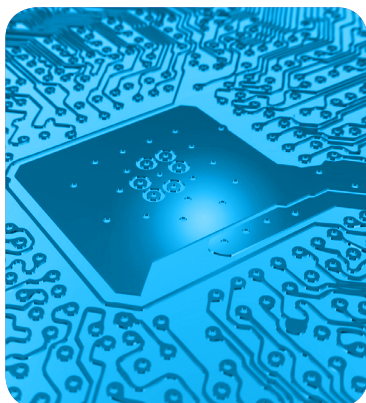
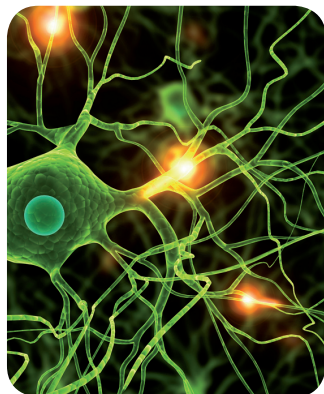




# MÁSTERES de la UAM

Facultad de Filosofía  
y Letras /12-13

Máster en Estudios  
Árabes e Islámicos  
Contemporáneos



**El fracaso de las políticas de nacionalización de la mano de obra en los países del CCG y sus consecuencias para el futuro económico de la región.**

*Leila Chukair Insa*



## **El fracaso de las políticas de nacionalización de la mano de obra en los países del CCG y sus consecuencias para el futuro económico de la región**

Leila Chukair Insa

### **Abstract**

La estructura actual del mercado laboral en los países del CCG muestra graves distorsiones que han provocado un progresivo aumento del desempleo entre los trabajadores nacionales, incapaces de competir con los extranjeros en el sector privado. Las políticas de nacionalización emprendidas por estos países para reducir la dependencia de la mano de obra extranjera y fomentar la incorporación de la población activa local al sector privado no solo no han conseguido los resultados esperados, sino que son en sí mismas un obstáculo para la normalización de los mercados laborales de la zona y causan graves perjuicios a las empresas locales y a la competitividad de la economía en general.

El fracaso de estas medidas constituye un importante factor de inestabilidad social en una región con una población cada vez más joven y con niveles elevados de paro juvenil. Las protestas acaecidas en 2011 representan un buen ejemplo de ello, pero, al contrario de lo que cabría esperar, la respuesta de los Gobiernos del CCG en materia laboral no ha hecho sino empeorar la situación. Con todo, la ineficacia de las políticas de nacionalización y la continuidad de un mercado laboral altamente segmentado no sólo amenazan la estabilidad social de la región, sino que constituyen uno de los principales obstáculos para la consecución de los planes de desarrollo que los países del Golfo tratan de implantar desde hace años con el objetivo de reducir la dependencia de los hidrocarburos y convertirse en economías competitivas basadas en la innovación y el conocimiento.

Palabras clave: Consejo de Cooperación del Golfo; mercado laboral del CCG; economía del CCG

-----

The current structure of GCC countries' labor markets shows serious distortions that have provoked a gradual increase of the unemployment rate among national workers, who are unable to compete with expatriates within the private sector. The nationalization policies undertaken by these countries in order to reduce their dependence on foreign workforce and boost the access of the national labor force to the private sector have not only failed to meet the expected results, but are themselves a major obstacle for the normalization of the region's labor markets, causing severe damages to the local businesses and the national economy competitiveness.

The failure of these measures represents an important factor of social unrest in a region with an increasingly young population and high levels of youth unemployment. The riots that took place in 2011 are a good case in point, but, contrary to what one might expect, GCC Governments' response in labor issues has only worsened the situation. However, the inefficiency of nationalization policies and the existence of a highly segmented labor market not only endanger social stability in the region, but are a great hurdle for the success of the development plans that Gulf countries have been trying to implement for years in order to reduce their dependence on oil incomes and become knowledge-based economies.

Key words: GCC's labor market; gulfization; Gulf Cooperation Council; GCC economy

### **Introducción**

Con una mano de obra mayoritariamente extranjera, el mercado de trabajo de los países que conforman el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) —Arabia Saudí, Bahrein, Kuwait, Omán, Qatar y Emiratos Árabes Unidos (EAU)— se ha caracterizado tradicionalmente por la excesiva dependencia de trabajadores extranjeros y por la segmentación entre el sector privado, constituido principalmente por expatriados con sueldos muy bajos, y el sector público, compuesto por personal nacional con salarios elevados. Pero la saturación de este último y las dificultades que los trabajadores nacionales encuentran para acceder al sector privado han provocado un paulatino aumento del desempleo—especialmente elevado entre los jóvenes— y han obligado a los Gobiernos del CCG a emprender una serie de medidas encaminadas a *nacionalizar* la mano de obra para corregir las distorsiones del mercado laboral y garantizar el empleo a sus ciudadanos. Aunque las primeras estrategias de nacionalización datan de los años ochenta y los países de la región se han valido de muy diversas fórmulas para implantarlas, los éxitos obtenidos hasta la fecha son muy limitados.

Este trabajo pretende indagar en los motivos y las evidencias del fracaso de estas políticas y, sobre todo, en las consecuencias que ello tiene para el futuro económico de una región embarcada en un proceso de diversificación económica que pretende reducir la dependencia de los hidrocarburos y configurar una economía competitiva que garantice el desarrollo económico y la estabilidad social a largo plazo.

La cuestión reviste además especial importancia a la luz de las protestas que tuvieron lugar en la región en el contexto de la primavera árabe, cuando las manifestaciones, huelgas y detenciones de activistas pusieron de manifiesto el descontento de la sociedad con un sistema incapaz de proveer de un empleo a todos sus ciudadanos.

De entre los estudios que abordan el tema, destacan los de Forstenlechner y Rutledge (2010; 2011), que se ocupan de la estructura del mercado laboral de la región y de las deficiencias que presenta, así como de las medidas adoptadas en el marco de estas políticas de nacionalización. Posturas similares mantienen Fasano y Goyal (2004),

quienes se centran en el problema del desempleo y la necesidad de invertir en capital humano, y Salih (2010), que aborda los problemas de actitud de los trabajadores nacionales y su rechazo por el sector privado y sostiene que los ciudadanos del CCG se han arrogado el derecho de obtener un empleo en el sector público. Asimismo, son reseñables también los trabajos de Harry (2007), que apunta al modelo de desarrollo económico adoptado por los países del CCG como principal causa de la falta de empleos adecuados para la mano de obra local, Hertog (2012), que realiza una panorámica de las políticas de nacionalización llevadas a cabo en la región, y Randeree (2012), cuyo trabajo se ocupa de la ineficacia del sistema de cuotas y de la falta de cualificación de los trabajadores nacionales, un tema que también abordamos en este trabajo. Por último, nos hemos basado también en el estudio de Hvidt (2013) sobre los planes de diversificación económica emprendidos en la región y los pobres resultados que se han conseguido hasta la fecha.

Aunque la literatura académica que trata la cuestión del mercado laboral en el CCG es abundante, hemos creído oportuno actualizarla dada la repercusión que la respuesta de los Gobiernos nacionales a la primavera árabe ha tenido sobre las políticas de nacionalización, en cuanto que ha supuesto una profundización en las malas prácticas y un aumento de las distorsiones que padece el mercado laboral del Golfo. Asimismo, si bien algunos trabajos, como los de Harry (2007) o Rutledge (2005), señalan, de forma más o menos tangencial, el impacto negativo que la estructura del mercado de trabajo ejerce sobre la productividad de la economía de la región, no hemos encontrado estudios que vinculen el fracaso de las políticas de nacionalización con las posibilidades de éxito de los planes de diversificación económica, los cuales constituyen el principal reto económico de estos países.

Así las cosas, en este trabajo partimos de la hipótesis de que dichas estrategias de nacionalización no solo no han conseguido los resultados que se esperaba, sino que han contribuido a aumentar la segmentación del mercado laboral, una situación que, como decimos, se ha visto agravada recientemente tras las protestas de 2011. La existencia de una fuerza de trabajo extranjera con salarios ínfimos no sólo impide a los trabajadores nacionales incorporarse al sector privado, sino que incide negativamente en la competitividad de la economía, al desincentivar la inversión en tecnología y minar la productividad del trabajo. Esta situación impide a los países del CCG convertirse en economías basadas en la innovación, como sus Gobiernos pretenden, e imposibilita la creación de empleos productivos capaces de ofrecer una remuneración a la altura de las expectativas de los trabajadores nacionales, acostumbrados a los salarios elevados y las buenas condiciones laborales del sector público.

Por último, en cuanto a la metodología utilizada, hemos combinado la lectura de la literatura existente y de los informes elaborados por distintas instituciones con un análisis cuantitativo de los principales indicadores que permiten corroborar o desmentir las explicaciones teóricas. Así pues, una parte importante de la investigación ha consistido en la recopilación y el estudio de las estadísticas relacionadas con nuestro

tema de estudio, publicadas por autoridades nacionales y organismos internacionales. Ello nos ha permitido dar una base empírica a nuestras argumentaciones, a la vez que actualizar los fenómenos estudiados con los últimos datos disponibles. Además, para el estudio de las medidas tomadas a tenor de los acontecimientos de 2011, así como de las últimas reformas introducidas en materia laboral, nos hemos servido de una recopilación de noticias y artículos de prensa local y extranjera.

### **El desequilibrio demográfico del CCG**

Junto con sus extraordinariamente abundantes reservas de hidrocarburos, la excepcionalidad de sus mercados laborales constituye quizás la segunda gran característica de la economía de los países del CCG. Con un 54% de población extranjera, los trabajadores expatriados representan la mayor parte de la mano de obra de la región —llegando incluso a suponer el 94% de la población activa en el caso de Qatar—, una proporción que se dispara en el sector privado, donde la presencia de trabajadores nacionales es prácticamente inexistente en algunos países. Pero antes de analizar los rasgos del mercado laboral de estos países, conviene señalar ciertas características que configuran su también particular demografía.

La región del Golfo es una de las más dinámicas demográficamente. Como se observa en la tabla 1, desde 1970 hasta 2010, la población se ha multiplicado por 6, pasando de 7,8 millones de habitantes a 43,4 millones. Estas cifras representan un crecimiento medio interanual del 5,2% (tabla 2), un porcentaje sensiblemente superior al experimentado por el total de la población mundial (1,6%). Este *boom* demográfico no se debe tanto a un incremento de la fecundidad, que de hecho se redujo de siete nacimientos por mujer en 1970 a tres en 2010, como al aumento de la esperanza de vida y, sobre todo, a la ingente afluencia de trabajadores extranjeros que se produjo a partir de los años cincuenta. El porcentaje de población expatriada, si bien es muy significativa en todos los países que conforman el CCG (tabla 3), es particularmente elevada en los Estados más pequeños, como Qatar y EAU, donde los extranjeros conforman casi el 90% de la población.

