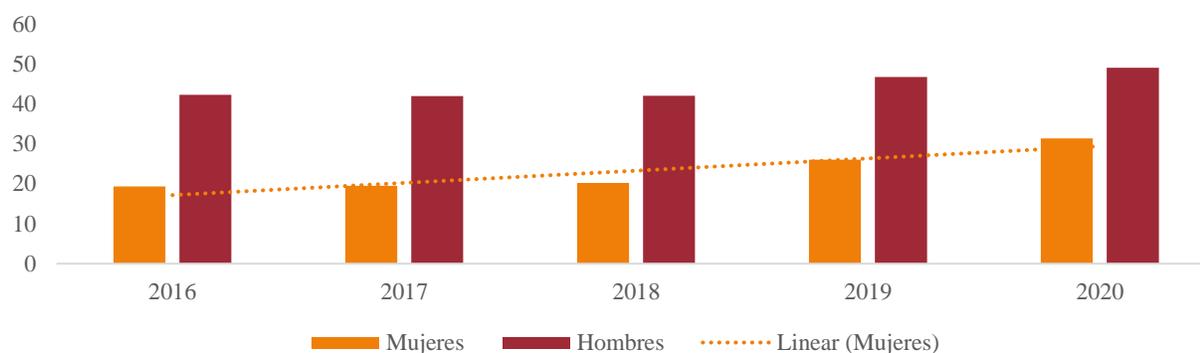
Estos datos son alarmantes, pues confirman la hipótesis inicial: el mercado laboral sigue sin estar preparado para absorber a la fuerza laboral entrante, bien porque no hay suficientes puestos de trabajo a cubrir, o bien porque la educación de los trabajadores no se adapta a las necesidades demandadas. El sector del petróleo no puede crear muchos más puestos de trabajo, sería pues, la diversificación hacia otros segmentos del mercado los que harían esto posible. De acuerdo con datos del FMI (2018), Arabia Saudí necesitaría crear medio millón de puestos de trabajo para 2023 si quisiese ser capaz de absorber las nuevas entradas al mercado laboral. Esta meta es poco realista si se tiene en cuenta la tendencia de crecimiento de empleo en los últimos años. Adicionalmente, en 2015, Vision 2030 estableció como objetivo reducir la tasa de desempleo de nacionales a un 9% para 2020. Cinco años más tarde los datos muestran que este objetivo no se ha cumplido: en 2015 la tasa de desempleo entre nacionales era aproximadamente de un 13%, reducida hasta un 12% en 2018 pero incrementada hasta un 14,9% en 2020, muy lejos del objetivo del 9%.

- Las mujeres en el mercado laboral

Por último, a través de este análisis también se ha constatado un problema cultural evidente: la limitación de la empleabilidad de las mujeres en Arabia Saudí constituye otro de los problemas estructurales del mercado laboral saudita (FMI, 2018). Uno de los objetivos del NTP es el de incrementar las oportunidades del mercado laboral para las mujeres. Históricamente, el rol de las mujeres en Arabia Saudí ha estado muy limitado. MBS ha intentado modernizar el país y revertir esta tendencia, extendiendo los derechos de las mujeres e incluyéndolas en el mercado laboral. Algunos avances notables han sido la concesión de permisos de conducir a las mujeres en junio de 2019, o la igualdad en cuanto al *status* de adulto a los 21 años, lo que permite que las mujeres puedan tener un pasaporte propio y viajar sin ser acompañadas de ningún hombre.

Durante décadas, la participación de las mujeres en el mercado laboral saudita ha sido de las más bajas del mundo, con una diferencia muy significativa con respecto a la media mundial (véase anexo 3). No obstante, en los últimos años este porcentaje se ha incrementado significativamente, de un 19% en 2016 a un 31,2% en 2020 (véase figura 29). Este dato es muy significativo, si se tiene en cuenta que el objetivo de Vision 2030 era alcanzar una participación del 30% para 2030 y se ha alcanzado 10 años antes. El permiso de conducción de las mujeres saudís ha sido clave para los desplazamientos al trabajo. A su vez, se ha producido un aumento del desempleo de la mujer en el mercado, pero porque se ha aumentado la cantidad de mujeres que buscan trabajo en el mercado laboral (Harvard Kennedy School, 2018).

