

EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN Y LAS REFORMAS ECONÓMICAS EN MARRUECOS

Un recorrido histórico desde la
independencia a la Política
Europea de Vecindad

Ángel García Ortiz

Josep M^a Jordán Galduf



documentos



Serie: Mediterráneo

Número 6. El proceso de privatización y las reformas económicas en Marruecos: Un recorrido histórico desde la independencia a la Política Europea de Vecindad

© Ángel García Ortiz y Josep M. Jordán Galduf

© Fundació CIDOB, de esta edición

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: publicaciones@cidob.org

URL: <http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-46797-2001

ISSN: 1696-9979

Imprime: Cargraphics S.A.

Barcelona, octubre de 2006

**EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN Y LAS
REFORMAS ECONÓMICAS EN MARRUECOS**
**Un recorrido histórico desde la independencia a
la Política Europea de Vecindad**

Ángel García Ortiz*
Josep M. Jordán Galduf**

Octubre de 2006

*Profesor del Departamento de Economía y Estadística de Florida
Universitaria, Valencia

** Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia

Sumario

Introducción	7
Las reformas económicas	9
La opción por una economía mixta	12
El Programa de Ajuste Estructural de 1983	13
Las reformas a partir de 1993	15
La influencia de los acuerdos con la Unión Europea	19
El programa de privatización marroquí	27
El sector público marroquí	27
Aparición de una lógica privatizadora en Marruecos	29
Las modalidades de transferencia	35
El significado político de la privatización antes de 1993	37
La Ley 39/89 de diciembre de 1989	38
La base fundamentada para la privatización	40
Los objetivos nominales de la privatización marroquí	45
Los objetivos financieros de la privatización: gasto público y deuda exterior	46
Los objetivos económicos de la privatización	46
<i>Reducción del gasto público y recorte del déficit presupuestario</i>	47
<i>Mejora de la eficiencia y de asignación de recursos</i>	50
<i>Ajuste de la deuda y reforma estructural</i>	51
<i>Estimular el crecimiento del sector privado</i>	52
La privatización marroquí y el marco institucional	55
El período 1993-1998. El mayor peso de los grupos de presión	58
El período 1998-2004. La segunda generación de reformas	61
La privatización marroquí en el nuevo siglo	65
Conclusiones	69
Referencias bibliográficas	75
Notas	79

Introducción

Tras su independencia, en la primavera de 1956, Marruecos optó por un modelo de desarrollo en el que el Estado tuvo un importante papel en el sistema económico. De manera similar a Túnez, se nacionalizó el sector minero y el Estado pasó a tener una notable presencia en la industria y los servicios (incluyendo el sector financiero). Sin embargo, tal acción del sector público se concibió allí con carácter transitorio y como un medio para garantizar el desarrollo del capital privado nacional, no como un sistema alternativo al mismo (tal como sucedió en el caso de Argelia).

Dicho modelo funcionó, a trancas y barrancas, mientras lo permitieron determinados factores exógenos (como la elevación de los precios de los fosfatos entre 1973 y 1975, que generó unos importantes recursos financieros para el país y propició un amplio programa de gasto público). Ahora bien, a finales de los años setenta y principio de los ochenta, la caída de los precios de los fosfatos (y con ellos de los ingresos por exportación), junto con la elevación del precio de petróleo y de los tipos de interés internacionales, la sequía y la intensificación del conflicto del Sahara, condujeron a un deterioro progresivo de los equilibrios económicos básicos de Marruecos (sobre todo, de las cuentas públicas y la balanza comercial) y a un enorme aumento de su deuda externa (Jordán, 1995).

En esas difíciles condiciones, y tras concertar una ayuda financiera y la reestructuración de su deuda con el Banco Mundial, el país se vio obligado a aplicar en 1983 un Programa de Ajuste Estructural, con el fin de reducir los desequilibrios macroeconómicos referidos (internos y externos), liberalizar la economía y conseguir una mayor inserción de la misma en el contexto internacional (El Malki, 1992). Se inicia, pues, un giro importante en el modelo de desarrollo económico de Marruecos mediante una estrategia de reformas que, de manera gradual, tratará de conseguir un mayor juego del mecanismo de mercado en el interior, una atracción de las inversiones extranjeras y una potenciación de las expor-

taciones industriales. Una estrategia que se planteará asimismo la meta de proceder a la privatización de buena parte de las empresas públicas en diferentes sectores (azucarero, turismo, confección, distribución de hidrocarburos, banca, etc.).

El objetivo de este trabajo es analizar las reformas estructurales acometidas por Marruecos en los últimos veinticinco años, prestando una atención especial al programa de privatizaciones¹. En ese contexto se perfilan distintas etapas: en una fase inicial, hasta los primeros años noventa, se incide en la estabilización macroeconómica y se emprenden las primeras medidas de reforma estructural; en un segundo período, desde mediados de los noventa, se avanza en la aplicación de las reformas estructurales (sobre todo, tras la firma del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea); en una tercera fase, desde finales de los noventa, se pone en marcha un paquete de reformas de segunda generación (fundamentalmente de carácter institucional, político y social) en el marco de un gobierno de alternancia y tras el acceso al trono del rey Mohamed VI; finalmente, a partir de 2005, influirá a su vez la Política Europea de Vecindad que promueve en mayor medida las reformas institucionales del país, a través de un Plan de Acción específico orientado a su modernización económica y social.

En la primera parte del trabajo se alude al conjunto de las reformas económicas emprendidas por Marruecos, y se destaca la influencia que ha podido tener en las mismas la Política Mediterránea de la Unión Europea. En la segunda parte se analiza con mayor detalle el programa de privatización marroquí, y se estudian sus objetivos nominales y los resultados obtenidos en la práctica. Finaliza el trabajo con una mención de las conclusiones más significativas.

Las reformas económicas

El principal resultado del proceso de reformas llevado a cabo hasta ahora en Marruecos es, probablemente, haber conseguido asentar un marco de estabilización macroeconómica. Sin embargo, no se han obtenido unos resultados tan buenos en otras áreas, tales como el crecimiento económico, la dotación de infraestructuras, la erradicación de la pobreza, la creación de puestos de trabajo, la educación y la salud. A pesar de la relativa modernización del país, se observa la persistencia de viejas estructuras económicas y sociales, herencia de su historia más reciente. A medida que se han ido realizando esfuerzos para orientar la economía hacia un modelo de libre mercado, el entorno institucional (político y social) ha ejercido una clara resistencia a su reforma y modernización.

En los últimos veinticinco años, Marruecos ha mostrado un claro compromiso hacia la liberalización económica y la apertura exterior. Así lo evidencia, por ejemplo, la firma de importantes acuerdos comerciales en el ámbito internacional. Para un país en vías de desarrollo, caracterizado por un régimen político de carácter neopatrimonial, la liberalización económica, que se puso en marcha por el Programa de Ajuste Estructural (PAE) de 1983, ha supuesto una transformación sustancial (Ben Ali, 1995).