**Tabla 1. Población del CCG (millones)**

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
<b>Arabia Saudí</b>	5,77	7,34	9,80	13,22	16,14	18,49	20,05	24,04	27,45
<b>Qatar</b>	0,11	0,16	0,22	0,37	0,47	0,50	0,59	0,82	1,76
<b>Kuwait</b>	0,75	1,05	1,38	1,74	2,09	1,63	1,94	2,26	2,74
<b>Omán</b>	0,73	0,90	1,18	1,54	1,87	2,23	2,26	2,43	2,78
<b>Bahrein</b>	0,21	0,27	0,36	0,42	0,49	0,56	0,64	0,72	1,26
<b>EAU</b>	0,23	0,53	1,02	1,35	1,81	2,35	3,03	4,07	7,51
<b>GCC (total)</b>	<b>7,81</b>	<b>10,26</b>	<b>13,96</b>	<b>18,64</b>	<b>22,87</b>	<b>25,76</b>	<b>28,51</b>	<b>34,35</b>	<b>43,50</b>

*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial*

**Tabla 2. Crecimiento interanual de la población (%)**

	1975	1970	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	Media
<b>Mundo</b>	1,87	2,07	1,77	1,75	1,72	1,49	1,32	1,20	1,16	1,59
<b>GCC</b>	<b>7,46</b>	<b>6,78</b>	<b>6,58</b>	<b>5,25</b>	<b>3,19</b>	<b>2,61</b>	<b>2,83</b>	<b>6,84</b>	<b>5,57</b>	<b>5,24</b>
<b>Arabia Saudí</b>	5,29	4,11	6,15	5,27	3,40	2,04	2,35	3,50	2,36	3,83
<b>UAE</b>	16,25	14,08	9,15	5,33	5,65	5,05	4,60	10,66	7,93	8,74
<b>Bahrain</b>	5,61	3,16	4,86	2,95	3,07	2,49	1,81	7,60	7,59	4,35
<b>Omán</b>	4,79	3,34	5,65	4,71	3,89	2,24	0,21	2,13	2,56	3,28
<b>Kuwait</b>	6,05	7,80	5,08	4,83	0,20	--	4,40	3,35	3,36	4,38
<b>Qatar</b>	6,75	8,19	8,62	8,40	2,95	1,25	3,63	13,80	9,60	7,02

*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial*

**Tabla 3. Población nacional y extranjera en el CCG**

	Nacionales	Extranjeros	Nacionales (%)	Extranjeros (%)
<b>Arabia Saudí (2010)</b>	18.707.576	15.460.147	55	45
<b>Qatar (2012)</b>	166.013	1.390.526	11	89
<b>Kuwait (2011)</b>	1.089.969	1.975.881	36	64
<b>Omán (2010)</b>	1.957.336	816.143	71	29
<b>Bahrein (2011)</b>	584.688	610.332	49	51
<b>EAU (2011)</b>	947.997	7.316.073	11	89
<b>GCC</b>	<b>23.453.579</b>	<b>27.569.102</b>	<b>46</b>	<b>54</b>

*Fuente: elaboración propia a partir de los datos nacionales (Arabia Saudí: Central Department of Statistics and Information; Qatar: Qatar's Statistics Authority; Kuwait: Central Statistical Bureau; Omán: National Center of Statistics and Information; Bahrein: Central Informatics Organization; EAU: National Bureau of Statistics)*

Este “desequilibrio demográfico” entre nacionales y extranjeros se ha convertido en una cuestión recurrente en los medios de comunicación locales y en las declaraciones de los líderes nacionales (Forstenlencher y Rutledge, 2011: 28), que muestran su preocupación por la pérdida de la cultura y los valores tradicionales. Una reciente encuesta gubernamental elaborada por el Comité de Población Permanente de Qatar desvelaba que más del 80% de los qataríes se siente amenazado por la presencia de población extranjera y cree que el país sufre de un “problema demográfico” (Trenwith, 2013a). La misma encuesta señala, no obstante, que la preocupación es mayor entre los jóvenes, quienes consideran que el país sufre de una excesiva dependencia de la mano de obra extranjera y reclaman la implantación de políticas públicas para reducirla. Sin embargo, cuando se les preguntó si aceptarían un puesto de trabajo en el sector privado con un salario superior al del sector público, menos de un 20% respondió positivamente.

Los resultados de esta encuesta revelan dos fenómenos determinantes en la configuración de los mercados laborales de los países del CCG: por un lado, el escaso atractivo que presenta el sector privado para los nacionales, como veremos más adelante, y, por otro, una población joven a la que le cuesta cada vez más acceder a un puesto de trabajo. Según las previsiones de la unidad de inteligencia de la revista *The Economist* (Economist Intelligence Unit, 2009), esta situación se verá agravada con el tiempo, puesto que la población seguirá creciendo a un ritmo del 2,6% anual hasta alcanzar los 53,41 millones en 2020, y la mayoría de los habitantes del CCG será menor de 25 años.

### **Un mercado de trabajo distorsionado**

El desequilibrio entre extranjeros y nacionales se acentúa aún más en lo que a población activa se refiere, donde la ratio entre ambas categorías es todavía más alta. Como se observa en la tabla 3, Qatar y EAU cuentan con los índices de mano de obra extranjera más altos, con un 94% y un 85%, respectivamente, seguidos por Bahrein, Kuwait y Omán, cercanos al 80%, y Arabia Saudí, con una proporción del 58%, la más baja de los seis. El caso de Omán es particularmente significativo, puesto que a pesar de tener el menor índice de población extranjera, con solo un 29%, los trabajadores extranjeros representan el 79% de la fuerza laboral del país.

**Tabla 4. Volumen de trabajadores por nacionalidad**

	Total	Nacionales	Extranjeros	% de extranjeros
<b>Arabia Saudí (2012)</b>	10.390.324	4.397.371	5.992.953	58
<b>Qatar (2012)</b>	1.340.582	82.601	1.257.981	94
<b>Bahréin (2011)</b>	459.605	83.724	375.630	82
<b>Omán (2010)</b>	1.110.695	231.965	878.730	79
<b>UAE (2009)</b>	3.043.000	455.000	2.588.000	85
<b>Kuwait (2011)</b>	1.735.285	325.602	1.409.683	81
<b>GCC</b>	18.079.491	5.576.263	12.502.977	69

*Fuente: elaboración propia a partir de datos nacionales y Baldwin-Edwards (2011,11) para UAE*

Pero los mercados laborales del CCG no solo son excepcionales en términos cuantitativos, sino que también cualitativamente resultan muy particulares. La característica principal estriba en su inherente dualidad: por un lado, un sector público sobredimensionado y copado por trabajadores nacionales, en el que los salarios son elevadísimos y las condiciones de trabajo inmejorables, y, por otro, un sector privado donde la presencia de nacionales es relativamente baja y la regulación escasa y donde los salarios y condiciones laborales son ínfimos.<sup>1</sup>

Desde las primeras oleadas de trabajadores extranjeros, los países del GCC han optado por un sistema de patrocinio, conocido en árabe como *kafala*, por el que trabajador queda a cargo de un patrocinador, que se hace responsable de su visado y de su estatuto legal durante el tiempo de duración del contrato y es quien puede expedir el visado de salida necesario para que el empleado regrese a su país de origen. Además, el trabajador debe haber trabajado un tiempo determinado para su primer patrocinador y conseguir el permiso de este para cambiar de empleo, lo que reduce enormemente la movilidad laboral. Según Baldwin-Edwards, este sistema se implantó en la década de 1950 con el objetivo de proveer a la región de una mano de obra temporal y flexible que se incorporara en los periodos de bonanza y que pudiera ser expulsada en las épocas de

---

<sup>1</sup> Aunque abordar el mercado laboral del CCG desde una perspectiva de género requeriría una investigación aparte, conviene señalar que la segmentación del mercado de trabajo es todavía más acusada con respecto a las mujeres. La región no solo presenta uno de los índices más bajos de participación femenina en la población activa, sino que la presencia de mujeres nacionales en el sector privado es todavía más baja que la de los hombres, debido a que la mayoría de ellas opta por un empleo en el sector público, donde las condiciones para conciliar la vida familiar y la laboral son más beneficiosas. Por otra parte, la diferencia salarial entre las trabajadoras nacionales y extranjeras es también más pronunciada que en el caso de los hombres, ya que el grueso de las mujeres expatriadas que trabajan en el CCG lo hace en el sector doméstico, donde los salarios son muy bajos y las condiciones de trabajo pésimas.



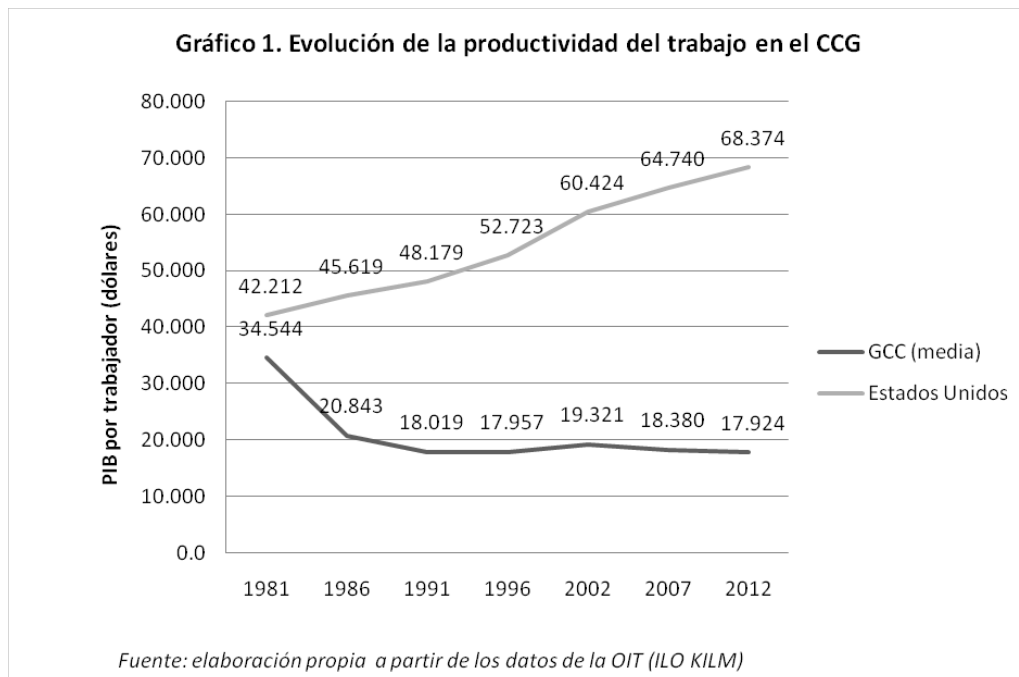
menor dinamismo económico (Baldwin-Edwards, 2011: 36). En la actualidad, sin embargo, presenta más inconvenientes que ventajas:

Por un lado, la ausencia de una regulación exhaustiva sobre derechos laborales deja a los trabajadores extranjeros en una situación total de indefensión frente a sus patrones, que les ofrecen salarios muy bajos y les obligan a trabajar en condiciones laborales pésimas. Aunque recientemente algunos países han elaborado leyes que regulan un marco mínimo para los trabajadores extranjeros, los avances son poco significativos y los abusos que todavía hoy padecen son muy preocupantes, especialmente entre el sector de las empleadas del hogar, que a menudo trabajan en condiciones de semiesclavitud.<sup>2</sup> De hecho, no son pocas las críticas que los Estados del CCG han recibido por parte de ONG y organizaciones internacionales por no cumplir con los estándares mínimos en este sentido.

Pero más allá de las cuestiones éticas, el sistema de patrocinio plantea también serios problemas también en el plano económico. El acceso a una inagotable mano de obra barata ha desincentivado a las empresas locales a invertir en tecnología, lo que, sumado a la baja cualificación de los trabajadores extranjeros y la consecuente baja productividad del trabajo, está hipotecando seriamente la competitividad del sector privado (Baldwin-Edwards, 2011: 24). Tal y como se observa en el gráfico 1, la productividad media del trabajo en los países del CCG no sólo es sensiblemente inferior al de economías competitivas, como la estadounidense, sino que muestra una tendencia a la baja que supondrá un serio freno al crecimiento económico de la región en el futuro, como veremos.

---

<sup>2</sup> Resulta particularmente alarmante el informe elaborado en 2008 por Human Rights Watch sobre la situación de las empleadas domésticas en Arabia Saudí, titulado '*As If I Am Not Human': Abuses against Asian Domestic Workers in Saudi Arabia*'. En él se informa de abusos laborales, físicos y psicológicos gravísimos, siendo frecuentes las palizas, las jornadas de 20 horas, la confiscación del pasaporte o las detenciones ilegales. Se encuentra disponible en: [http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/saudiArabia0708\\_1.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/saudiArabia0708_1.pdf) [consultado el 21/06/2013].