Figura 29. Participación de la mujer en el mercado laboral saudita (%), 2016-2019



Fuente: elaboración propia a raíz de Gastat (2021)

Todos estos datos indican que el país está avanzando positivamente en sus reformas del mercado laboral, y la inclusión de la mujer en el mismo es probablemente uno de los mayores avances del programa Vision 2030. No obstante, queda mucho camino por recorrer, al igual que sucedía con los hombres, la tasa de paro entre las mujeres que tienen una carrera universitaria es muy elevada, lo que vuelve a constatar el problema de un desajuste en cuanto a las capacidades que el mercado demanda y las que la población saudí ofrece. Según los últimos datos del Gastat las mujeres tienen más predisposición que los hombres a estudiar carreras de Humanidades, en lugar de técnicas o científicas, siendo la educación el sector de referencia.

En conclusión, el problema del mercado laboral saudita se podría resumir en cinco puntos : (i) un problema en el nivel de educación saudita que crea un desajuste en las competencias adquiridas por los ciudadanos y las exigidas por el mercado laboral; (ii) la existencia de un mercado dual, con diferencias significativas en salarios; (iii) un sector privado fuertemente dependiente del sector público; (iv) la falta de creación de empleo para acoger a la fuerza laboral entrante y, por último (v) una baja participación de la mujer en el mercado laboral.

## 7. Conclusiones y propuestas

Tras la caída de los precios del petróleo en el año 2014, se produjo una erosión de los colchones fiscales de los países exportadores de petróleo que agudizó la necesidad de aumentar el margen fiscal de los gobiernos antes futuros shocks que pudiesen surgir. El presente análisis se ha centrado en la región de Arabia Saudí, analizando su plan de diversificación Vision 2030 centrándose en un análisis fiscal y del mercado laboral de la monarquía. Se ha constatado la necesidad del régimen de una dependencia económica más allá del petróleo y el camino para alcanzarla. Dicho camino pasa por una reforma tanto fiscal, centralizada en una reforma de subsidios e impositiva como en una reforma del mercado laboral focalizada en el sector privado.

Todas estas reformas en la teoría van en contra de la literatura rentista, consagrada en la mayoría de los países de Oriente Medio y el Norte de África, donde los subsidios y la no imposición de tasas a los ciudadanos constituyen la fuente principal de legitimidad del contrato social implícito entre los gobiernos y los gobernados. No obstante, la reforma de precios a la energía iniciada por Irán y posteriormente Emiratos Árabes Unidos demostrará que este contrato no estaba consagrado como inicialmente previsto, lo que llevará a que el resto de las monarquías del Golfo Pérsico inicien reformas en todos los niveles, entre ellas Arabia Saudí.

El mercado del petróleo ya no es lo que era, se ha asistido a una transición energética, donde las energías renovables cobran cada vez más peso en detrimento de otras. Además, bajo este contexto coinciden otras variables, como unos menores ingresos derivados de las exportaciones de petróleo afectado por dos vías principales: por un lado, la bajada de precios por barril y por otro un menor nivel de exportaciones causado por una demanda interna insostenible de energía. Estos aspectos han propiciado que la monarquía iniciase una reforma de precios a la energía para desmotivar este consumo interno y por tanto aumentar el volumen de exportación. A pesar de este entorno de niveles bajos de precios del petróleo, Arabia Saudí se encuentra en una posición privilegiada donde el menor coste de producción, a la vez que un menor uso de carbón, hacen que el país se encuentre en una posición de ventaja competitiva. Todo esto, sin olvidar su gran capacidad de reservas de este hidrocarburo que le permiten influenciar el mercado.

A pesar de esta ventajosa posición como principal actor en el mercado del petróleo existen ciertas necesidades que se han evidenciado con el anterior análisis. Por un lado, es necesario seguir

reduciendo en consumo interno de energía, con el objetivo de liberar más exportaciones si la monarquía no se quiere quedar sin capacidad para exportar en 20 años tal y como se ha constatado anteriormente. Por otro lado, es necesario una mayor cooperación con la OPEP y OPEP+, puesto que las diferencias entre los distintos miembros hacen que peligre el equilibrio del mercado. De hecho, según Bassam Fattouh (2021) la alternativa de no cooperar es más costosa, al menos a corto plazo, y complicaría aún más la situación fiscal del país.