En efecto, en Marruecos la reforma está a la orden del día y parece haberse descartado de manera definitiva la opción de la revolución como alternativa al mantenimiento del *statu quo* social. Sin embargo, el país se encuentra todavía en una situación complicada como lo reflejan los principales indicadores sociales. Así, en materia de educación, sanidad, hábitat y nivel de pobreza, Marruecos no obtiene una clasificación favorable en el *ranking* de países que realizan los principales observatorios internacionales (Banco Mundial, PNUD, OMS, UNESCO).

Más que un proceso discontinuo y de ruptura, en Marruecos la reforma puede considerarse como un fenómeno recurrente: un proyecto en continuo comienzo pero que nunca parece alcanzar su punto final, y que se justifica tras la emergencia de unas crisis u otras (Mansouri, 2005).

Cuadro 1. Modelos de reforma y ciclos reformistas en Marruecos

CICLO REFORMISTA	MODELO DE REFORMA	PRINCIPIO DE ACCIÓN
Gobierno de Abdallah Ibrahim 1958-1960	-Holismo reformista radical -Modelo naseriano	-Fuerte voluntarismo político -Proceso de arriba a abajo
PAE 1983-1993	-Holismo reformista débil -Modelo estándar del FMI	-Voluntarismo político débil -Proceso de arriba a abajo -Equilibrios fundamentales -Precios realistas
Reequilibrio 1993-2010	-Reformismo individualista -Modelo neoliberal	-Iniciativa privada. -Proceso de abajo a arriba -Flexibilidad
Gobierno de alternancia 1998-2002	-Reformismo institucionalista	-Racionalización y moralización -Constructivismo económico y social -Estrategias de interacción

Fuente: El Aoufi (1999)

INSTITUCIONES Y ACTORES		DINÁMICA DE CAMBIO
	-Estado -Sector público	-Desarrollo endógeno -Mercado interior -Estrategia ISI -Inversión nacional
	-Estado -Sector privado	-Crecimiento exógeno -Mercado exterior -Industrialización a través de la promoción de exportaciones -Inversión extranjera
	-Mercado -Empresa privada	-Crecimiento exógeno -Competitividad exterior -Subcontratación
	-Estado regulador y estrategia -Instituciones públicas -Organizaciones profesionales -Mercado organizado	-Modernización estructural -Colaboración -Crecimiento extensivo -Inserción activa en el marco internacional

El cuadro 1 recoge, de forma esquemática, el conjunto de reformas llevadas a cabo desde la independencia en 1956 hasta principios de la década actual. Según puede observarse, el Gobierno de Abdallah Ibrahim representa el inicio de un ciclo de reformas que se ha mantenido hasta la actualidad y que ha adoptado un amplio abanico de formas.

En cuanto a las reformas económicas, Marruecos ha enlazado tres períodos de liberalización y cambio. En primer lugar, y tras ciertas vacilaciones, se halla la opción por una economía de mercado, que va unida a ciertas medidas de estabilización monetaria. A continuación, le sigue el Programa de Ajuste Estructural de 1983 a 1993. Y en tercer lugar, a partir de 1993, se pone en marcha un programa de *mise à niveau*, que tiene como horizonte el año 2010 y como objetivo el ajuste de la estructura productiva marroquí ante la culminación del acuerdo de libre comercio con la Unión Europea.

La opción por una economía mixta

Para empezar, en 1960 Marruecos canceló súbitamente un Plan Nacional (muy influido por las corrientes ideológicas dominantes entonces en muchos países recién independizados) en pro de un modelo económico con el Estado como agente económico fundamental y, alternativamente, el Gobierno puso en marcha un sistema de economía mixta en que el sector público asumía el papel de promotor de la libre empresa. La condición previa era alcanzar la estabilización monetaria, para lo cual Marruecos logró un paquete de ayudas y acuerdos de préstamo con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, con el objetivo de fortalecer la iniciativa privada. Estos acuerdos se prolongaron hasta 1983, cuando se acumularon ya grandes desequilibrios económicos.

Tal y como se ha indicado anteriormente, en el período comprendido entre 1973 y 1975 los precios internacionales de los fosfatos experimentaron un fuerte incremento en los mercados internacionales². En este contexto, el Gobierno marroquí llevó a cabo un programa expansi-

vo de gasto público, tanto de consumo como de inversión, que aceleró el crecimiento económico del país. Ahora bien, a finales de 1976 los precios de los fosfatos volvieron a recuperar los valores de 1973 en términos reales. Sin embargo, el comportamiento del Gobierno marroquí, en cuanto al consumo y la inversión, no se ajustó a la nueva situación, y el creciente diferencial entre gastos e ingresos fue financiado mediante el recurso a un gran endeudamiento exterior.

Ello pudo durar hasta que la concurrencia de una serie de factores adversos (unas condiciones meteorológicas desfavorables que incrementaron la necesidad de importar alimentos, el segundo shock petrolífero, el alza de los tipos de interés internacionales y los gastos derivados del conflicto del Sahara) agravaron enormemente los desequilibrios económicos básicos del país y acabaron por forzar un cambio radical en su esquema de política económica.

Así, en 1983 Marruecos se hallaba una grave situación de práctica suspensión de pagos, al no poder hacer frente al pago de las importaciones básicas y al servicio de la deuda externa³. Era imperativo, entonces, renegociar la deuda y conseguir nuevas líneas de financiación del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Y la asistencia de estas instituciones forzó la adopción del Programa de Ajuste Estructural en 1983.

El Programa de Ajuste Estructural de 1983

En la lógica de este programa, recomendado por las instituciones financieras internacionales, se incluía un paquete de medidas entre las que aparecían las privatizaciones, junto a la eliminación de los subsidios y del control de precios, así como la progresiva reducción de las barreras arancelarias. Ahora bien, la aplicación de dicho programa entre 1983 y 1993 estuvo marcada, sobre todo, por la estabilización macroeconómica y las primeras medidas de reforma estructural, dado que el grueso de las reformas estructurales se llevó a cabo con posterioridad (Mansouri, 2005).

A lo largo del período de 1983 a 1993 domina la aplicación de una política monetaria restrictiva y la corrección del déficit público (mediante la racionalización del gasto y la mejora de los ingresos). Las reformas estructurales emprendidas entonces se centraron en la reducción del control de precios y la liberalización comercial, mientras que la privatización y la reforma del sector financiero fueron acometidas realmente en la segunda mitad de los noventa.

La estrategia de integración de Marruecos en la economía mundial se vio refrendada con su incorporación al GATT en 1987⁴. Junto a la liberalización de las importaciones, los otros dos instrumentos de tal estrategia eran la promoción de las exportaciones y el estímulo de la inversión extranjera. Dicha estrategia se consideraba una de las piezas básicas para compensar el déficit exterior, estimular el sector privado y la creación de puestos de trabajo (Horton, 1990). Una de las decisiones más significativas fue disolver el monopolio estatal de comercialización de productos marroquíes⁵. La profundización en la liberalización comercial con el exterior se reforzó con la Ley de Comercio de 1992 y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea en 1995.