Por otro lado, este sistema de patrocinio también ha propiciado el tráfico ilegal de visados, de manera que, a menudo, un empresario solicita al Ministerio de Trabajo un número determinado de visados de trabajo, recibe a los trabajadores y después revende sus visados, dejándolos en situación de ilegalidad en el país. En Arabia Saudí, este tipo de patrocinadores, conocidos como *visa brokers*, pueden conseguir un visado por alrededor de 1.000 riyales y revenderlo por 10.000 (*Al-Arabiya*, 15/06/2010). Se trata de una práctica muy extendida y se estima que cerca del 70% de los visados extendidos son vendidos más tarde en el mercado negro (Shah, 2009: 13, citado en Baldwin-Edwards, 2011: 40).

En los círculos académicos existe unanimidad sobre la ineficacia de este sistema y sobre la necesidad de sustituirlo por otras fórmulas. Algunos países ya han emprendido medidas en este sentido: el pasado junio, el Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo de Kuwait anunció la creación de una nueva institución que se encargará de eliminar progresivamente el sistema de patrocinio y se ocupará ella misma de todos los asuntos relacionados con los trabajadores del sector privado (*Kuwait Times*, 21/06/2013). También en Arabia Saudí y Qatar se han realizado algunos pasos para abolirlo (*Arab News*, 14/05/2012; Toumi, 2012); sin embargo, con la sola excepción de Bahrein, que en 2009 aprobó una ley para eliminarlo definitivamente, los avances realizados hasta la fecha son insignificantes y no parece que a corto o medio plazo vaya a desaparecer por completo.

Y es que no se trata de una tarea fácil. Forstenlechner señala que el sistema de *kafala* constituye uno de los pilares en los que se sustenta el “contrato social” entre las élites de los países del CCG y sus ciudadanos: la población local se beneficia de esta ausencia de regulación laboral para disponer de mano de obra barata tanto para sus negocios, como también para incrementar su calidad de vida, ya que no son pocos los hogares que cuentan con más empleados domésticos que miembros de la familia. Ese el motivo por el que “muchos ciudadanos, especialmente los que operan negocios locales, tienen un interés personal en mantener el statu quo” (Forstenlechner, 2010: 38).

### **Sin empleo a la vista: un sector público saturado**

El otro gran pilar de este contrato social tiene que ver, según Forstenlechner, con la provisión de puestos de trabajo en el sector público, copado por trabajadores nacionales.<sup>3</sup> Como se observa en la tabla 5, la presencia de trabajadores nacionales en el sector privado es mínima, mientras que el porcentaje de personal local que ocupa un puesto en el sector público es muy significativo, especialmente en Qatar y Kuwait, donde los nacionales empleados en este sector representan el 91% y 76% del total, respectivamente. De hecho, una gran mayoría de los ciudadanos de los países del CCG aspira a conseguir un empleo en la Administración —incluso aunque les suponga permanecer varios años desempleados (Forstenlechner, 2010: 41)—, puesto que allí los salarios no solo son mucho más altos, sino que la jornada laboral es más corta y la jubilación más temprana.<sup>4</sup> La diferencia salarial entre el sector público y el privado es abismal, como refleja la tabla 6.

---

<sup>3</sup> Cabe decir que ni la provisión de mano de obra barata ni el empleo en el sector público agotan el abanico de dádivas con las que los Gobiernos del CCG tratan de ganarse la simpatía de sus ciudadanos. La población local del Golfo también se beneficia de facilidades de acceso a la vivienda, becas de estudio y subsidios en diversos bienes de consumo (alimentos, gasolina, agua, electricidad, etc.). Además, a raíz de las protestas de 2011 los Gobiernos del CCG han ampliado estas subvenciones y han instaurado también un sistema de prestaciones por desempleo. Para más información sobre estas medidas se puede consultar el artículo de Steffen Hertog (2011).

<sup>4</sup> Un empleo en el sector público es una garantía de estabilidad laboral e incluye diversas prestaciones sociales, así como condiciones de jubilación muy ventajosas. Fasano y Goyal (2004: 7) explican que en la mayoría de países del CCG la edad de jubilación se sitúa en los 60 años para los hombres y en los 55 para las mujeres y que las contribuciones a la seguridad social son relativamente bajas o nulas.

**Tabla 5. Distribución de trabajadores por sector**

		Sector privado	Sector público
<b>Arabia Saudí (2011)</b>	% del total de nacionales	55	45
	Nacionales	1.134.633	919.108
	Extranjeros	7.352.900	79.030
<b>Qatar (2012)</b>	% del total de nacionales	9	91
	Nacionales	7.664	74.980
	Extranjeros	1.129.387	128.060
<b>Bahréin (2011)</b>	% del total de nacionales	70	30
	Nacionales	86.815	37.141
	Extranjeros	411.788	5.574
<b>Omán (2012)</b>	% del total de nacionales	57	43
	Nacionales	174.441	129.107
	Extranjeros	1.114.590	15.498
<b>EAU<sup>1</sup></b>	% del total de nacionales	--	--
	Nacionales	--	--
	Extranjeros	--	--
<b>Kuwait (2012)</b>	% del total de nacionales	24	76
	Nacionales	95.711	303.638
	Extranjeros	1.771.041	125.815

*Fuente: elaboración propia a partir de datos nacionales (Arabia Saudí: Saudi Arabia Monetary Agency; Qatar: Statistics Authority; Bahréin: Central Bank of Bahrain; Omán: Ministry of National Economy; Kuwait: Public Authority for Civil Information)*

<sup>1</sup> *La autoridad estadística de EAU (National Bureau of Statistics) no ofrece datos al respecto.*

**Tabla 6. Salario medio por sector (Euros/mes)**

	Sector Público	Sector privado
<b>Arabia Saudí</b>	--	297 (media)
<b>Bahréin (2011)</b>	1.427 (media)	565 (media)
<b>Kuwait (2012)</b>	2.683 (moda)	161-322 (moda)
<b>Qatar (2012)</b>	4.611 (media)	1.143 (media)
<b>Omán (2008)</b>	--	622 (media)
<b>EAU (2008)</b>	2.326 (media)	706 (media)

*Fuente: elaboración propia a partir de datos nacionales (Arabia Saudí: Saudi Arabian Monetary Authority; Bahréin: Central Bank of Bahrain; Kuwait: Central Statistical Bureau; Qatar: Statistics Authority; Omán: Ministry of National Economy; EAU: National Bureau of Statistics)*

La incorporación sistemática de gran parte de los trabajadores nacionales a la Administración ha dado lugar a un sector público sobredimensionado e ineficiente que se muestra cada vez más incapaz de absorber a todos los jóvenes que se incorporan cada año al mercado de trabajo. En el caso de Arabia Saudí, por ejemplo, el número de nacionales empleados en el sector público en el periodo entre 1990 y 2011 ha crecido a una media anual del 4,2% (tabla 7), pasando de cerca de 400.000 a más de 900.000 funcionarios. La saturación del sector público hace urgente un mayor acceso de los nacionales al sector privado, una tarea que todos los autores coinciden en señalar que es harto complicada. Por un lado, la enorme brecha salarial entre ambos hace del sector privado un ámbito muy poco atractivo para los nacionales. Por otro, las altas expectativas de los trabajadores nacionales y su escasa preparación y disciplina laboral

generan rechazo en el sector privado, donde las empresas prefieren contratar a trabajadores extranjeros, cuyos sueldos son más bajos y su despido más fácil. Para trabajos de alta cualificación, donde los sueldos y las condiciones laborales podrían igualar a los del sector público, los trabajadores nacionales no poseen la formación necesaria, un problema del que nos ocuparemos más adelante.

**Tabla 7. El empleo en el sector público en Arabia Saudí**

	Nacionales en el sector público	Crecimiento anual (%)
1990	386.760	2,62
1991	396.891	5,99
1992	420.653	5,64
1993	444.364	3,71
1994	460.845	4,22
1995	480.313	5,47
1996	506.577	10,68
1997	560.678	3,34
1998	579.415	2,11
1999	591.658	3,66
2000	613.322	2,89
2001	631.024	3,47
2002	652.935	3,77
2003	677.520	2,51
2004	694.494	2,64
2005	712.835	2,95
2006	733.866	3,70
2007	760.995	8,78
2008	827.846	4,70
2009	866.774	2,07
2010	884.715	3,89
2011	919.108	
<b>Media</b>		<b>4,23</b>

*Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Saudi Arabian Monetary Agency*

Estas rigidices que presenta el mercado laboral en el CCG han provocado un progresivo aumento del desempleo entre los trabajadores nacionales, especialmente significativo entre los jóvenes (tabla 8). Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la región presenta el peor comportamiento de entre todos los países árabes en lo que a la relación entre creación de empleo y reducción del paro se refiere: aunque el empleo creció entre 2000 y 2008 un 88%, el paro se duplicó entre los trabajadores nacionales (ILO, 2012: 59). Fasano y Goyal coinciden en destacar esta aparente contradicción, que atribuyen al hecho de que la mayoría de los empleos creados en los últimos años en la región ha estado ligada a sectores de baja remuneración (2004: 11), lo que explicaría su escaso impacto sobre el desempleo de los trabajadores nacionales. Cabe tener en cuenta,

además, que pese a que las cifras gubernamentales son en sí mismas preocupantes, los datos no oficiales suelen arrojar resultados peores.<sup>5</sup>

**Tabla 8. El desempleo en el CCG**

	<b>Tasa de paro entre nacionales (%)</b>	<b>Tasa de paro juvenil (%)</b>
<b>Arabia Saudí</b>	12,1 (2012)	28,2 (2011)
<b>Bahráin</b>	4,0 (2011)	28,3 (2004)
<b>Kuwait</b>	3,4 (2011)	20,11 (2011)
<b>Omán<sup>1</sup></b>	24,4 (2010) <sup>2</sup>	--
<b>Qatar</b>	3,12 (2012)	1,3 (2011)
<b>EAU</b>	14,0 (2009)	23,7 (2009)

*Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la OIT (ILO KILM) y datos nacionales (Arabia Saudí: Saudi Arabian Monetary Authority; Bahráin: Central Information and Telecommunications Organization; Kuwait: Central Statistical Bureau; Qatar: Statistics Authority; EAU: National Bureau of Statistics)*

<sup>1</sup> La base de datos de la OIT (ILO KILM) no dispone de datos sobre la tasa de paro juvenil en Omán. Tampoco la autoridad estadística nacional los ofrece.

<sup>2</sup> Datos del FMI, que reconoce que la cifra podría ser exagerada porque podría incluir a población que no está buscando trabajo

Así pues, el paro constituye actualmente una de las principales preocupaciones de los jóvenes de los países del Golfo. Según una encuesta de la consultora Booz and Company (AlMunajjed y Sabbagh, 2011: 27), el 87% de ellos afirma estar extremadamente preocupado por el desempleo, que atribuyen principalmente a la escasez de trabajos disponibles, los bajos salarios que se ofrecen, unas exigencias de cualificación demasiado altas y la falta de experiencia previa. El estudio señala que, junto con la preferencia de los nacionales por el sector público, otro factor determinante en la dificultad de los trabajadores nacionales para acceder al sector privado reside en su escasa formación y en la ausencia de una “cultura del trabajo”. De hecho la tasa de inactividad<sup>6</sup> entre los jóvenes de 15 a 24 años en la región es del 60%, siendo especialmente alta en Arabia Saudí, donde alcanza el 83%. Estos datos vienen a confirmar la tesis de Forstenlechner de que muchos jóvenes prefieren permanecer desempleados durante años hasta conseguir un empleo en el sector público.