A su vez, es necesario impulsar el sector privado, que es al fin y al cabo el responsable de la diversificación económica del país. Pese a que los beneficios no derivados del petróleo vienen creciendo desde 2016 – en gran parte gracias a la recaudación impositiva – lo cierto es que la monarquía sigue sin haber creado otro sector además del energético del que pueda depender económicamente en el futuro. La reducción del gasto con el objetivo de financiar el déficit no se ha producido en la medida requerida. De hecho, los recortes en el gasto público han venido en gran medida de los gastos de capital, con el consiguiente retraso de muchos megaproyectos. Esto ha afectado a la actividad del sector privado, que hasta ahora sigue dependiendo del gasto público para crecer. El recorte de los salarios públicos, el mayor componente del gasto registrado tiene implicaciones sociales por lo que no se ha producido. También la recaudación impositiva, iniciada con un nuevo impuesto indirecto aplicado a bienes y servicios, el IVA, o la tasa de expatriados deberían haber tenido efectos en el contrato social del régimen. Sin embargo, se han amortiguado con sistemas de compensación como el *citizen's account program* que han permitido demostrar que dicho contrato es más flexible de lo previsto.

Dentro del sector privado, otro problema a destacar es el de la contratación nacional dentro del mercado laboral. Pese a los esfuerzos de la monarquía en incentivar la contratación saudí, y desmotivar la contratación de expatriados mediante la imposición de cuotas a las empresas, el régimen está todavía muy lejos de lograr una equidad dentro de este mercado dual. Por un lado, la brecha salarial entre ambos sectores, público y privado sigue estando presente, y la incapacidad del régimen en crear nuevos puestos de trabajo ante la frustración de inversión extranjera para el programa de Neom, la monarquía se enfrenta a altas tasas de desempleo entre su población joven.

Este hecho está motivado una vez más, por una doble vía: por un lado, las habilidades requeridas por el mercado laboral no concuerdan con la educación de los recién graduados, y por otro, la falta

de creación de empleo provoca la incapacidad del sistema para absorber la fuerza laboral entrante. No obstante, se han constatado avances notables en la inclusión de la mujer en el mercado laboral, logrando anticipadamente el objetivo propuesto para el año 2030: una participación de las mujeres en el mercado laboral del 30%.

A pesar de que la diversificación se ha conseguido parcialmente por medio de la recaudación de impuestos, es necesario la creación de otro sector. Para ello son necesarias todas las medidas mencionadas anteriormente: la mejora de los sistemas educativos para la adecuación del capital humano al mercado laboral; una participación más activa del sector privado y una diversificación fiscal, mediante la introducción de impuestos tanto directos como indirectos acompañada de una reforma a nivel precios y subsidios.

Está claro que el país no puede no depender del sector del petróleo en el corto plazo, sobre todo teniendo en cuenta, que son los ingresos del mismo los que permiten que se esté llevando a cabo el programa de diversificación económica Vision 2030. No obstante, el hecho de que es un jugador clave, por no decir el principal dentro del mercado, hacen que sea capaz de asumir más fácilmente la transición y mitigar más los riesgos, como la crisis pandémica. El país ya tiene dominio en el mercado, tanto a nivel producción, como de reservas y de capacidad de reserva. A su vez es un *swing producer* gracias a su bajo coste de producción y los bajos niveles de quemado de carbón en el proceso. Se ha promovido la diversificación en sectores distintos al petróleo, pero protegiendo y mejorando la competitividad de sus industrias petroleras. Ambas estrategias parecen compatibles. La primera, prepara el panorama económico para el día en el que el país no dependa en su mayoría de los ingresos del petróleo. La segunda, pretende aislar los flujos de rentas del petróleo y el gas contra los desafíos más directos que emanan de la política climática. Arabia Saudí, el mayor proveedor mundial de petróleo, ha tomado medidas en ambas direcciones.

Para finalizar, el trabajo ha intentado dar respuesta a sus preguntas de investigación iniciales concluyendo que el país no es inmune al riesgo de perturbaciones exógenas, pero si sigue reformando estructuralmente su sistema fiscal y de mercado laboral, debería convertirse en un líder hacia la diversificación económica dentro de la región aprovechando sus ventajas competitivas.