Por otro lado, en la aplicación del Programa de Ajuste Estructural, el Gobierno marroquí consideró la inversión extranjera como un instrumento clave para el logro de diferentes objetivos (como la diversificación de las exportaciones, la modernización del aparato productivo mediante transferencia tecnológica y la creación de puestos de trabajo). De ahí que, a partir de 1983, se formularan incentivos para atraer grupos de inversores extranjeros. Con ese fin, el entramado burocrático y administrativo, que hasta entonces había entorpecido y obstaculizado los intercambios, fue cambiado por un protocolo más simple. En 1988 se promulgó un nuevo Código de Inversión y en 1989 se derogó la Ley de Marroquinización (de 1973) que obligaba a los inversores extranjeros a tener socios nacionales para poder invertir en el país. Además, a mediados de 1989 se designó al Ministerio de Comercio, Inversión extranjera y Turismo para ofrecer asistencia e información a aquellos agentes económicos foráneos que lo solici-

tasen. Por último, se inició la progresiva desregulación y apertura a la participación del capital extranjero de la Bolsa de Casablanca.

La década del ajuste estructural (1983-1993) comportó también un cambio fundamental en la dinámica política marroquí. La estabilidad política era cada vez más dependiente de la capacidad de mantener el orden social en las ciudades importantes, lo que a su vez hacía más relevante seguir asegurando el acceso a los préstamos internacionales, que eran necesarios para pagar las importaciones de alimentos básicos. En este contexto, la influencia de un nuevo núcleo de tecnócratas (capaz de gestionar las relaciones económicas internacionales) creció de manera considerable y superó la influencia de la nobleza rural tradicional (que desempeñó un papel fundamental de apoyo al rey en las dos primeras décadas tras la independencia).

Las reformas a partir de 1993

¿Cuál fue el balance de aquellos diez años de aplicación del Programa de Ajuste Estructural en Marruecos? Algunos autores lo consideraron un éxito (Denoeux y Maghraoui, 1998), del mismo modo que recibió una valoración muy positiva por parte de instituciones como el FMI y el Banco Mundial. En efecto, el país vio reducir sus desequilibrios macroeconómicos básicos⁶, sin que se generaran visibles costes en términos de crecimiento del PIB (como ocurre a menudo en las primeras fases de cualquier ajuste estructural), y también se mejoró la estructura productiva y la competitividad, según lo reflejó el aumento significativo de la actividad manufacturera y las exportaciones.

Marruecos pareció adquirir una mayor capacidad de resistencia ante los *shocks* internos y externos. Por ejemplo, ante las sequías que padeció el país a finales de los años ochenta y principio de los noventa; o ante la crisis que experimentó el sector turístico en el período 1991-1992, a raíz de la inestabilidad internacional provocada por la guerra del Golfo.

La fortaleza alcanzada por la economía marroquí también se reflejó en la creciente capacidad de atraer capital internacional. Si bien de manera progresiva y pausada, las mejores condiciones generadas tras las reformas explican cómo la inversión foránea pasó de una media anual de 70 millones de dólares en el período 1983-1985 a 600 millones de dólares entre 1993 y 1994, rozando los 700 millones en 1996.

Con todo, la economía marroquí seguía siendo muy vulnerable, y ahora parecen sumamente exageradas y optimistas algunas valoraciones que entonces se hicieron de Marruecos al calificarle como “la economía emergente del sur del Mediterráneo” o “el pequeño dragón a las puertas de Europa”. Muchos de los problemas económicos y sociales del país continuaron mostrándose después de forma persistente. El comportamiento macroeconómico siguió siendo muy volátil, tal como se manifestó en la segunda mitad de los años noventa.

Sin duda, el Programa de Ajuste Estructural consiguió recuperar los equilibrios macroeconómicos del país e incrementar su competitividad exterior, pero el crecimiento económico se mantuvo excesivamente volátil, muy dependiente de la climatología y las remesas de los emigrantes, configurando así una estructura económica aún demasiado frágil (véase el cuadro 2).

Cuadro 2. Evolución del crecimiento económico (en %)

	1960-72	1973-80	1981-83	1984-90	1991-99	2000-04
Tasa media	3,9	5,5	2,0	4,7	2,3	3,8

Fuente: Haut Commissariat au Plan (HCP).

Quizás el logro más complejo de Marruecos en aquel período fuera el replanteamiento del papel del Estado en la economía. La década de los ochenta fue testigo de la reconsideración del dogma relativo al hecho de que el Gobierno es responsable del mantenimiento de unos mínimos estándares de vida y de la salvaguardia de la industria nacional frente a

la competencia exterior. A pesar de que esos principios no van a desaparecer del todo, a partir de dicha década se enfrentarán a las incompatibilidades y las estridencias que aportarán nuevos planteamientos, como la iniciativa privada, la eficiencia productiva, la competencia, la austeridad y la productividad. En definitiva, Marruecos comenzó en ese tiempo, de manera calmada, a cuestionar los pilares que tenía arraigados del “dirigismo” y el “Estado-Providencia”. Diferentes agentes del ámbito político y económico fueron haciendo pública la aceptación de este nuevo reto, incorporándolo a sus discursos. Entre éstos, representantes de la vida económica como la *Confédération Générale Economique Marocaine* (CGEM), o figuras prominentes de la izquierda política pertenecientes a la *Union Socialiste des Forces Populaires* (USFP) y también del partido conservador Istiqlal.

Las reformas iniciadas en la década de los ochenta fueron continuadas por otras en los años noventa en un contexto de relativa estabilidad económica. Así, las reformas de la Constitución marroquí en 1992 y 1996 supusieron avances en la democracia emergente en Marruecos, aunque el viejo régimen político siguió dominando tanto la esfera política como la económica. En conjunto, entre 1993 y 1998 se produjo otra fase de las reformas estructurales en Marruecos. Estas reformas vendrán a mejorar el marco institucional en que opera una economía de mercado.

A parte del proceso de privatización, que es analizado más adelante, se trata esencialmente de las siguientes reformas: 1) Una reforma del sistema fiscal, que incorpora un impuesto sobre el valor añadido (con una tasa ordinaria del 19%), un impuesto sobre sociedades (con una tasa única del 36%) y un impuesto general sobre la renta (fundamentado en el principio de la progresividad); 2) Una reforma del sistema financiero, conducente a una reestructuración del sistema bancario (fundada en los principios de liberalización, desregulación y desintermediación) y a una mejora del funcionamiento de la Bolsa de Valores, con el objetivo conjunto de canalizar el ahorro hacia las empresas, ampliar la figura del accionista, atraer la inversión extranjera, abaratar el recurso al crédito

bancario y desarrollar el mercado financiero; 3) El establecimiento de un régimen de convertibilidad cambiaria, según las recomendaciones del FMI, que pueda favorecer también la atracción de los inversores extranjeros; 4) Reforma jurídica de la empresa, mediante la promulgación en 1996 de la Ley sobre sociedades anónimas.

Son reformas que complementan las anteriores, pero que tienen también como elemento guía el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, que incluye la realización de un área de libre comercio entre ambas partes. Esa influencia de las relaciones de Marruecos con la Unión Europea seguirá siendo muy importante después, cuando se inicia un gobierno de alternancia en 1998 (consecuencia de un “reformismo institucionalista”) y tras la llegada al trono del rey Mohammed VI en julio de 1999 (a raíz de la muerte de su padre, el rey Hassan II). Una etapa, esta última, presidida por la persistente voluntad de cambio y apertura del país, pero en la que han persistido igualmente ciertos obstáculos y dificultades para las reformas.