El potencial malestar que estas altas tasas de paro juvenil pueden causar entre la población se dejó notar ya con motivo de las revueltas árabes de 2011. Aunque, con la excepción de Bahráin, la oleada de protestas que recorrió el mundo árabe en esos momentos pareció saltarse la región del Golfo, lo cierto es que países como Omán,

<sup>5</sup> En el caso de Arabia Saudí, por ejemplo, aunque la tasa de paro oficial es del 12%, otras estimaciones elevan ese porcentaje al 20% e incluso al 33% (*Al Alam*, 18/10/2012). El World Factbook de la CIA también advierte de que el desempleo podría llegar al 25% (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sa.html>) [Consultado el 15/07/2013].

<sup>6</sup> Según la definición de la OIT, la tasa de inactividad mide la proporción de población en edad de trabajar que no está involucrada activamente en el mercado laboral, ya sea trabajando o buscando empleo. Datos de la OIT (ILO KILM)

Kuwait o Arabia Saudí fueron testigos de revueltas populares que estuvieron muy ligadas a la estructura del mercado laboral. Pero en vez de introducir reformas significativas en este sentido, la respuesta ofrecida por los Gobiernos del CCG se redujo a concesiones económicas que no han hecho sino distorsionar todavía más el mercado laboral y acrecentar la brecha entre el sector público y el privado. Así, mientras Arabia Saudí destinó 130 mil millones de dólares para, entre otras cosas, engordar el sueldo de los funcionarios y crear 60.000 nuevos puestos de trabajo en el sector público, Bahréin y Omán prometieron 20.000 y 35.000 nuevos empleos en la Administración, respectivamente (Hertog, 2011). De este modo, la primavera árabe, lejos de introducir cambios de calado en el CCG, ha supuesto una profundización en este tipo de políticas laborales contraproducentes.

### **Las estrategias de nacionalización**

La peculiar estructura del mercado laboral en los países del CCG y su incapacidad para absorber a una población local en aumento ha obligado a los Gobiernos de la región a implantar una serie de políticas con el objetivo de revertir la situación y garantizar un empleo para todos sus ciudadanos. El conjunto de estas medidas, cuyo objetivo es reducir la dependencia de la mano de obra extranjera y sustituir a los trabajadores expatriados por trabajadores nacionales, es conocido como políticas de nacionalización o, en inglés, *gulfization* y, aunque en cada país adoptan denominación y particularidades propias, en todos ellos es fácil advertir rasgos y retos comunes.

El rápido crecimiento demográfico y la desaceleración económica que provocó la caída de los precios del petróleo a mediados de los ochenta hicieron que a partir de finales de esa década los Gobiernos locales empezaran a aplicar las primeras medidas de nacionalización. Desde entonces y hasta la fecha, estas políticas se han convertido en el tema estrella de los medios de comunicación locales y en una de las prioridades de los Ejecutivos nacionales. Pese a ello, los éxitos cosechados con estas medidas son muy limitados, como veremos.

Aunque las estrategias seguidas por los países del CCG para nacionalizar la mano de obra incluyen fórmulas muy diversas, la adopción de un sistema de cuotas ha sido, como afirma Shaham (2008: 8), su “buque insignia”. En virtud de este sistema, se establecen unos porcentajes de trabajadores nacionales que el sector privado debe contratar y que varían en función de la actividad económica de que se trate. Según el país, las empresas que no cumplan con las cuotas previstas pueden ser multadas, ver restringido el número de trabajadores extranjeros que pueden contratar o perder prioridad en el trato con la Administración a favor de las que sí cumplen con ellas.

Omán fue pionero en este tipo de estrategias y ya en 1988 elaboró un programa de omanización que se ha ido concretando en sucesivos planes quinquenales desde 1991.

Según figura en la página web del Ministerio de Información omaní, el objetivo inicial era alcanzar un 60% de trabajadores nacionales en los sectores del transporte, almacenamiento y comunicación, un 45% en la banca y en el sector inmobiliario, un 35% en la industria, un 30% en restauración, un 20% en venta mayorista y minorista y un 15% para contratas; sin embargo, diversos decretos ministeriales emitidos desde entonces han ido variando las cuotas y el número de sectores afectados.<sup>7</sup> Estas modificaciones en los porcentajes de nacionalización son frecuentes en toda la región y constituyen una de las principales críticas de sus detractores, como veremos.

Ese ha sido también el caso de Arabia Saudí. Un decreto de 1995 establecía un crecimiento del 5% anual en el volumen de trabajadores nacionales del sector privado, con el objetivo de que para 2007 el 70% de la fuerza de trabajo del país estuviera compuesta por nacionales (Randeree, 2012: 13). Tal propósito resultó ser irrealizable y los porcentajes asignados a cada sector se han ido modificando a lo largo del tiempo hasta 2011, cuando el Gobierno saudí aprobó una nueva ley, de la que nos ocuparemos más adelante, que ha dado un nuevo y ambicioso impulso a la saudización mediante un nuevo sistema de cuotas.

En cuanto a Kuwait, en 1997 se creó el Programa de Reestructuración del Gobierno y de los Recursos Humanos, una entidad encargada de reducir el número de trabajadores extranjeros tanto en el sector público como en el privado. Se estableció un sistema de cuotas por actividad económica que para 2008 preveía un mínimo del 60% de nacionales en el sector bancario, un 15% en el inmobiliario y un 2% en el manufacturero (Randeree, 2012: 18). Estas cuotas se ampliaron en 2005 en virtud de un decreto del Consejo de Ministros que aumentaba significativamente los porcentajes de kuwaitización (Salih, 2010: 177).

De igual modo, Bahreín estableció en 1994 su propio sistema de cuotas con el propósito de incrementar en un 5% anual la proporción de trabajadores nacionales en el sector privado, si bien las cuotas exactas para cada sector han ido variando a lo largo del tiempo.<sup>8</sup>

Por último, respecto a Emiratos Árabes y Qatar, sus particularidades demográficas y económicas les han permitido adoptar un sistema de cuotas más laxo que el resto de países del CCG. En el caso de Emiratos, ya en 1998 una resolución del Consejo de Ministros requería al sector bancario un incremento anual en el porcentaje de emiratíes empleados. Más tarde, diversas resoluciones de 2005 establecieron un crecimiento anual

---

<sup>7</sup> Para una relación completa de las cuotas de omanización por actividad económica, visitar la página web del Ministerio de Trabajo: [http://www.manpower.gov.om/en/omanisation\\_sector.asp](http://www.manpower.gov.om/en/omanisation_sector.asp) [Consultado el 03/07/2013]

<sup>8</sup> Se puede encontrar una lista detallada y actualizada de las cuotas de bahreinización por sectores y subsectores en la página web de la Autoridad Regulatoria del Mercado Laboral: [http://portal.lmra.bh/files/cms/downloads/english\\_attachment/Bahrainisation\\_Table\\_English.pdf](http://portal.lmra.bh/files/cms/downloads/english_attachment/Bahrainisation_Table_English.pdf) [Consultado el 03/07/2013]



del 4% para el sector bancario, del 5% para el sector de los seguros y del 2% para el del comercio.<sup>9</sup> Respecto a Qatar, en el año 2000 se elaboró un plan de qatarización para conseguir que en el plazo de cinco años el 50% de los empleados del sector energético e industrial fueran nacionales. El enfoque de Qatar, sin embargo, no ha sido tan intervencionista como en los otros casos, sino que se ha optado por un modelo colaborativo, de manera que son las propias empresas las que deciden involucrarse en el proyecto y se comprometen a conseguir determinados objetivos.

Una vertiente de este sistema de cuotas a la que los Estados del CCG han recurrido en diversas ocasiones consiste en el blindaje de determinadas profesiones, que únicamente pueden ejercerlas trabajadores nacionales. En Arabia Saudí esta fórmula se ha utilizado en distintas ocasiones para los empleos del ámbito de la seguridad, las agencias de viaje, la joyería y la alimentación, así como para los trabajos de taxista o administrativo. Shah ha identificado un total de 25 profesiones que han sido objeto de nacionalización completa en algún momento (2008:11); sin embargo, en todos los casos el Gobierno se ha visto obligado a recular o a ampliar el periodo de adaptación debido al rechazo de los empresarios locales o a la escasez de personal local.<sup>10</sup>

Políticas similares se han seguido en Kuwait y Omán. En el primer caso, Shah asegura que en total son 16 profesiones las que ya no están abiertas a los extranjeros, entre las que se incluyen los puestos de secretario, cajero, taxista o programador informático. Respecto a Omán, Das y Gokhale (2010: 64) han identificado un total de 21 profesiones reservadas a los omaníes, entre las que se encuentran las de abogado, ingeniero civil, enfermero, profesor de primaria, contable, peletero o quiosquero. Por su parte, en EAU, un decreto de 2005 obliga a las empresas de más de 100 trabajadores a contratar únicamente a emiratíes para los puestos de responsable de relaciones institucionales.

Otra estrategia habitual para la nacionalización de la mano de obra consiste en la concesión de subsidios a las empresas que contraten o formen a trabajadores nacionales, de manera que una parte del sueldo que estos reciben lo financia el Estado. Se trata, por tanto, de una medida que busca compensar la diferencia salarial existente entre nacionales y extranjeros.

Asimismo, junto con las medidas encaminadas a aumentar la demanda de trabajadores nacionales, los países del CCG han implantado también políticas destinadas a reducir la oferta de trabajadores extranjeros, a través de la imposición de un techo máximo de

---

<sup>9</sup> Las resoluciones están disponibles en la página web de Tanmia, la Autoridad Nacional para el Desarrollo de los Recursos Humanos y el Empleo: <http://www.tanmia.ae/Arabic/ResearchandLaborMarket/Pages/EmiritisationLaws.aspx> [Consultado el 03/07/2013]

<sup>10</sup> Por ejemplo, en 2002 el Consejo de Ministros adoptó una resolución para alcanzar un 100% de saudización en el servicio de taxis y otorgó un periodo de dos años para que las compañías del sector cumplieran con la nueva normativa; sin embargo, en 2005 el ministro de Trabajo anunció que la medida se suspendía por tiempo ilimitado (*Al-Arabiya*, 19/05/2012). En la actualidad, con la nueva ley Nitaqat, que modifica el sistema de cuotas, el porcentaje de saudización para los taxis es del 12%.

expatriados a partir del cual no se conceden más visados de trabajo o de la aplicación de tasas en diversos ámbitos, como el cobro de determinados servicios sanitarios a los extranjeros.

Frente a estas medidas de corte intervencionista, autores como Shah y Rutledge aplauden la adopción por parte de Bahrein y Omán de políticas de mercado. Ambos países cobran una tasa a las empresas por cada trabajador extranjero que contratan y el dinero recaudado se destina a programas de formación para nacionales. Sin duda, de entre todas las estrategias de nacionalización que se han aplicado, esta es la más sensata, porque ayuda a equilibrar la brecha salarial al encarecer la mano de obra extranjera y no supone un gasto para el Estado, como sí ocurre con los subsidios salariales. No obstante, el éxito alcanzado en ambos países en términos de nacionalización es muy limitado, lo que hace dudar de la eficacia de esta medida, al menos en las condiciones bajo las que actualmente se aplica.

### **Una política fracasada**

A pesar de los esfuerzos realizados, todos los autores consultados coinciden en señalar el rotundo fracaso de las políticas de nacionalización. Un vistazo a la tabla 9 nos revela no solo que los objetivos establecidos por las primeras medidas de nacionalización no se han cumplido,<sup>11</sup> sino que, en la mayoría de los casos, la evolución de la proporción entre nacionales y extranjeros muestra una tendencia favorable a los segundos.