## 8. Bibliografía

- Albassam, B. A. (2015). Economic diversification in Saudi Arabia: Myth or reality? *Resources Policy*(44), 112-117.
- Auty, R. M. (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. Routledge, Londres.
- Badeeba, R. A., Leana, H. H., y Clarkb, J. (2017). The evolution of the natural resource curse thesis: A critical literature survey. *Resources Policy*, 51, 123-134.
- Baker Institute. (13 de Mayo de 2020). *The 'New' Saudi Arabia, Where Taxes Triple And Benefits Get Cut*. Recuperado el Marzo de 2021, de Forbes: <https://www.forbes.com/sites/thebakersinstitute/2020/05/13/the-new-saudi-arabia-where-taxes-triple-and-benefits-get-cut/>
- Banco Mundial. (2020). *World Bank Data*. Obtenido de Banco Mundial: <https://data.worldbank.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=QA-SA-OM-AE-KW-BH>
- Banco Mundial. (2021). *World Bank Data*. Obtenido de Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.ACTI.FE.ZS>
- Baños, J. (2020). *La Vanguardia*. Recuperado el 21 abril de 2021, del plan maestro de Arabia Saudí: privatizar el petróleo y nacionalizar el empleo: <https://www.lavanguardia.com/economia/20200107/472746120524/arabia-saudi-empleo-petroleo-vision-2030-futuro.html>
- Bourland, B., y Gamble, P. (2011). *Saudi Arabia's coming oil and fiscal challenge*. Jadwa Investments.
- Carrión, F. (9 de Agosto de 2020). *El mundo*. Recuperado el 2021 de Abril, de Los beneficios de Aramco se desploman un 73% y pierde el título de la compañía más rentable del planeta: <https://www.elmundo.es/economia/empresas/2020/08/09/5f30171b21efa077438b4609.html>
- Chatzky, A., y Siripurapu, A. (9 de Abril de 2020). *OPEP in a Changing World*. Obtenido de Council on Foreign Relations: <https://www.cfr.org/background/OPEP-changing-world>
- Coady, D., Le, N.-P., y Shang, B. (2019). *Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large: An Update Based on Country-Level Estimates*. FMI.

- Deacon, R. T. (2011). The Political Economy of the Natural Resource Curse: A Survey of Theory and Evidence. *Foundation and Trends in Microeconomics*, 7(2), 111-208.
- Diwan, I. (Enero de 2019). A landing strategy for Saudi Arabia. *The Politics of Rentier States in the Gulf*(33), 25-28.
- El Gamal, R., Lawler, A., y Soldatkin, V. (30 de Junio de 2020). OPEP, Russia seen easing oil production cuts from August: sources. *Reuters*. Obtenido de <https://www.reuters.com/article/us-global-oil-OPEP-idUSKBN2412G0>
- Fattouh, B. (2021). *Saudi Oil Policy: Continuity and Change in the Era of the Energy Transition*. Oxford: The Oxford Institute for Energy Studies.
- Fattouh, B., y El-Katiri, L. (2012). *Energy Subsidies in the Arab World*. Oxford: United Nations Development Programme.
- Faudot, A. (2019). Saudi Arabia and the rentier regime trap: A critical assessment of the plan T Vision 2030. *Resources Policy*, 62, 94-101.
- FMI. (2013). *Saudi Arabia: Selected Issues*. Recuperado el 11 febrero de 2021, de FMI: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Saudi-Arabia-Selected-Issues-40818>
- FMI. (2015). *Saudi Arabia Selected Issues*. Recuperado el 11 febrero de 2021, de <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Saudi-Arabia-Selected-Issues-43343>
- FMI. (2018). *Saudi Arabia Selected Issues*. Recuperado el 11 febrero de 2021, de <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/08/24/Saudi-Arabia-Selected-Issues-46197>
- FMI. (2019). *2019 Article IV Consultation—Press release and staff report*. Washington, D.C.: FMI. Recuperado el 11 febrero de 2021, de <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/09/09/Saudi-Arabia-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-48659>
- FMI. (2020). *The Future of Oil and Fiscal Sustainability in the GCC Region*. Middle East and Central Asia and Research Departments. Washington, DC: FMI.
- Foro Económico Mundial. (2020). *The Global Competitiveness Report*. Ginebra: World Economic Forum.
- Gelb, A. (1988). *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* Oxford University Press.