La influencia de los acuerdos con la Unión Europea

La existencia de unas relaciones especiales entre la Unión Europea y Marruecos se inscribe en el contexto de la Política Mediterránea europea. Ya en 1969 se firmó un primer acuerdo de asociación entre la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) y Marruecos, consistente en un acuerdo comercial de carácter preferencial. Dicho acuerdo se transformó en 1978 en un acuerdo de cooperación, al incorporar un ámbito de cooperación financiera junto al ámbito comercial. Ese acuerdo se modificó en la segunda mitad de los ochenta, a raíz de la entrada de España en la Unión Europea. Pero el cambio más importante se produjo en 1995, con el lanzamiento de la Asociación Euromediterránea o Proceso de Barcelona (Bataller y Jordán, 1995 y 2000). En virtud de esta nueva estrategia, la Unión Europea y Marruecos concluyeron en noviembre de 1995 las negociaciones de un Acuerdo de Asociación, que fue firmado en febrero de 1996 y entró en vigor en marzo de 2000.

Como consecuencia de todo ello, Marruecos ha tenido que adaptarse a la nueva situación e impulsar sus reformas socioeconómicas. Ha fortalecido el marco legal y ha persistido en la aplicación de unas políticas macroeconómicas más estables. Además, el progresivo establecimiento de un área de libre comercio con la UE está exigiendo la desaparición gradual de los aranceles y las barreras cuantitativas para los productos industriales procedentes de la misma, mientras que para los productos agrícolas hay unas concesiones comerciales recíprocas que se irán ampliando en sucesivas negociaciones. El resultado ha sido un incremento de los intercambios comerciales entre las dos partes y la atracción de un cierto volumen de inversión europea directa hacia Marruecos, lo cual ha repercutido favorablemente sobre la dinámica económica marroquí, aunque de manera aún insuficiente (Jordán, 2004).

La Política Europea de Vecindad, presentada en mayo de 2004, ha querido reforzar la relación anterior mediante nuevas formas de coo-

peración y de asociación con los países próximos, como Marruecos. Dicha política ofrece una relación privilegiada a los Países Terceros Mediterráneos (PTM), en el sentido de lograr una participación real en la UE ampliada para favorecer su desarrollo y su prosperidad (Commission of the EC, 2004a). Dicha relación se establecerá sobre la base de un compromiso en torno a unos valores comunes: el Estado de derecho, la buena gobernanza, el respeto de los derechos humanos (incluidos los derechos de las minorías), el fomento de unas buenas relaciones de vecindad y los principios de una economía de mercado y un desarrollo sostenible. El grado de avance en esa relación especial entre la UE y cada uno de los PTM, con los vínculos que la misma entraña, dependerá de en qué medida tales valores sean efectivamente compartidos.

El método propuesto por la UE para cumplir los objetivos de la Política Europea de Vecindad consiste en definir, junto con cada uno de los PTM, un conjunto de prioridades cuyo cumplimiento les permitirá aproximarse a la UE. Esas prioridades se incorporan a unos Planes de Acción, acordados entre ambas partes, los cuales abarcan tres ámbitos claves: 1) El diálogo político y de seguridad, que incluye la lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, así como los medios para resolver los conflictos regionales; 2) Una política de desarrollo económico y social, que ofrece a los PTM la perspectiva de participar en el mercado interior de la UE (a partir de la aproximación de la legislación y la reglamentación), así como en varios programas comunitarios (como educación y formación, investigación e innovación) y una mayor interconexión con la UE (en sectores como la energía, el transporte, el medio ambiente y la sociedad de la información); 3) La cooperación en el ámbito de la justicia y los asuntos interiores (que incluye la gestión de fronteras, la migración y la lucha contra el terrorismo, el tráfico de seres humanos, estupeficientes y armas, así como la lucha contra la delincuencia organizada, el blanqueo de dinero y los delitos económicos y financieros).

Los Planes de Acción son diferenciados y reflejan la situación específica de cada país y su relación con la UE, sus necesidades, sus capacidades e intereses comunes. El progreso en el cumplimiento de las prioridades establecidas es controlado por ambas partes a partir de los informes elaborados periódicamente por la Comisión. El avance al respecto determinará si se pasa a una próxima fase en que podrían establecerse unos Acuerdos Europeos de Vecindad (que materializarían el carácter privilegiado de la nueva relación) en sustitución, caso a caso, de los actuales Acuerdos de Asociación Euromediterráneos.

La ayuda financiera de la UE a cada uno de los PTM tendrá como punto de referencia los Planes de Acción establecidos. Por otro lado, a partir de 2007 el Programa MEDA será sustituido por un nuevo instrumento financiero, el Instrumento Europeo de Vecindad, que se incluye en las Perspectivas Financieras 2007-2013 de la UE, las cuales aumentan la dotación para la cooperación al desarrollo con los PTM. La Política Europea de Vecindad concede también gran importancia a los programas de cooperación regional y subregional. Asimismo, dicha política anima a los PTM a aprovechar todas las ventajas de la Asociación Euromediterránea respecto al fomento de las infraestructuras (interconexiones y redes, sobre todo energéticas) y el desarrollo de nuevas formas de cooperación entre países vecinos en el Mediterráneo.

En definitiva, la Política Europea de Vecindad refuerza la actual estrategia de Asociación Euromediterránea. Dicha política atiende a la situación específica de cada país y a su avance en el cumplimiento de determinados objetivos de reforma. Existe el propósito de aumentar el grado de integración entre la UE y cada uno de los PTM, llegando a hacerles partícipes del mercado único (esto es, del libre movimiento de bienes, servicios, personas y capitales) en tanto en cuanto los mismos aproximen su marco normativo al de la Unión. Tal política incrementa la cooperación financiera a los PTM y les ofrece también su posible participación en programas y políticas claves de la UE. Todo ello para animar y apoyar las reformas institucionales de dichos países, estimulando así su inversión (interna y externa),

su crecimiento económico y la reducción del desempleo. La Comisión ha mantenido conversaciones con los distintos PTM y ya ha concluido Planes de Acción con algunos de estos socios.

En ese contexto, Marruecos ha recibido con mucho interés la propuesta de la nueva Política Europea de Vecindad. En el Acuerdo de Asociación de la UE con Marruecos aparecen ya algunos elementos que forman parte de su Plan de Acción en el marco de la nueva estrategia (Commission of the EC, 2004b): la importancia de los derechos humanos, de los principios democráticos y de la libertad económica; la necesidad de fortalecer la paz, la estabilidad política y el desarrollo económico a través de la cooperación regional; la necesidad de mantener un diálogo político sobre temas de interés común (incluyendo los aspectos sociales, culturales, científicos y tecnológicos).