Pero el problema no es que haya demasiados trabajadores extranjeros, sino que no existen puestos de trabajo adecuados para la mano de obra nacional. Como apuntábamos anteriormente, la gran paradoja del CCG es que, a pesar de que el número de empleos no ha dejado de aumentar en las últimas décadas, el desempleo entre los nacionales va en aumento. La explicación resulta muy sencilla si tenemos en cuenta el hecho de que la mayoría de los empleos creados son de baja cualificación e implican salarios y condiciones laborales inaceptables para los trabajadores nacionales. Harry acierta cuando dice que la amenaza para la región no es la excesiva dependencia respecto de la mano de obra extranjera, sino la falta de una fuerza laboral cualificada (en habilidades y actitudes) y la ausencia de trabajos adecuados (en términos de productividad y remuneración) para ella (2007:13). El desafío, por tanto, no es de orden cuantitativo, sino cualitativo: no se trata de sustituir a unos trabajadores por otros, como pretende el sistema de cuotas, sino de crear empleos (productivos) para la mano de obra local.

---

<sup>11</sup> Cabe recordar que, por ejemplo, Arabia Saudí pretendía alcanzar en 2007 un 70% de saudización, pero el porcentaje de trabajadores nacionales en el sector privado ese año fue de solo el 46% respecto del total.

Tabla 9. Evolución de la proporción entre mano de obra extranjera y nacional en el CCG

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Arabia Saudí</b>											
(trabajadores)											
Nacionales	2.844.591	2.991.337	3.138.083	3.284.828	3.431.574	3.600.851	3.756.669	3.837.968	3.955.207	4.143.071	4.397.371
%	48	47	47	46	46	46	47	47	45	42	42
Extranjeros	3.068.416	3.324.165	3.579.914	3.835.663	4.091.412	4.143.600	4.260.631	4.310.024	4.879.665	5.792.463	5.992.953
%	52	53	53	54	54	54	53	53	55	58	58
<b>Qatar</b>											
(población activa)											
Nacionales	--	--	--	--	58.313	61.707	67.692	70.873	--	74.680	82.813
%	--	--	--	--	11	7	6	6	--	6	6
Extranjeros	--	--	--	--	473.136	766.095	1.100.373	1.191.390	--	1.196.394	1.258.380
%	--	--	--	--	89	93	94	94	--	94	94
<b>Bahréin</b>											
(trabajadores)											
Nacionales	56.761	60.173	65.215	68.580	--	72.479	82.416	78.562	81.741	81.268	83.341
%	29	29	27	23	--	20	19	18	18	18	17
Extranjeros	136.855	149.203	179.873	224.269	--	289.070	344.155	365.294	375.372	382.315	408.420
%	71	71	73	77	--	80	81	82	82	82	83
<b>Omán</b>											
(trabajadores)											
Nacionales	139.644	153.915	170.947	186.872	230.365	256.180	278.403	294.937	317.984	333.699	--
%	20	27	28	30	30	28	25	25	25	23	--
Extranjeros	564.948	423.245	439.822	440.604	533.752	660.503	817.254	897.161	979.238	1.139.332	--
%	80	73	72	70	70	72	75	75	75	77	--
<b>UAE<sup>1</sup></b>											
Nacionales	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
%	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Extranjeros	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
%	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
<b>Kuwait</b>											
(población activa)											
Nacionales	258.540	272.673	290.746	312.567	335.238	311.508	332.516	343.585	358.808	350.220	--
%	20	19	19	18	18	15	16	17	17	19	--
Extranjeros	1.061.616	1.146.131	1.260.596	1.414.037	1.534.571	1.736.488	1.753.161	1.730.399	1.808.110	1.449.813	--
%	80	81	81	82	82	85	84	83	83	81	--

Fuente: elaboración propia a partir de los datos nacionales (Arabia Saudí: Central Department of Statistics and Information; Qatar: Statistics Authority; Bahrain: Labour Market Regulatory Authority; Omán: National Center for Statistics and Information; Kuwait: Central Statistical Bureau)

<sup>1</sup> La encuesta de población activa que elabora la autoridad estadística deEAU (National Bureau of Statistics) no ofrece datos sobre la proporción entre trabajadores extranjeros y nacionales.

La cuestión de la productividad nos lleva a la segunda evidencia del fracaso de las políticas de nacionalización. Como señala Steffen (2012), después de garantizar el pleno empleo para la población nacional, el segundo gran objetivo de cualquier política laboral debería ser la maximización de la productividad del trabajo, con vistas a favorecer el crecimiento económico del país. Se trata de una pretensión que queda muy lejos de los resultados que vierten las economías del Golfo.

Como se observa en la tabla 10, la evolución de la productividad del trabajo no ha hecho sino descender en los últimos años, con la única excepción de Omán, que ha mantenido un crecimiento más o menos constante, aunque muy moderado. Según Steffen los buenos resultados de Omán se deben al hecho de haber introducido medidas para encarecer la mano de obra y permitir así que una población local semi-cualificada sustituya, al menos parcialmente, a los trabajadores extranjeros no cualificados. Aunque a nuestro juicio esta tesis no se sustenta en el caso de Bahrein —que también ha impuesto una tasa a la contratación de extranjeros y presenta, sin embargo, una notable caída en la productividad del trabajo—, sí permite explicar los malos resultados del resto de países. Y es que gran parte del empleo creado ha estado vinculado a sectores como el de la construcción o las manufacturas, que son muy intensivos en mano de obra. Como señalábamos antes, la disponibilidad de una fuerza de trabajo prácticamente ilimitada y a muy bajo precio disuade a las empresas a la hora de invertir en tecnología que ahorre costes en trabajadores y que apuntale la competitividad de la economía a largo plazo. A ello hay que sumar también una significativa proporción de trabajadores extranjeros que son empleados en sectores absolutamente improductivos en términos económicos, destinados únicamente a mejorar la calidad de vida de los nacionales, como sucede con los empleados del hogar, un grupo que, como se observa en la tabla 13, representa en algunos casos casi el 30% del total de la mano de obra del país.

**Tabla 10. Evolución de la productividad del trabajo por países (PIB por trabajador - dólares)**

	<b>1982</b>	<b>1987</b>	<b>1992</b>	<b>1997</b>	<b>2002</b>	<b>2007</b>	<b>2012</b>
<b>Bahréin</b>	10.674	10.201	9.666	10.143	11.985	10.441	7.921
<b>Kuwait</b>	25.465	20.949	9.359	11.078	9.611	13.414	13.271
<b>Omán</b>	16.726	22.408	20.126	20.742	23.988	22.888	24.932
<b>Qatar</b>	33.689	13.248	12.125	16.559	19.834	16.952	17.497
<b>Arabia Saudí</b>	47.259	26.734	30.770	31.014	28.624	27.164	29.678
<b>EAU</b>	43.548	27.904	25.639	24.238	21.881	19.420	14.244

*Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la OIT (ILO KILM)*

Otro de los problemas que emergen de las políticas de nacionalización implantadas en la región tiene que ver con el excesivo intervencionismo que los Gobiernos han manifestado. La imposición de cuotas ha generado distorsiones muy graves en el mercado laboral y ha creado ineficiencias que hipotecan seriamente la prosperidad económica de la región. Este sistema obliga a las empresas a contratar a la fuerza a trabajadores nacionales que aspiran a salarios prohibitivos y que muy a menudo no son

necesarios o no están cualificados para el empleo por el que optan. Se trata de una situación que da lugar a trabajos redundantes e incluso a empleos fantasma. El propio ministro de Bahreín admitió el año pasado que muchas compañías locales estaban contratando a bahreiníes que no aparecían por el lugar de trabajo solo para poder contratar trabajadores extranjeros, debido a las restricciones que impone el sistema de cuotas (*Trade Arabia*, 30/07/2012). En otros casos, algunas empresas se ven obligadas a paralizar temporalmente su actividad e incluso a cerrar definitivamente porque no encuentran trabajadores nacionales dispuestos a realizar determinadas tareas y no pueden contratar a extranjeros mientras no alcancen un determinado porcentaje de personal local. A finales del año pasado, más de una decena de compañías de seguridad solicitaron al Ministerio de Trabajo de Bahreín que relajara la cuota del 35% de bahreinización impuesta al sector porque no encontraban ciudadanos dispuestos a ocupar esos puestos de trabajo y las empresas se encontraban al borde del cierre (*Akhbar Al-Khaleej*, 02/12/2012).

La falta de realismo de la mayoría de las medidas adoptadas ha obligado a los Gobiernos a modificar constantemente sus previsiones, a ampliar los plazos de adaptación e incluso a suspender muchas de sus propuestas. Esta política errante crea una inseguridad jurídica que perjudica seriamente la economía local y mina el atractivo de la región para los negocios. Además, como señala Rutledge (2005), las políticas de nacionalización dañan la competitividad de las empresas y las obligan a deslocalizar su actividad o a subcontratar a empresas extranjeras.

### **La primavera árabe: un paso atrás**

La falta de resultados y los efectos negativos que conllevan hacen de las políticas de nacionalización una estrategia más perjudicial que beneficiosa para el mercado de trabajo y para la economía nacional en general. Pese a todo, Forstenlechner y Rutledge (2010) ven indicios esperanzadores en lo que ellos denominan “respuestas de segunda generación”, término con el que los autores se refieren a las grandes inversiones que los países del CCG están realizando en educación en los últimos años con el objetivo de mejorar la cualificación de sus ciudadanos e impulsar la diversificación económica, tema del que nos ocuparemos a continuación. La llegada de la primavera árabe, sin embargo, ha supuesto un retroceso en este sentido porque ha implicado una profundización en las políticas “de primera generación” y ha agravado todavía más los problemas existentes en los mercados laborales de la región.

En Kuwait, la respuesta del Gobierno a las protestas que vivió el país en 2011 por el hartazgo social ante el estancamiento político y económico que vive el emirato ha sido la de otorgar dádivas económicas a la población y ceder ante las peticiones de los sindicatos, que solicitan continuos aumentos de sueldo para los nacionales. En octubre de 2011, los trabajadores de la compañía aérea Kuwait Airlines iniciaron una huelga

indefinida para exigir que el Gobierno cumpliera con su promesa de subir un 30% el salario a los empleados públicos, apenas unas semanas después de que los trabajadores del servicio de aduanas hubiesen hecho lo propio (*Al-Arabiya*, 24/06/2011). Finalmente, el Gobierno aprobó en marzo de 2012 un aumento salarial del 25% para todos los funcionarios y un incremento del 12% en las pensiones, algo que fue duramente criticado por el Banco Mundial, que aseguró que el gasto público de Kuwait era insostenible y acusó al Ejecutivo de aumentar la brecha salarial y de actuar de manera poco “científica” (Reuters, 27/03/2012). Pero lejos de disiparse, los efectos de la primavera árabe se acusan aún en la actualidad. El pasado febrero, la Asamblea Nacional propuso aumentar el salario mínimo de los kuwaitíes a 1.500 dinares mensuales (4.050 euros) e incrementar los subsidios por desempleo e hijos menores (Trenwith, 2013b).

En cuanto a Omán, la respuesta ha sido similar. El sultanato ha aprobado subidas sucesivas del salario mínimo de los omaníes —que pasó de 140 a 200 riales en febrero de 2011 y que desde julio de este año será de 325 riales (652 euros)— y ha elaborado una nueva ley que mejora las condiciones laborales de los omaníes. Las quejas por parte de los empresarios y las rectificaciones del Gobierno no han tardado en llegar. Las mayores críticas provienen de las empresas constructoras, que han pedido que se reduzca la nueva cuota del 30% de omanización impuesta a su sector y que el Ministerio de Finanzas les reembolse el coste adicional que supone el incremento del salario mínimo (*Al-Shabiba*, 09/02/2013). Además, estas subidas salariales para los omaníes han supuesto la congelación de los sueldos de los extranjeros, que no han experimentado ningún aumento durante los últimos cinco años (*Al-Shaibany*, 2012). Ello genera más presión a la baja sobre los salarios de los trabajadores expatriados y contribuye a ensanchar la brecha salarial entre éstos y los nacionales.