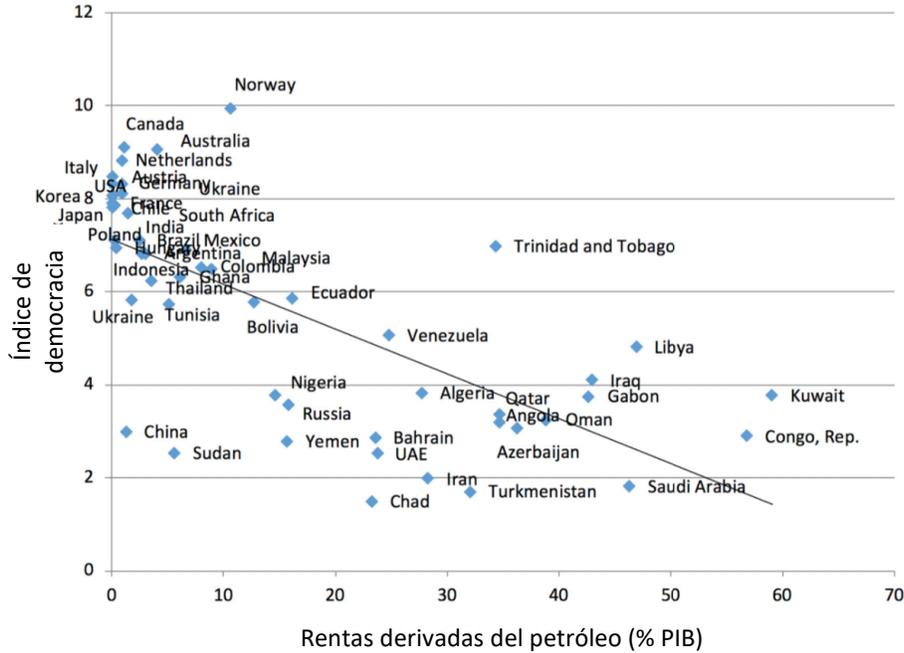
- Grand , S., y Wolff, K. (2020). *Assessing Saudi Vision 2030: A 2020 Review*. Jeddah: Atlantic Council.
- Gray, M. (2011). *A Theory of “Late Rentierism” in the Arab States of the Gulf*. Georgetown University School of Foreign Service in Qatar. Qatar: Center for International and Regional Studies.
- Gylfason, T. (2001). Natural resources, education, and economic development. *European Economic Review*, 45, 847-859.
- Harvard Kennedy School. (2018). *The Labor Market in Saudi Arabia: Background, Areas of Progress, and Insights for the Future*. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School.
- Hay, G. (2019). Breakingviews - Aramco: the IPO that succeeded and failed. Recuperado el 20 abril, 2021, de Reuters: <https://www.reuters.com/article/us-saudi-aramco-ipo-breakingviews-idUSKBN1YD0YC>
- Herb, M. (January de 2019). Labor markets and economic diversification. *The Politics of Rentier States in the Gulf*, 33, 8-12.
- Humphreys, M., Sachs, J., y Stiglitz, J. E. (2017). Escaping the resource curse. *Columbia University Press*, 11-13.
- Ikenberry, G. (2018). La crisis del orden liberal mundial. *Anuario Internacional CIDOB*, 29-36.
- Karl, T. L. (1999). The Perils of the petro-State: Reflections on the Paradox of Plenty. *Journal of International Affairs*, 53(1), 31-48.
- KPMG. (2019). *Kingdom of Saudi Arabia Budget Report*. Recuperado el 20 febrero de 2021, de <https://home.kpmg/content/dam/kpmg/sa/pdf/2019/kingdom-of-saudi-arabia-2020-budget-report-english.pdf>
- KPMG. (2020). *Saudi Arabia budget report 2021*. Recuperado el 20 febrero de 2021, de <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/sa/pdf/2021/ksa-budget-report-2021.pdf>
- Krane, J. (2017). The implications of an increase in Saudi crude oil production capacity. *Energy Policy*, 110, 542-547.
- Krane, J. (2018). *Political enablers of energy subsidy reform in Middle Eastern oil exporters*. Recuperado el 3 diciembre de 2020, de [https://www.nature.com/articles/s41560-018-0113-4?WT.feed\\_name=subjects\\_political-economy-of-energy](https://www.nature.com/articles/s41560-018-0113-4?WT.feed_name=subjects_political-economy-of-energy)
- Krane, J. (2019). *Energy Kingdoms: Oil and Political Survival in the Persian Gulf*. Nueva York: Columbia University Press.