En el ámbito económico, según ya hemos dicho, el Acuerdo de Asociación va estableciendo gradualmente un área de libre comercio para los productos industriales; en ese sentido, la UE ha liberalizado ya su acceso para las importaciones marroquíes, mientras Marruecos inició en marzo de 2003 un proceso de desarme arancelario para las importaciones comunitarias que se extenderá a lo largo de un período de diez años. En cuanto a los productos agrícolas, el 1 de enero de 2004 entraron en vigor las nuevas concesiones comerciales mutuas acordadas en diciembre de 2003, habiéndose estipulado una cláusula “*rendez-vous*” según la cual en enero de 2007 ambas partes renegociarán el presente acuerdo y proseguirán su liberalización comercial. El Acuerdo de Asociación contiene además algunas provisiones sobre liberalización de los servicios, libre movimiento de capitales, reglas de competencia y cooperación en materia social y migratoria; temas a los que quiere prestar ahora una mayor atención la Política Europea de Vecindad.

Marruecos ha emprendido también un acuerdo de libre comercio (la Iniciativa Agadir) con Túnez, Egipto y Jordania. Asimismo, como miembro del Proceso de Barcelona, el país asumió en julio de 2003 el sistema paneuropeo de acumulación de reglas de origen. Por otro lado,

en marzo de 2004, concluyó las negociaciones de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, y en abril de 2004 firmó otro acuerdo de la misma naturaleza con Turquía. Todo ello nos habla del empuje del proceso liberalizador de Marruecos en materia comercial, en el contexto de la Asociación Euromediterránea y más allá.

Desde el punto de vista de la cooperación financiera, Marruecos se beneficia significativamente del Programa MEDA. En el período 1998-2003, los fondos comprometidos por dicho programa para ese país ascendieron a 916 millones de euros; unos fondos que se centraron básicamente en el apoyo de las reformas institucionales y el desarrollo regional (sobre todo, de las provincias del norte). Por otro lado, los créditos suscritos por Marruecos en el Banco Europeo de Inversiones se elevaron en el mismo período a 1.142 millones de euros; unos créditos que se destinaron principalmente al sector privado y a las infraestructuras.

Ahora bien, a pesar del proceso de cambio que ha iniciado el país en los últimos años, con el impulso de determinadas reformas orientadas hacia la democratización y la apertura económica, Marruecos se halla todavía hoy en una delicada situación económica con graves problemas sociales. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de 2005, su índice de desarrollo humano es el más bajo del área mediterránea, ocupando la posición 124 en el *ranking* mundial (una posición similar a la que tenía en 1990). Ello se explica por el bajo nivel de la renta per cápita, pero más aún por las bajas tasas de alfabetización de adultos (tan sólo el 51%) y de matriculación en los distintos niveles educativos (el 58%). Por otra parte, la organización Transparency International situaba a Marruecos en la posición 80 (de un total de 159 países) en su índice de percepción de la corrupción de 2004. La insuficiencia educativa y la corrupción constituyen, por tanto, dos serios problemas que condicionan el desarrollo económico del país.

Marruecos tiene hoy una población de unos 31 millones de habitantes y su economía todavía resulta enormemente dependiente del sector agrícola, el cual genera en torno al 15% del PIB y ocupa cerca de un 50% de la

población activa. La variabilidad de la producción agrícola, en función de las condiciones meteorológicas (mayor o menor sequía), produce así una alta volatilidad en la tasa de crecimiento económico del país. En los años noventa dicha tasa fue, en promedio, bastante reducida (un 2,3%, frente al 4% en los años ochenta), lo que provocó un estancamiento del nivel de renta per cápita y un aumento de la tasa de desempleo, si bien parece que la situación comienza a mejorar en los años recientes (cuadro 3).

Cuadro 3. Evolución reciente de la producción y la renta per cápita de Marruecos

	Tasa de Crecimiento del PIB en términos reales (%)	Población (millones de habitantes)	PIB per cápita (en dólares)
1997	-2,2	27,3	1.224
1998	6,8	27,8	1.289
1999	-0,7	28,2	1.248
2000	2,4	28,7	1.200
2001	6,3	29,2	1.220
2002	3,2	29,7	1.270
2003	5,2	30,	1.320
2004	3,5	30,6	1.520

Fuente: Comisión Europea.

Los factores de carácter institucional inciden de manera muy significativa en el desarrollo económico del país. Desde ese punto de vista, el avance que ha habido en Marruecos en los últimos años en algunas reformas estructurales ha contribuido, sin duda, a la mejora reciente de su tasa de crecimiento económico. Entre dichas reformas aparecen las relativas a una modernización de la administración de aduanas, la privatización de ciertas empresas públicas, la estabilización macroeconómica, la reforma en las telecomunicaciones y la liberalización comercial en cumplimiento del Acuerdo de Asociación Euromediterránea. Unas reformas que están animando también los proyectos de inversión extranjera directa que se destinan a Marruecos; proyectos de empresas procedentes sobre todo de Francia y España y que muestran su interés por un variado grupo de sec-

tores (sobresaliendo entre éstos la agricultura y la alimentación, la industria auxiliar del automóvil, el sector textil-confección y el turismo).

De cualquier manera, para poder progresar y frenar la sangría de la emigración, Marruecos necesita encarar con mayor decisión aún sus grandes desafíos de reforma en los ámbitos político, económico y social. El Gobierno de la nación ha proclamado en numerosas ocasiones que sus principales líneas de acción son la modernización del país (mediante las reformas económicas y la realización de infraestructuras) y la lucha contra el retraso social (reduciendo la pobreza y mejorando la educación, la sanidad y la vivienda). Sin embargo, la situación de Marruecos sigue siendo bastante crítica en todos esos ámbitos, y una buena parte de la población tiene la percepción de que las reformas importantes se postergan. Estos son, pues, los principales retos para el desarrollo económico marroquí y los campos de actuación y de reforma claves que debe apoyar la Política de Vecindad de la UE.

Asimismo, es preciso mencionar otros dos ámbitos de reforma institucional cruciales para el desarrollo económico del país. Por un lado, el relativo a la pesada carga que representa el sistema administrativo y la burocracia en Marruecos, lo que facilita el ejercicio de la corrupción y dificulta la actividad económica y la creación de empresas. Por otro lado, el concerniente a la necesaria modernización del sistema fiscal, un ámbito en que se han dado ya algunos pasos importantes que hemos mencionado (como la introducción del IVA y de un impuesto general sobre la renta), pero donde es necesario avanzar más para lograr un sistema tributario dotado de mayor eficacia, eficiencia y equidad.

En último lugar, hemos querido referirnos a otra importante reforma estructural que se ha planteado en Marruecos con vistas a promover una economía de mercado más eficiente y competitiva: una reforma que guarda relación con la reducción del excesivo papel que aún desempeña el sector público en la producción y la provisión de determinados bienes y servicios, y que no es otra que la relativa al proceso de privatización marroquí. Al estudio de este tema dedicamos el resto del trabajo.

El programa de privatización marroquí

El objetivo de esta segunda parte es analizar el programa de privatización iniciado formalmente a partir de 1993. Un proceso de transferencias que sigue desarrollándose en la actualidad, aunque con menor intensidad y un patrón diferenciado al desarrollado en su momento más álgido de la década pasada. Para ello realizamos una breve referencia a la situación a la que ha derivado el particular comportamiento del sector público empresarial marroquí. A partir de aquí abordamos el proceso mediante el cual aparece la lógica privatizadora puesta en marcha a partir de los años noventa. A continuación se destacan cuáles son los objetivos asignados al programa de transferencia. Finalmente, se realiza un balance y una evaluación del proceso de privatización marroquí desarrollado hasta la actualidad.