En Emiratos Árabes, el Gobierno también anunció la creación de varios miles de puestos de trabajo en el sector público, algo que la revista *The Economist* tachó de “malas noticias para la economía”, dada la saturación del sector público y la imposibilidad de mantener esa política a largo plazo (Economist Intelligence Unit, 2012). Asimismo, el Ejecutivo está contemplando la posibilidad de subvencionar los sueldos de los emiratíes que sean empleados en el sector privado, donde los nacionales exigen remuneraciones un 80% más altas que los trabajadores expatriados (Bladd, 2011).

El caso de Arabia Saudí es quizás el más significativo, puesto que el Gobierno saudí no se ha limitado a incrementar el salario de los nacionales o a introducir medidas más o menos desesperadas para calmar los ánimos de la población, sino que ha emprendido una reforma de calado al instaurar un nuevo sistema de cuotas. Este nuevo programa, conocido como Nitaqat (“franjas” en árabe), fue lanzado en junio de 2011 y se basa en la clasificación de las empresas que operan en el país según su grado de cumplimiento con las cuotas de saudización, de forma que pueden situarse en la franja verde, amarilla

o roja. Aquellas que se encuentran en la categoría roja, es decir, que no cumplen con el porcentaje de saudización previsto para su sector, no podrán renovar el visado de los trabajadores extranjeros que tengan empleados,<sup>12</sup> mientras que las que caen dentro de la categoría verde podrán, entre otras prerrogativas, contratar a trabajadores de empresas “en rojo” sin necesidad de contar con el beneplácito del empleador, lo que supone un avance, aunque limitado, en la eliminación del sistema de patrocinio. Como viene siendo habitual, las previsiones del Gobierno han sido demasiado ambiciosas y el Ministerio de Trabajo ya está planeando reducir las exigencias de nacionalización en algunos sectores, como el de la construcción (*Al-Aswaq*, 27/04/2013).

En definitiva, podemos concluir que la primavera árabe ha llevado a los Gobiernos del CCG a adoptar medidas —como la subida del salario mínimo de los nacionales (sin contrapartida del lado de los extranjeros), la creación de nuevos puestos de trabajo en el sector público o el reforzamiento del sistema de cuotas— que dificultan aún más la normalización de los mercados laborales de la región y constituyen un obstáculo para cualquier política de empleo efectiva en el futuro.

### **Un sistema educativo deficiente**

Ya hemos adelantado que el crecimiento del desempleo entre la población local no se debe a la escasez de puestos de trabajo, sino a la creación de puestos de trabajo que no se adaptan a las expectativas y posibilidades de los trabajadores nacionales. O bien se trata de empleos de baja cualificación con salarios por debajo del mínimo aceptable para los ciudadanos del CCG, o bien hablamos de trabajos muy bien remunerados pero que exigen unas competencias de las que los nacionales carecen, por lo que acaban ocupándolos profesionales occidentales. Este segundo caso nos traslada a otro de los grandes hándicaps de las sociedades del Golfo, que tiene que ver con la mala calidad de sus sistemas educativos, una cuestión en la que todos los autores consultados coinciden. Como se observa en la tabla 11, la tasa de matriculación en la educación superior es muy baja en comparación con los países desarrollados y además en algunos casos no evoluciona favorablemente con el tiempo. El caso de Qatar es particularmente llamativo, dado que solo el 11,6% de la población en edad universitaria se encuentra matriculada en estudios superiores.

---

<sup>12</sup> El plazo para que los trabajadores expatriados cuya empresa no pudiera renovarles el visado encontraran un nuevo empleo y regularizaran su situación expiraba el pasado 3 de julio; sin embargo, el día anterior el Gobierno anunció que ampliaba el plazo otros cinco meses, debido a las presiones de la Embajada india, incapaz de hacer frente a la expatriación de los 92.000 trabajadores indios que se encontraban en situación irregular como consecuencia de la nueva ley.

**Tabla 11. Tasa de matriculación en educación superior (%)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Bahréin</b>	34,6	32,7	31,9	29,8	--	--	--	--	--
<b>Kuwait</b>	22,7	21,9	--	--	--	--	--	--	--
<b>Omán</b>	14,8	16,5	18,7	20,9	20,9	20,3	23,7	24,5	28,7
<b>Qatar</b>	15,2	17,6	18,3	19,3	13,4	11,5	10,1	10,0	11,6
<b>Arabia Saudí</b>	26,8	28,5	29,2	30,0	29,9	30,3	31,3	36,8	41,2
<b>EAU<sup>1</sup></b>	--	--	--	--	--	--	--	--	--
<b>América del Norte y Europa Occidental</b>	67,8	68,4	69,2	69,7	70,0	70,8	72,9	76,5	76,6

Fuente: UNESCO

<sup>1</sup> Para EAU no consta la tasa de matriculación en educación superior ni en la UNESCO ni en las estadísticas nacionales. La autoridad estadística de EAU (National Bureau of Statistics), sin embargo, ofrece datos sobre el total de alumnos matriculados en estudios superiores por área y nacionalidad.

Con todo, los malos resultados de la región en el ámbito educativo no tienen tanto que ver con el volumen de personas que accede a la educación superior, sino con las características del sistema educativo y con su inadaptación a las necesidades del mercado laboral y de una economía globalizada. Un extenso y detallado informe sobre la educación en el mundo árabe elaborado en 2008 por el Banco Mundial identifica las principales causas por las que el sistema educativo en los países del CCG falla a la hora de proveer a los estudiantes de las competencias y habilidades que demanda el mercado laboral y, por lo tanto, contribuye poco al desarrollo social y económico de la región. La primera de ellas se refiere a la preferencia de los estudiantes por el área de las humanidades y las ciencias sociales en detrimento de los estudios de ingeniería o ciencias experimentales, extremo este al que también apuntan otros autores, entre ellos Fortenlencher y Rutledge (2010:45) y Randeree (2012:14).<sup>13</sup> Otros obstáculos tienen que ver con la permanencia de un sistema pedagógico anticuado, basado en las clases magistrales y la memorización; la poca flexibilidad de que disponen los alumnos a la hora de elaborar su propio currículum formativo; el escaso interés por la formación profesional o la ausencia de instituciones educativas que velen por la formación continua y el reciclaje de los trabajadores.

Aunque los países del CCG están realizando un notable esfuerzo en materia educativa y durante la última década se han inaugurado diversas universidades a lo largo y ancho de

<sup>13</sup> Según el informe, del total de alumnos matriculados en 2006 en las universidades de Arabia Saudí, Omán, EAU y Qatar, alrededor de un 70% cursaba estudios de humanidades o ciencias sociales (Banco Mundial, 2008: 21). En el caso de Arabia Saudí, la cuestión es más grave si tenemos en cuenta el peso de los temas religiosos en los currículos educativos y el hecho de que muchos estudiantes se forman en escuelas de tendencia wahabí, donde las asignaturas de ciencias son "adaptadas" a esa ideología, cuando no ampliamente ignoradas (Randeree, 2012:14). De hecho, las tensiones entre el sector religioso y la comunidad educativa son frecuentes. Por ejemplo, apenas un mes después de que se inaugurara la Universidad de Ciencia y Tecnología Rey Abdullah (KAUST, en sus siglas en inglés) en septiembre de 2009, el imán Sheik Saad bin Nasser Al-Shethmi fue expulsado del Consejo de Clérigos por criticar que en dicha Universidad las clases fueran mixtas y porque se impartiese en ellas la teoría de la evolución (Bains, 2009).



la región,<sup>14</sup> los resultados son todavía muy pobres. De hecho, uno de los éxitos educativos más celebrados en Emiratos Árabes y Qatar está teniendo, en realidad, un bajo impacto en la población local. Se trata del complejo educativo Education City de Doha, que cuenta con filiales de prestigiosas universidades occidentales, y de la New York University-Abu Dhabi, que, si bien poseen estándares académicos muy altos, cuentan con un bajo número de estudiantes nacionales matriculados, debido a que éstos no cumplen con los requisitos de ingreso y al pequeño tamaño de la comunidad estudiantil (Witte, 2010: 5).

A pesar de las deficiencias evidentes que presenta el sistema educativo en los países del CCG, un informe elaborado por la OIT otorga un interesante enfoque a la cuestión al afirmar que el hecho de que la región no sobresalga en materia educativa a pesar de las inversiones que se han realizado en este área es consecuencia de la falta de incentivos que ofrece el mercado laboral para que los estudiantes y sus familias inviertan en formación (ILO, 2012: 75). Ello se debe, por un lado, a la confianza de la población en conseguir un empleo en el sector público y, por otro, al poco interés que muestra el sector privado por una mayor cualificación de la mano de obra. El punto de vista de la organización se resume en la constatación de que, en realidad, en el mercado laboral del CCG “no hay demanda de competencias”.

### **Las consecuencias para el desarrollo económico de la región**

Las encuestas que se realizan a los empresarios de la región contradicen parcialmente esta visión, puesto que la escasa formación de los nacionales aparece de manera recurrente como una de las principales deficiencias del mercado laboral.<sup>15</sup> Aun así, consideramos que la perspectiva de la OIT permite arrojar luz sobre las causas del fracaso de las políticas de nacionalización, en línea con los que venimos apuntando hasta ahora.

Como hemos señalado, el modelo de desarrollo económico implantando en la región se ha basado en buena medida en la utilización de una abundante mano de obra barata y no cualificada. La tabla 12 muestra cómo en países como Omán o Bahréin, cerca de un

---

<sup>14</sup> Según el estudio de Abouammoh (2010: 6), el número de universidades en el CCG pasó de 37 en el año 2001 a 185 en 2010, siendo Emiratos Árabes el país con el mayor número de ellas, seguido de Arabia Saudí y Omán. Además, los Gobiernos de la región han creado diversas instituciones encargadas de velar por la calidad de la educación superior, así como programas de excelencia para mejorar la posición de las universidades locales en los rankings internacionales. Asimismo, también han elaborado programas de becas para permitir a los jóvenes estudiar en universidades extranjeras. El más ambicioso de ellos es el King Abdullah Scholarships Program (KASP) de Arabia Saudí, en el que participan cerca de 120.000 estudiantes saudíes y universidades de más de cincuenta países, entre ellos España.

<sup>15</sup> Según el Índice de Competitividad Global que elabora el Foro Económico Mundial (Schwab, 2012), la falta de preparación de la mano de obra local figura entre los principales problemas que los empresarios perciben a la hora de hacer negocios en la región.

tercio de los trabajadores ni siquiera ha completado los estudios primarios y en otros, como Kuwait, casi un 10% de la mano de obra es analfabeta.

**Tabla 12. Nivel de estudios de la fuerza laboral del CCG (% de la población activa)**

	Analfabeto	Leer y escribir	Primaria	Intermedia	Secundaria	Post-obligatoria	Universitaria y superior
<b>Arabia Saudí (2012)</b>	2,5	12,4	14,7	19,2	22,6	6,9	21,8
<b>Bahréin (2013)</b>	7,8	33,2	10,4	9,7	25,1	4,6	9,1
<b>Omán (2011)<sup>1</sup></b>	0,6	30,0	6,6	29,4	13,9	5,2	14,3
<b>Kuwait (2011)</b>	9,8	21,4	16,7	12,2	14,0	6,7	19,1
<b>EAU (2009)</b>	5,1	13,7	9,3	12,4	28,1	--	31,4

*Fuente: elaboración propia a partir de los datos nacionales (Arabia Saudí: Central Department of Statistics and Information; Qatar: Statistics Authority; Bahrain: Labour Market Regulatory Authority; Omán: National Center for Statistics and Information; Kuwait: Central Statistical Bureau)*

<sup>1</sup> No incluye a los trabajadores omaníes del sector privado

Aunque existe también una mano de obra muy cualificada, formada principalmente por profesionales occidentales y,<sup>16</sup> en menor medida, árabes e indios, cuyos salarios son muy elevados, es fácil advertir la preeminencia de una fuerza de trabajo no cualificada. La causa hay que buscarla en las políticas de diversificación económica que se han adoptado desde la década de 1970 y especialmente a partir de los años ochenta. Hvidt (2013) explica que fue en los setenta cuando se empieza a hablar de diversificación económica en el Golfo tras la constatación de la finitud de los recursos petrolíferos; sin embargo, habría que esperar hasta mediados de los ochenta, tras la fuerte caída que experimentaron los precios del petróleo, para que se convirtiera en una prioridad para la región. El objetivo de las economías del CCG se convirtió entonces en desligar la evolución económica del país del comportamiento de los precios del petróleo y en reducir progresivamente la dependencia de los hidrocarburos.