- Krane, J. (January de 2019). Subsidy Reform and tax increases in the rentier Middle East. *The Politics of Rentier States in the Gulf*, 18-24.
- Krane, J., y Monaldi, F. J. (2017). *Oil prices, Political instability and Energy Subsidy reform in MENA oil exporters*. Baker Institute for Public Policy.
- Krane, J., y Monaldi, F. J. (2017). *Oil prices, political instability, and energy subsidy reform in MENA oil exporters*. Baker III Institute for Public Policy of Rice University.
- Lahn, G., y Stevens, P. (2011). *Burning Oil to Keep Cool: The Hidden Energy Crisis in Saudi Arabia*. Londres: Chatham House.
- Lynch, M., y Herb, M. (January de 2019). The Politics of Rentier States in the Gulf. *The Politics of Rentier States in the Gulf*, 3-8.
- Mahdavy, H. (1970). Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States: The Case of Iran. *Studies in Economic History of the Middle East*, 6(2), 295-315.
- Malik , M., y Nagesh, T. (2020). GCC Fiscal Reforms and Labor Market Policies. En G. Luciani, y T. Moerenhout (eds.), *When Can Oil Economies Be Deemed Sustainable?* (pp. 255-279). Londres: Palgrave Macmillan.
- MckinseyCompany. (2015). *Saudi Arabia beyond oil: The investment and productivity transformation*. Mckinsey Global Institute.
- Mehlum, H., Moene, K., y Torvik, R. (January de 2006). Intitutions and the resource curse. *The Economic Journal*, 45, 1–20.
- Mishrif, A. (2018a). Introduction to Economic Diversification in the GCC Region. En G. R. Cambridge, *Economic Diversification in the Gulf Region The Private Sector as an Engine of Growth* (pp. 1-26). Gulf Research Centre Cambridge.
- Mishrif, A. (2018b). Challenges of Economic Diversification in the GCC Countries. En G. R. Cambridge, *Economic Diversification in the Gulf Region, Volume II* (págs. 1-20). Gulf Research Centre Cambridge.
- Moshashai, D., Leber, A. M., y Savage, J. D. (2020). Saudi Arabia plans for its economic future: Vision 2030, the National Transformation plan and Saudi Fiscal Reform. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 47(3), 381-401.
- Natural Resource Charter. (2015). *The Resource Curse*. Recuperado el 17 noviembre de 2020, de Natural Resource Charter: [https://resourcegovernance.org/sites/default/files/NRGI\\_Readers\\_Compilation.pdf](https://resourcegovernance.org/sites/default/files/NRGI_Readers_Compilation.pdf)

- OCDE. (2018). *The Programme for International Student Assessment (PISA): Results from PISA 2018*. OCDE, París.
- Peck, J. R. (2017). Can Hiring Quotas Work? The Effect of the Nitaqat Program on the Saudi Private Sector. *American Economic Journal: Economic Policy*, 9(2), 316-347.
- PNUD. (2020). *Informe sobre Desarrollo Humano 2020*. Nueva York: PNUD. Obtenido de <https://report.hdr.undp.org/es/index.html>
- Reporters without borders. (2021). Reporters without borders. Obtenido de World press freedom index: <https://rsf.org/en/ranking>
- Ross, M. L. (2015). What Have We Learned about the Resource Curse? *Annual Review of Political Science*, 18, 239-259.
- The Economist Intelligence Unit. (2020). *Democracy Index 2020*. The Economist Intelligence Unit. Obtenido de <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>
- The Heritage Foundation. (2021). *The Heritage Foundation*. Recuperado el 12 abril de <https://www.heritage.org/index/ranking>
- Van der Ploeg, F., y Poelhekke, S. (2009). Volatility And The Natural Resource Curse. *Oxford Economics Paper*, 61(4), 727-770.
- Wirth, E. (2018). La maldición de los recursos naturales y los hidrocarburos: una revisión de literatura. *Papeles de Europa*, 31(1), 19-39.
- Yamada, M. (2019). Exploring why institutional upgrading is not so easy in rentier states. *POMEPS Studies: The Politics of Rentier States in the Gulf*, 33, 13-17.