El sector público marroquí

La expansión del sector público marroquí conoció su período más importante tras la desaparición del protectorado francés. Como señala Habib El Malki (1982), “tras 1956 la principal tendencia es la expansión del sector público, favoreciendo de esta manera el desarrollo de un capitalismo de Estado de carácter particular en algunos sectores de actividad considerados como estratégicos”.

Sin embargo, la verdadera aceleración de este proceso se produjo un poco más tarde. Durante la etapa de marroquinización⁷ es cuando se desarrolla una interpretación severa del artículo 15 de la Constitución de 1972. De esta manera y a modo indicativo, en la década 1970-1980 el sector público empresarial alcanza el 45% de la inversión total. El inventario general de empresas y participaciones públicas, efectuado por la *Direction des Etablissements et des Participations Publiques* (DEPP) en diciembre de 1986, recogía una contribución de las empresas públicas al PIB de un 17%, un 21% al valor añadido de las actividades mercantiles,

el 20% de la formación bruta de capital fijo y el 27% de los salarios. El reparto por actividades de este sector público era desequilibrado. Esta posición de dominio se concentró en el sector energético, aguas potables y sector minero, una posición mayoritaria en el sector de entidades de crédito y del transporte, y solamente una presencia significativa, sin ser dominante, en el sector industrial. En aquellos momentos el sector público acumulaba cerca de 250.000 asalariados, de los que el 12,5% eran empleados en sectores manufactureros (Bouachik, 1995). Ya en 1996, la cartera del Estado ascendía a 707 establecimientos y empresas públicas, filiales y participaciones indirectas, repartidas en la práctica totalidad de los sectores de actividad económica. Ese mismo año, el valor añadido generado por el sector de empresas públicas de carácter industrial y comercial representaba el 13% del PIB. Al mismo tiempo, la inversión alcanzaba el 23% de la formación bruta de capital fijo (Belghazi, 1999).

La medición de la importancia económica del sector público marroquí tropieza con algunas dificultades. La más importante es la ausencia de una definición precisa de empresa pública en Marruecos⁸. El derecho positivo marroquí no ha acotado la verdadera identidad de la empresa pública; asimilada la mayor parte de las veces como un aglomerado de elementos diferenciados, se complica notablemente el ejercicio de homogenizar jurídica y económicamente la diversidad de medidas, objetivos, etc. (Bouachik, 1985).

La progresiva degradación de la situación financiera de las empresas públicas a finales de la década de los setenta obligó al Gobierno a replantearse la situación real. En 1980, el Informe Jouhari aportó una serie de recomendaciones con el fin de mejorar el comportamiento del sector público. Algunas de estas indicaciones tomaron forma de medidas reales. Fundamentalmente aquellas referidas al seguimiento y control de las empresas públicas, el establecimiento de un techo a las transferencias y la creación de un comité de vigilancia permanente. Sin embargo, el informe en conjunto tuvo una aportación limitada debido a su carácter paliativo (Ben Ali, 1995).

El mantenimiento de los niveles de consumo corriente de bienes y servicios por el sector público, junto a la crisis financiera, acentuó aún más su degradación. En 1985, las transferencias presupuestarias alcanzaron el 25% del déficit presupuestario total, mientras que los pagos atrasados equivalían el 5% del PIB (6.100 millones de dirhams). En dicho momento, el Gobierno marroquí acudió al Banco Mundial y se comprometió a poner en marcha un programa de reformas para el sector de la empresa pública. De aquí nacen, en 1987, los *Prêt à la Rationalisation des Entreprises Publiques* (PERL)⁹.

Aparición de una lógica privatizadora en Marruecos

Si la Ley sobre la privatización fue votada y aprobada en 1989, Marruecos no puso en marcha de manera efectiva su programa de privatizaciones hasta 1993. Este programa, de hecho, vino a completar las reformas ya aplicadas y dirigidas a modernizar la economía marroquí y profundizar su apertura hacia el exterior¹⁰. Se puede avanzar que la retirada del Estado ha sido impuesta a la vez por restricciones externas y por exigencias internas, en gran parte debidas a la deficiente gestión del sector público. Para entender la aparición de la lógica privatizadora en el caso de Marruecos es necesario detenerse en los instantes previos.

Iniciada la década de los setenta el Gobierno marroquí decidió recurrir a gabinetes asesores (9 de julio de 1974) para analizar las condiciones de gestión, los modos de control y las modalidades de transferencia de las empresas públicas, así como para valorar diferentes propuestas de reforma. Han sido varios los estudios realizados para analizar y diagnosticar el sector público en Marruecos. Dos de los más importantes fueron los informes McKinsey y Lavalin¹¹. El primero de ellos, solicitado por el ministro de Finanzas en 1974, tuvo como misión descubrir si el sistema de gestión y de control de las empresas públicas estaba adaptado a las necesidades coyunturales y futuras del Estado. En definitiva, subrayar las insuficiencias e irregularidades del sistema de control. En cambio, el Informe Lavalin

debía resolver un encargo más complejo. No sólo debía aconsejar sobre las opciones más apropiadas para refundir una cartera de empresas públicas amplia y diversificada, sino que, además, debía orientar a los responsables en la elección de las opciones fundamentales.

Sólo a partir de 1978 se inicia el verdadero debate alrededor del sector público. Se trataba de saber si los motivos que explicaban la creación y expansión de oficinas y establecimientos públicos seguían siendo válidos. En su valoración del plan de 1978-80, calificado como de pausa y reflexión, el monarca Hassan II señaló que era conveniente eliminar aquellas empresas que ya no respondían a su misión inicial, haciéndose perentorio mejorar la eficacia y eficiencia de las empresas públicas¹². Esta tarea fue encomendada al ministro delegado del primer ministro, quien a la postre debía encargarse de llevar a cabo la reforma del sector público. Además de censar la cartera del Estado, debía redefinir el papel de las empresas públicas como instrumento de política económica y financiera, proponiendo ejes de reforma para que este sector contribuyese de forma óptima al desarrollo económico y social del país. Estas recomendaciones permitieron, por primera vez, un debate abierto entre los gestores de las empresas públicas y los responsables ministeriales tutelares sobre el funcionamiento de estas empresas y sobre las condiciones del ejercicio de dicha tutela¹³.

Este esfuerzo no atendió a todos los objetivos deseados, excepto aquellos relacionados con los vínculos entre Estado y empresas públicas, dando lugar a la creación del *Comité Interministériel Permanent des Entreprises Publiques* (CIPEP). Esta comisión tenía por misión pronunciarse sobre los objetivos de desarrollo asignados a las empresas públicas, asegurarse en adecuar los programas de inversión a sus objetivos, realizar arbitrajes en lo concerniente a los programas de inversión y pronunciarse sobre la conveniencia de desnacionalizar determinadas actividades. Los análisis realizados por el ministro delegado del primer ministro encargado de la reforma del sector público y los trabajos del *Comité Permanent de Vigilance*¹⁴ permitieron destacar los problemas financieros e institucionales¹⁵ a través de los cuales se podían percibir los síntomas de la crisis del sector público.