La punta de lanza de la diversificación económica han sido desde entonces la industria vinculada a los hidrocarburos (refinerías, sector petroquímico, etc.), por un lado, y la construcción, por otro. Tales actividades, sin embargo, no han tenido el impacto deseado en el mercado laboral ni en la competitividad de la economía: el sector de los hidrocarburos, si bien ha contribuido notablemente a reducir la vulnerabilidad a las fluctuaciones del precio del petróleo, no ha disminuido la dependencia general de la economía respecto de estos recursos y, sobre todo, apenas ha tenido repercusiones para el empleo, ya que genera pocos puestos de trabajo (tabla 13); en cuanto a la construcción, aunque lidera los sectores económicos en términos de creación de empleo, se trata de trabajos de baja cualificación y bajos salarios que no logran reducir el desempleo entre los trabajadores nacionales y que no genera los niveles de productividad necesarios para fortalecer la competitividad de la economía a largo plazo. La tabla 13 nos muestra cómo el segundo sector más importante en lo que se refiere a

<sup>16</sup> En España, el pasado mayo Qatar abrió un proceso de selección para cubrir 5.000 plazas de personal sanitario en el nuevo centro médico y de investigación SIDRA.

creación de empleo es el de venta mayorista y minorista, una actividad para la que, de nuevo, no se requiere una elevada cualificación y que reporta muy poco a la economía del país en términos de competitividad.

Tabla 13. Distribución del empleo por sector de actividad

	Arabia Saudí (2012)		Bahréin(2013 )		Kuwait (2011)		Omán (2011)		Qatar (2012)		EAU (2009)	
	Total de trabajadores	%	Total de trabajadores	%	Total de trabajadores	%	Total de trabajadores	%	Total de trabajadores	%	Total de trabajadores	%
Agricultura,caza, pesca y silvicultura	514.997	5,0	3.070	0,8	39.443	2,1	74.791	6,7	18.014	1,4	117.906	3,8
Petróleo y minería	115.572	1,1	4.378	1,1	7.191	0,4	12.788	1,1	83.065	6,3	62.644	2,0
Manufacturas	754.452	7,3	68.096	17,8	118.713	6,2	129.659	11,6	102.511	7,8	242.978	7,7
Electricidad, gas y agua	111.718	1,1	555	0,1	14.348	0,8	639	0,1	8.936	0,7	34.416	1,1
Construcción	1.703.891	16,4	99.937	26,2	181.052	9,5	483.319	43,4	496.967	37,8	385.421	12,3
Venta mayorista y minorista	1.634.419	15,7	93.033	24,4	281.681	14,8	133.715	12,0	167.022	12,7	481.722	15,4
Restauración y hoteles	282.242	2,7	30.391	8,0	58.790	3,1	63.192	5,7	32.084	2,4	126.592	4,0
Transporte, almacenaje y comunicación	427.177	4,1	17.169	4,5	67.561	3,6	20.870	1,9	63.961	4,9	258.286	8,2
Banca y seguros	110.313	1,1	13.126	3,4	22.171	1,2	3.274	0,3	11.417	0,9	101.404	3,2
Sector inmobiliario y servicios a empresas	347.221	3,3	34.698	9,1	90.341	4,7	42.906	3,8	50.327	3,8	217.681	6,9
Administración Pública	1.653.978	15,9	861	0,2	292.911	15,4	--	--	81.419	6,2	396.712	12,6
Educación	1.133.883	10,9	2.356	0,6	67.461	3,5	10.173	0,9	30.087	2,3	133.757	4,3
Sanidad y servicios sociales	484.321	4,7	2.203	0,6	37.658	2,0	5.243	0,5	23.293	1,8	79.364	2,5
Servicios comunitarios	194.538	1,9	11.654	3,1	76.589	4,0	25.463	2,3	4.975	0,4	83.598	2,7
Ámbito doméstico	915.490	8,8	--	--	543.969	28,6	107.662	9,7	139.904	10,6	410.500	13,1
Organizaciones internacionales	6.112	0,1	38	0	3.192	0,2	896	0,1	1.680	0,1	3.691	0,1
Sin especificar	--	--	99.145	26	287.277	15,1	--	--	--	--	--	--

Fuente: elaboración propia a partir de los datos nacionales (Arabia Saudí: Central Department of Statistics and Information; Bahrain: Labour Market Regulatory Authority; Kuwait: Central Statistical Bureau; Omán: National Center for Statistics and Information; Qatar: Statistics Authority; EAU: National Bureau of Statistics )

Conscientes de las grietas de su modelo de desarrollo, desde la década de los noventa los Gobiernos del CCG han querido dar un nuevo enfoque a las políticas económicas para fomentar una diversificación que contribuya a mejorar la productividad del país, cree puestos de trabajo para la población local y garantice un crecimiento económico sostenible. Este nuevo impulso a la diversificación económica busca, sobre todo, acometer los cambios estructurales que la economía de la región necesita y que tienen que ver con la reducción del Estado como motor de la economía, la revitalización del sector privado y la provisión de una mano de obra cualificada (Hvidt, 2013: 16). Los seis Estados del CCG han elaborado para ello planes de desarrollo a largo plazo en los

que se fijan los objetivos generales de la política económica para los próximos 10 o 20 años, según el país.<sup>17</sup>

Aunque cada uno establece plazos y metas propios en función de las particularidades de sus respectivas economías, todos fijan como prioridad la mejora de la productividad del país en aras de conseguir una economía basada en la innovación y el conocimiento. Para ello, se establece como principales objetivos la promoción del sector privado —de manera que sea este y no el Estado el agente dinamizador de la economía—, el fomento del emprendimiento y de la creación de pymes, consideradas como el mejor foco de atracción de la inversión privada nacional y extranjera, la constitución de una fuerza de trabajo cualificada y la generación de actividades económicas de alto valor añadido.

Se trata de horizontes muy acertados que, de alcanzarse, sin duda pondrían fin al acuciante problema del desempleo en el CCG. Sin embargo, es la propia estructura del mercado laboral y, sobre todo, las políticas de nacionalización y la respuesta de los Gobiernos nacionales a la primavera árabe los factores que están torpedeando los objetivos de esos planes de diversificación. Constituyen, en nuestra opinión, el principal obstáculo para la prosperidad económica y social de la región, puesto que, como hemos analizado, disminuyen la competitividad de las empresas, especialmente de las pymes, obligadas a contratar a trabajadores nacionales redundantes, crean pocos incentivos para invertir en tecnologías de producción avanzadas —pues se permite la existencia de una mano de obra inagotable a muy bajo coste— y generan pocos estímulos entre la población para mejorar su cualificación y, por ende, su empleabilidad en el sector privado.

La traba que supone la configuración actual del mercado laboral para la competitividad de las economías del CCG queda bien reflejada en los resultados del último Índice de Competitividad Global que elabora el Foro Económico Mundial (Schwab, 2012). Aunque las seis economías del Golfo ocupan puestos relativamente altos en el *ranking* mundial de competitividad, siendo Qatar el país más competitivo, con un undécimo puesto, y Kuwait el que menos, con un trigésimo séptimo puesto (solo un escalón por debajo de España y varios lugares más arriba que Italia o Turquía), un análisis más profundo de los factores que favorecen (o perjudican) esa competitividad confirma nuestra tesis. Al observar los indicadores que componen la puntuación total de cada país, advertimos que la gran ventaja competitiva de las economías del Golfo reside en su estabilidad macroeconómica, a la que contribuya en buena medida el elevado precio que ha alcanzado el petróleo en los últimos años, el cual permite engordar los presupuestos nacionales y reducir la deuda pública. Sin embargo, para los indicadores que miden la eficiencia del mercado laboral y la capacidad innovadora, los países del CCG obtienen posiciones mucho más bajas en el ranking. Las mayores caídas las registran Bahréin y Kuwait, que en innovación ocupan los puestos 72 y 108 (de un total

---

<sup>17</sup> Se trata de *Qatar National Vision 2030, Long-Term Strategy 2025* (Arabia Saudí), *Kuwait Vision 2035*, *Oman Vision 2020, Economic Vision 2030* (Bahréin) y *Vision 2021* (EAU).

de 142 países), respectivamente. En el informe especial dedicado al mundo árabe, las políticas relacionadas con la regulación laboral figuran como el mayor impedimento para los negocios y los bajos niveles de innovación como el mayor desafío para estas economías (Brende, 2013: 11).

## **Conclusiones**

El mercado laboral de los países del CCG presenta unas características que ponen en riesgo la estabilidad social y económica de la región. La incapacidad del sector público para absorber a más ciudadanos y las dificultades que muestra el sector privado para emplear a trabajadores nacionales han provocado un progresivo aumento del desempleo, particularmente alto entre los jóvenes. Las protestas que tuvieron lugar en 2011 demuestran la urgencia con que los Gobiernos de la región deben abordar el problema si quieren evitar tensiones sociales en el futuro.

Pero las disfunciones que presenta el mercado de trabajo del Golfo no se circunscriben al ámbito social, sino que tienen importantes consecuencias en las economías nacionales. Paradójicamente, las políticas de nacionalización emprendidas para corregir estas deficiencias no han hecho sino agravar la situación. No solo no han conseguido el objetivo que se planteaban (reducir el desempleo y aumentar la proporción de trabajadores nacionales respecto a los extranjeros, especialmente en el sector privado), sino que perjudican la competitividad de las empresas y generan todavía más distorsiones. El problema principal radica en el hecho de que los Gobiernos del CCG se empeñan no solo en que coexistan dos mercados laborales, el de una inagotable mano de obra extranjera sin apenas derechos y con salarios ínfimos y el de una fuerza de trabajo nacional con sueldos a menudo prohibitivos, sino que, a la hora de elegir entre unos trabajadores y otros, tratan de forzar a las empresas para que se decanten por los nacionales.

En nuestra opinión, el fracaso de las políticas de nacionalización se debe al hecho de que centran su acción en el lado equivocado. En vez de tratar de aumentar la empleabilidad de los trabajadores nacionales imponiendo cuotas o subvencionando salarios, la política laboral del CCG debería enfocarse a los trabajadores extranjeros. Establecer un salario mínimo para ellos y cumplir con los estándares internacionales en materia laboral no solo permitiría reducir las diferencias salariales entre nacionales y expatriados, sino que estimularía a las empresas a adquirir tecnologías capaces de reducir costes laborales y contribuiría así a mejorar la competitividad de la economía. Cabe tener en cuenta, además, que conforme se incrementen los salarios de los países asiáticos de donde proceden los trabajadores expatriados del CCG, los países del Golfo van a verse obligados a incrementar también sus sueldos si quieren seguir manteniendo la afluencia de mano de obra no cualificada, algo que ya ha sucedido en el pasado (Agence France Presse, 30/09/2007)

Los planes de diversificación económica emprendidos por los países del Golfo para reducir la dependencia de los hidrocarburos y reforzar el desarrollo económico a largo plazo no solo no han cosechado los éxitos deseados, sino que tienen muy pocas perspectivas de prosperar mientras se mantenga la actual estructura del mercado laboral. Una frase de Forstenlechner y Rutledge (2011: 40) lo resume a la perfección: “los Estados del Golfo Árabe no pueden convertirse de manera realista en economías basadas en el conocimiento mientras sigan operando con mercados laborales tercermundistas”.