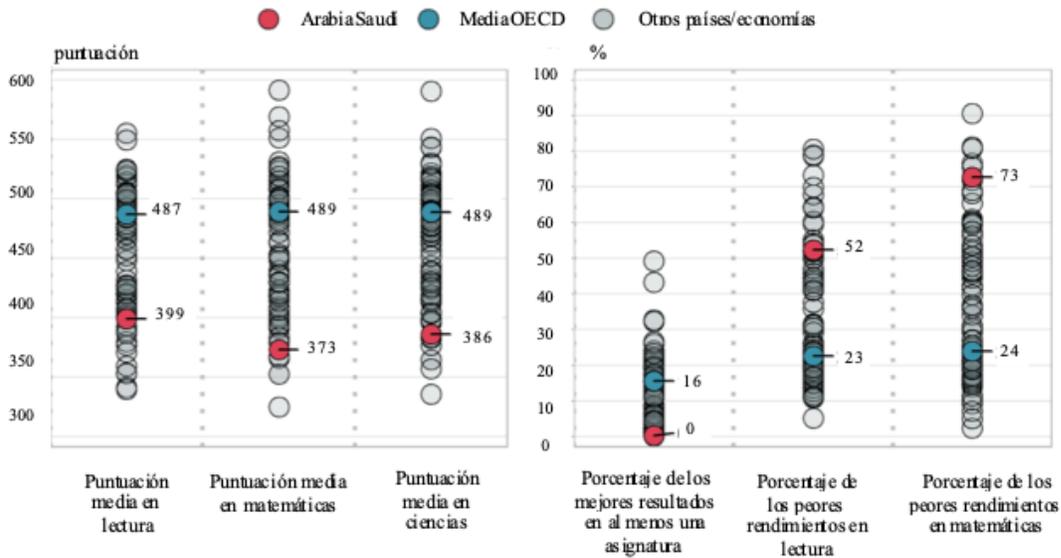
## 9. Anexos

Anexo 1. Rentas derivadas del petróleo y gas natural (% PIB) vs Índice de Democracia



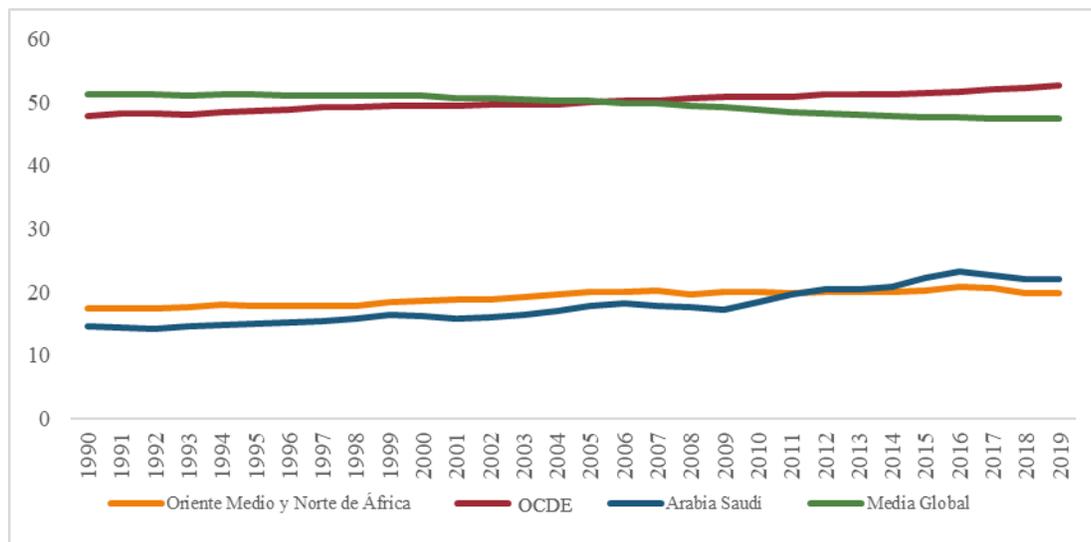
Fuente: Krane (2019)

Anexo 2. Resultados en lectura, matemáticas y ciencia (2018)



Fuente: OCDE informe PISA (2018)

Anexo 3. Participación de la mujer en el mercado laboral (%), 1990-2019



Fuente: elaboración propia a raíz de datos de Banco Mundial (2021)