La decisión de transferir al sector privado una parte importante de las actividades industriales y comerciales, asumidas tradicionalmente por el Estado o su sector público empresarial, era percibida en los albores a la puesta en marcha del programa de privatizaciones como “una etapa hacia una versión simple de las mutaciones internas que está conociendo el Estado marroquí, derivada directamente de la voluntad de reformar las empresas públicas así como las relaciones de éstas con el Estado y que supone un problema espinoso” (Jazouli, 1992). Hassan II también se pronunció sobre la privatización de la siguiente manera, “la privatización marroquí no procede de un alineamiento sobre ideas ampliamente extendidas. Nace de una concepción basada en la preocupación sobre objetivos de largo plazo, teniendo en cuenta los hechos pasados, presentes y futuros”¹⁶. Como consecuencia, se destiló una posición oficial que no entendió la privatización como una medida de carácter circunstancial, sino todo lo contrario. Este posicionamiento fue el resultado de una política que ha tomado forma de proceso evolutivo de etapas, perceptibles a través de múltiples ejes de reforma y la diversidad de técnicas puestas en marcha desde finales de la década de los sesenta (Bouachik, 1995).

Sin embargo y con anterioridad a la puesta en marcha formal de la Ley de la privatización, Marruecos ya había desarrollado reformas que se pueden calificar como privatizaciones ascendentes o suaves. Privatizaciones previas desprovistas de contenido ideológico y llevadas a cabo sin soporte jurídico y sin sanción parlamentaria. Esta situación nos permite afirmar que el proceso de privatizaciones comenzó mucho antes de su aprobación en el Parlamento marroquí y sin el respaldo constitucional. A semejanza de la marroquinización de 1973, los textos legislativos no tendrán mayor función que institucionalizar una situación de facto.

A partir de los años noventa la transferencia de empresas públicas al sector privado estuvo respaldada por la reforma de la Constitución marroquí. En efecto, bajo el auspicio del artículo 46 de la Constitución de 1996, “...es dominio de la ley (...) la nacionalización de empresas y la transferencia de empresas del sector público al sector privado”. Esta disposición

es una revisión del artículo 45 de la Constitución de 1992. A título comparativo, las constituciones marroquíes han tomado determinadas disposiciones de la Constitución francesa que sancionaban desde hacía tiempo la transferencia de empresas públicas al sector privado¹⁷.

En este contexto, la Constitución de 1972 representó un papel fundamental. Este documento hace referencia a ciertos principios de carácter liberal para edificar la economía y la sociedad sobre bases en conformidad con la realidad. Si las constituciones anteriores no han hecho ninguna referencia a la transferencia de empresas públicas al sector privado, es debido a que desde la recuperación de su independencia, Marruecos se ha caracterizado por un excesivo protagonismo del Estado en su economía.

El hecho de que la Constitución de 1972 incluyese una disposición que consagraba la transferencia de empresas públicas se entiende en conformidad con esta nueva orientación. Parece evidente que los constituyentes de 1972 querían modernizar y adaptar su economía a las nuevas exigencias del orden económico. Ello suponía disponer de un sector público más flexible e invitar a participar al sector privado en aquellas áreas que habían sido tradicionalmente reservadas al Estado. Como la transferencia total de los activos del Estado era algo impensable, en realidad se estaba definiendo de manera constitucional la coexistencia del sector público con el privado.

Si la constitución de 1972 otorgaba a la Ley el derecho de crear y transferir empresas públicas al sector privado, también incluía algunas imprecisiones. Debería haber precisado los motivos de transferencia, cuestión que sí contempla en las situaciones de crisis grave. En su artículo 35 señala que “en el caso en que la integridad del territorio nacional esté amenazado o se produzcan acontecimientos susceptibles de poner en peligro el funcionamiento de las instituciones constitucionales, el Rey tras consultar al presidente de la cámara de representantes y dirigido a la nación podrá proclamar, mediante Dahir, el estado de excepción”. Parece evidente que la Constitución debería haber enunciado también una disposición semejante en términos económicos¹⁸.

Otra de las imprecisiones remarcables es la que se refiere a cuáles deben ser las empresas privatizadas. La Constitución no precisa qué empresas pueden ser objeto de transferencia, cuestión que no sorprende cuando ni tan siquiera se da una definición de empresa pública¹⁹. Por tanto, fue tarea parlamentaria determinar una lista de empresas privatizables, lo que implicó determinar criterios de selección, pero también cuáles debían permanecer en la cartera del Estado fuese cual fuese su situación financiera²⁰. En esta dirección, señaló únicamente que la creación de establecimientos públicos, la nacionalización y la transferencia quedan bajo el auspicio de la Ley.

Las modalidades de transferencia

El artículo 4 de la ley N° 39/89 y el decreto N° 2-90-402 preveían de manera expresa cuáles debían ser las modalidades de cesión y precisaban los métodos de evaluación de las empresas transferibles. La ley de la privatización consideró cuatro modalidades de transferencia: a) la oferta de venta de acciones a la Bolsa de Valores de Casablanca; b) la oferta pública a precio fijo; c) la cesión por licitación, y d) la cesión mediante adjudicación directa.

Los dos primeros mecanismos se ejecutan a través del mercado financiero. Por el contrario, la licitación y la adjudicación directa se realizan fuera del mercado de valores. Esto significa que la adjudicación directa ha sido utilizada únicamente en casos excepcionales como preveía el artículo 4 de la Ley. En este caso, el contrato de cesión es ejecutorio por notificación al comprador, previa proposición del ministro de la Privatización y tras la conformidad de la Comisión de Transferencias.

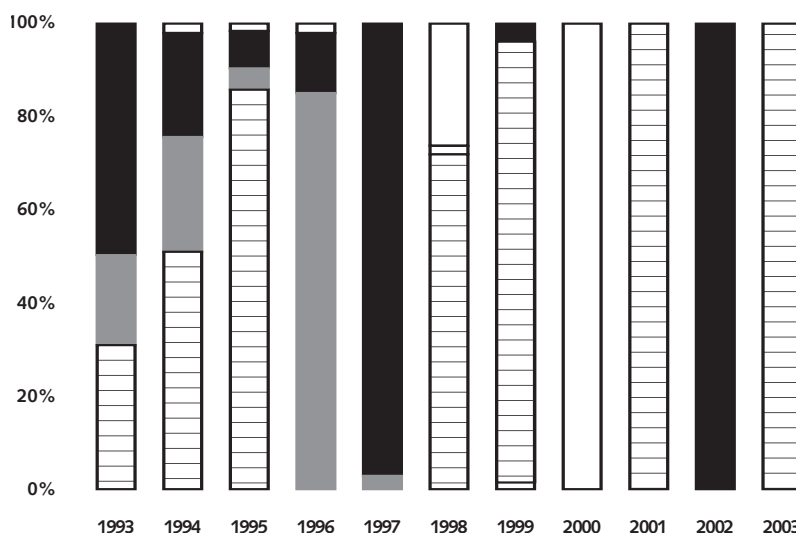
En ningún caso se observa la existencia de correspondencia entre las modalidades de cesión y los objetivos fijados por la privatización. Únicamente la licitación quedaba vinculada al objetivo de desarrollo y refuerzo de las economías regionales (artículo 11 del decreto N° 2-90-402) (véase el Gráfico 1).