Las perspectivas no son muy halagüeñas. La configuración del mercado laboral está muy arraigada en el contrato social establecido entre los monarcas del CCG y sus ciudadanos, como hemos visto. Una reforma en profundidad implicaría no solo acabar con el recurso sistemático al empleo público por parte de los nacionales, sino que estos asumieran una mayor responsabilidad a la hora de formarse y competir por un puesto de trabajo. Una política de empleo sería requeriría, como apunta Hvidt, “restablecer el vínculo entre esfuerzo y retribución” (2013: 38), algo a lo que los trabajadores nacionales no están muy acostumbrados. No parece que eso vaya a ser posible sin una contrapartida por parte de los Gobiernos de la región, ya que una mayor responsabilidad de los ciudadanos exigiría una mayor apertura política y el reconocimiento de sus derechos (y deberes) civiles. Así pues, el futuro del mercado laboral en el CCG va a ir de la mano de las reformas que se emprendan o no en el terreno institucional y político.

## **Bibliografía**

- “14 sharka amania tuwayyih khatr al iglaq bisabab al bahrana” (14 empresas de seguridad se encuentran en riesgo de cierre por culpa de la bahreinización). *Akhbar Al-Khaleej*, 02/12/2012 [Consultado a través de Factiva]
- “144 miliun rial tkallifa ziada rawatib al aamalin fi al qitaa al khas” (El aumento salarial de los trabajadores del sector privado costará 144 millones de riales). *Al-Shabiba*, 09/02/2013 [Consultado a través de Factiva]
- “‘Al Amal’ tadrus khafda al sauda fi qitaa al muqawalat ila 3%” (‘Trabajo’ estudia reducir la saudización en el sector de los contratistas al 3%). *Al-Aswaq*, 27/04/2013 [Consultado a través de Factiva]
- ALMUNAJJED, Mona; Sabbagh; Karim (2011). *Youth in GCC Countries: Meeting the Challenge*. Booz and Company <http://www.booz.com/media/uploads/BoozCo-GCC-Youth-Challenge.pdf> [Consultado el 11/06/2013]
- Abouammoh, Abdulrahman M (2010). “Higher Education in the GCC States: Reforms and Regulations”. *AlJisr 3<sup>rd</sup> Workshop* (6-9 June, 2010 Dubai, UAE) <http://faculty.ksu.edu.sa/abouammoh/Workshops/ABOUAMMOH%20AL%20JIS>

R%203RD%20WORKSHOP%20JUNE%206-9%202010%20DUBAI%20UAE\_SH%20edited%20version.pdf [Consultado el 15/07/2013]

AL SHAIBANY, Saleh. "Omanisation hits expatriates workers hard". *Times of Oman*, 12/12/2012 de diciembre [Consultado a través de Factiva]

"Bahrain's new laws to end 'ghost' recruits". *Trade Arabia*, 30/07/2012 [Consultado a través de Factiva]

BAINS, Elizabeth (2009). "Raising standards and aspirations". *MEED: Middle East Economic Digest*, 51, 53: 38-41 [Consultado a través de EBSCOhost]

BANCO MUNDIAL (2008). *The Road Not Traveled Education Reform in the Middle East and North Africa*. Washington, D.C., World Bank  
[http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/EDU\\_Flagship\\_Full\\_ENG.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/EDU_Flagship_Full_ENG.pdf) [Consultado el 01/07/2013]

BALDWIN-EDWARDS, Martin (2011). *Labour immigration and labour markets in the GCC countries: national patterns and trends* (Research Paper, no. 15). Kuwait Programme on Development, Governance and Globalisation in the Gulf States <http://www.lse.ac.uk/government/research/resgroups/kuwait/documents/Baldwin-Edwards,%20Martin.pdf> [Consultado el 15/06/2013]

BLADD, Joanne (2011). "UAE mulls wage subsidies to bolster Emirati jobs". *Arabian Business*, 27/09/2011 [Consultado a través de Factiva]

BRENDE, Børge (dir.) (2013). "The Arab World Competitiveness Report 2013". Ginebra, World Economic Forum  
[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_AWCR\\_Report\\_2013.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_AWCR_Report_2013.pdf) [Consultado el 12/06/2013]

DAS, K. C.; GOKHALE, Nilambari (2010). "Omanization Policy and International Migration in Oman". En: Middle East Institute. *Migration in the Gulf*. Washington DC, Middle East Institute: 63-66  
[http://www.voltairenet.org/IMG/pdf/Migration\\_and\\_the\\_Gulf.pdf](http://www.voltairenet.org/IMG/pdf/Migration_and_the_Gulf.pdf) [Consultado el 19/06/2013]

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2009). *The GCC To 2020. The Gulf And Its People*. EIU <http://graphics.eiu.com/upload/eb/Gulf2020part2.pdf> [Consultado el 11/06/2013]

\_\_\_\_\_ (2012); "UAE economy: Where are the jobs for the boys?" EIU, 24 de noviembre [Consultado a través de Factiva]

- FASANO, Ugo; Goyal, Rishi (2004). *Emerging Strains in GCC Labor Markets* (Working paper No. 04/71). International Monetary Fund  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp0471.pdf> [Consultado el 11/06/2013]
- FORSTENLENCHE, Ingo; Rutledge, Emilie Jane (2011). "The GCC's "Demographic Imbalance": Perceptions, Realities and Policy Options". *Middle East Policy*, 4, XVIII: 25-43
- \_\_\_\_\_ (2010); "Unemployment in the Gulf: Time to Update de 'Social Contract'". *Middle East Policy*, 2, XVII: 38-51
- "Gulf salaries rise amid competition for talent" (2007). Agence France Press, 12/09/2007 [Consultado a través de Factiva]
- "Hal fashila barnamej hafiz fi takhfif hidda albitala fi al saudia?" (¿Ha fracasado el programa de incentivos a la hora de reducir el problema del desempleo en Arabia Saudí?). *Al-Alam*, 18/10/2013 [Consultado a través de Factiva]
- HARRY, Wes (2007). "Employment creation and localization: the crucial human resource issues for the GCC". *International Journal of Human Resource Management*, 18, 1: 132-146
- HERTOG, Steffen (2011). "The costs of counter-revolution in the GCC". *Middle East Chanel (Foreign Policy)*, 31 de mayo  
[http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/05/31/the\\_costs\\_of\\_counter\\_revoluti\\_on\\_in\\_the\\_gcc](http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/05/31/the_costs_of_counter_revoluti_on_in_the_gcc) [Consultado el 20/06/2013]
- \_\_\_\_\_ (2012). "A comparative assessment of labor market nationalization policies in the GCC". En: Hertog, Steffen (ed.). *National employment, migration and education in the GCC. The Gulf Region: economic development and diversification*, 4. Berlín, Gerlach Press  
<http://eprints.lse.ac.uk/46746/1/A%20comparative%20assessment%20of%20labor%20market%20nationalization%20policies%20in%20the%20GCC%28lsero%29.pdf> [Consultado el 17/06/2013]
- HUMAN RIGHTS WATCH (2008). 'As If I Am Not Human': *Abuses against Asian Domestic Workers in Saudi Arabia*. HRW  
[http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/saudiArabia0708\\_1.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/saudiArabia0708_1.pdf) [Consultado el 20/06/2013]
- HVIDT, Martin (2013). *Economic diversification in GCC countries: Past record and future trends* (Research Paper, no. 27). Kuwait Programme on Development, Governance and Globalisation in the Gulf States



<http://www.lse.ac.uk/government/research/resgroups/kuwait/documents/Economic-diversification-in-the-GCC-countries.pdf> [Consultado el 01/07/2013]

“Idrab limuwaziffi al khutut al jawia alkuwaitia yatasabbab bidtirabat fi harka altayaran” (La huelga de los trabajadores de Kuwait Airlines provoca molestias en el tráfico aéreo). *Al-Arabiya*. 23/10/2011 [Consultado a través de Factiva]

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO) (2012). *Rethinking Economic Growth: Towards Productive and Inclusive Arab Societies*. Beirut, ILO  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@arabstates/@ro-beirut/documents/publication/wcms\\_208346.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@arabstates/@ro-beirut/documents/publication/wcms_208346.pdf) [Consultado el 11/06/2013]

“Kuwait spending may be unsustainable – World Bank”. Reuters, 27/03/2012  
[Consultado a través de Factiva]

RANDEREE, Kasim (2012). *Workforce Nationalization in the Gulf Cooperation Council States* (Occasional Paper No.9). Center for International and Regional Studies, Georgetown University School of Foreign Service in Qatar  
<http://www12.georgetown.edu/sfs/qatar/cirs/kasimrandereecirsoccasionalpaper9.pdf> [Consultado el 19/06/2013]

RUTLEDGE, Emilie (2005). “Are the GCC’s Labor Nationalization Policies Working?” *Gulf Research Center*, 25 de junio  
[http://www.grc.net/data/contents/uploads/policies\\_2064.pdf](http://www.grc.net/data/contents/uploads/policies_2064.pdf) [Consultado el 27/06/2013]

SALIH, Ahmad (2010). “Localizing the Private Sector Workforce in the Gulf Cooperation Council Countries: A Study of Kuwait”. *International Journal of Public Administration*, 33, 4: 169-181

“Saudi Arabia to employ 28,000 locals as taxi drivers”. *Al-Arabiya*, 19/05/2012  
[Consultado a través de Factiva]

SCHWAB, Klaus (ed.) (2012). *The Global Competitiveness Report 2012-2013*. Ginebra, World Economic Forum  
[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2012-13.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf) [Consultado el 01/07/2013]

SHAH, NASRA M (2008). *Recent Labor Immigration Policies in the Oil-Rich Gulf: How Effective are they Likely To Be?* Working Paper no. 3. ILO Asian Regional Programme on Governance of Labour Migration  
<http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1055&context=intl> [Consultado el 17/06/2013]

SHAHAM, Dahlia (2008). “Foreign Labor in the Arab Gulf: Challenges to Nationalization” *Al Nakhlah*, fall: 1-14

[http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/93655/ichaptersection\\_singledocument/7b19f0db-2f46-475e-a829-0fefa98e28cd/en/5.pdf](http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/93655/ichaptersection_singledocument/7b19f0db-2f46-475e-a829-0fefa98e28cd/en/5.pdf) [Consultado el 17/06/2013]

“Sponsorship system on its way out”. *Arab News*, 12/05/2012 [Consultado a través de Factiva]

“Sponsorship system to be scrapped soon”. *Kuwait Times*, 21/06/2013  
<http://news.kuwaittimes.net/sponsorship-system-to-be-scrapped-soon/>  
[Consultado el 22/06/2013]

TRENWITH, Courtney (2013a). “Qataris fear spread of expats – survey”.  
*ArabicBusiness.com*, 25/02/2013

\_\_\_\_\_ (2013b). “Kuwait min wage plans three times world’s highest”. *Arabian Business*, 25/02/2013

TOUMI, Habib (2012). “Qatar may allow trade unions, scrap 'sponsorships' for foreign workers”. *Gulf News*. 01/05/2012  
<http://gulfnews.com/news/gulf/qatar/qatar-may-allow-trade-unions-scrap-sponsorships-for-foreign-workers-1.1016594> [Consultado el 22/06/2013]

“Visa trading seen to deepen unemployment in Saudi”. *Al-Arabiya*, 20/10/2011  
[Consultado a través de Factiva]

WITTE, Spencer (2010) "Gulf State branch campuses: Global student recruitment".  
*International Higher Education*, 58, 5: 5-6  
[https://htmlbprod.bc.edu/prd/f?p=2290:4:0::NO:RP,4:P0\\_CONTENT\\_ID:110105](https://htmlbprod.bc.edu/prd/f?p=2290:4:0::NO:RP,4:P0_CONTENT_ID:110105)  
5 [Consultado el 01/07/2013]