La ausencia de prioridades entre los objetivos fijados ha complicado la toma de decisiones por parte de la Comisión de Transferencias. Dicho de otro modo, hubiera sido deseable precisar las técnicas de transferencia en función de los objetivos para evitar favorecer o perjudicar a los compradores potenciales (Bouachik, 1995). Consecuentemente, hubiera sido más correcto elegir la modalidad de cesión en función de principios enmarcados dentro de la política de privatización.

Otra de las formas a la que ha recurrido el programa de privatización marroquí es la que se ha denominado *contrato de gestión delegada*, que viene caracterizada por la pretensión de que las organizaciones locales participen en estas operaciones de dos formas posibles, en forma de regulación o en

forma de participación en la negociación con el sector privado. Hasta 2002 se realizaron tres grandes concesiones. La primera de ellas, en 1997, transfirió la gestión de los servicios urbanos de la municipalidad de Casablanca al Groupe Suez-Lyonnnais des Eaux. La segunda, ya en 1998, supuso la concesión de la gestión de los servicios urbanos de la municipalidad de Rabat al consorcio español y portugués Urbaser-Pleaide-EDP, y que más tarde pasó al grupo Vivendi. Finalmente, en 2002, se concedió la gestión de servicios públicos de los municipios de Tánger y Tetuán también al grupo Vivendi. Como resultado, esta fórmula de privatización particular afecta a casi la mitad de los usuarios de servicios urbanos a nivel nacional.

Gráfico 1. Participación de la diferentes modalidades de venta, 1993-2003



Fuente: Elaboración propia a partir de la Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation.

Nota: (CE) Cesión, (VD) Adjudicación directa, (BC) Bolsa de Casablanca y (OP) Oferta pública.

El significado político de la privatización antes de 1993

La entusiasta adopción de la privatización por parte del Gobierno marroquí, como instrumento de su proceso de reforma estructural, ha sido calificada de sorprendente (Joffé, 1991)²¹. El posicionamiento económico liberal junto con la búsqueda de estructuras políticas democráticas formó parte de la retórica asociada a la “democracia Hassaniana”, pero claro está, dentro de los límites del control Real de la práctica constitucional. Además, la tradición liberal en Marruecos ya presumía la inclusión del abolengo que destilaban otras estructuras constitucionales modernas, unas formas incluidas en la cultura política innata que ha formado parte de la escena política marroquí²².

De esta manera, la propuesta de privatizar cayó en terreno abonado. Tras asumir los costes sociales y económicos de los ajustes del PAS, convencer al monarca sobre la necesidad de llevar a cabo reformas más allá de los ajustes fiscales iniciados en 1983 fue relativamente sencillo. Las elecciones legislativas de septiembre de 1984 sancionaron un nuevo Gobierno en abril de 1985. El nuevo primer ministro, Karim Lamrani, anunció, con la presentación de su nuevo gabinete, que su nuevo Gobierno “*se comprometía a llevar a cabo una política de desnacionalización para devolver a la empresa privada todo aquello que por naturaleza le corresponde*”²³.

A excepción de la imposibilidad momentánea de reducir el déficit público, el resto de los compromisos de política económica se pusieron en marcha. La parte ideológica de este impulso económico correspondió a Mohammed Berrada, el nuevo ministro de Finanzas. Su postura públicamente liberal fue interpretada como el perfil idóneo que debía corresponder a las necesidades de reforma del sector público que habían sido marcadas²⁴.

Sin embargo, el verdadero enfoque de reforma del sector público se fundamentó en el programa de privatización puesto en marcha por el

Gobierno. El principio de la privatización no era nuevo puesto que, como ya hemos discutido en el apartado anterior, desde 1969 se habían puesto en marcha pequeños fragmentos privatizadores.

La Ley 39/89 de diciembre de 1989

La privatización en Marruecos se remonta al discurso Real del 4 de junio de 1978, momento en que se hace anuncio de una nueva política económica. Esta nueva política económica incluía la intención de “des-hacerse” de determinadas empresas públicas²⁵. Más adelante, otro discurso Real, el 8 de abril de 1988 presentó la “filosofía” general de la privatización, un planteamiento que se inscribía en la elección del liberalismo económico como modelo económico.

El sentido dado al concepto de privatización en la Ley 39/89 recoge una primera particularidad. En la misma, no se utiliza el concepto explícito de privatización y sí el de transferencia de empresas del sector público al sector privado. Parece evidente que se trata de una referencia explícita al artículo 45 de la Constitución, en la que se recoge que este tipo de operaciones debe regularse por ley. En efecto, en la Ley no se mencionan los motivos de la misma ni tampoco cuál es la norma que debe desarrollar las operaciones de transferencia. El motivo reside en que de esta manera las autoridades podían perseguir objetivos de carácter socioeconómico, confiriendo al concepto de transferencia un doble significado²⁶.

El marco jurídico de la privatización está compuesto, en su origen, por la Ley 39/89 y los decretos de aplicación referidos al dispositivo central de ejecución y procedimientos²⁷. Tras algunos titubeos, fundamentalmente a la hora de determinar el método que debía emplearse para constituir el grupo de empresas que se incluyeron en la lista de privatizables, el Parlamento marroquí aprobó el 11 de diciembre de 1989 la *Ley relativa a la transferencia de empresas públicas al sector privado* con 78 votos a favor, 45 en contra y 3 abstenciones (Bouachik, 1993)²⁸.

Esta Ley fue objeto de dos enmiendas. La primera prorrogó el período de ejecución del programa, si la fecha de finalización se había fijado en el 31 de diciembre de 1996, se amplió hasta el 31 de diciembre de 1998. La segunda añadió dos empresas más a la lista inicial de 112 empresas privatizables (se añadieron Samir, SCP y se retiró el hotel Al Massir). En la primera lista de 112 empresas, se incluían 37 hoteles, 7 bancos e instituciones financieras, 10 industrias del sector azucarero, 7 refinerías de petróleo, y una combinación de empresas incluidas en diferentes actividades. Esta primera fase del programa debía finalizar en 1996 (Khosrowshashi, 1997).

En el preámbulo de la Ley, no obstante, se precisó que las empresas públicas con carácter de servicio público debían permanecer en propiedad del Estado. Ello significa que no solamente se creó una lista de empresas privatizables, sino que también se estaba explicitando cuáles de ellas se señalan intransferibles. Los criterios fueron en algunos casos económicos (viabilidad de la empresa) y en otros jurídicos (noción de servicio público).

En consecuencia, no podían privatizarse los servicios públicos nacionales exigidos por la Constitución. Además, el régimen jurídico de la privatización fijaba dos variantes que no vamos a discutir en este trabajo, los servicios públicos constitucionales que son intransferibles y los servicios públicos nacionales de oportunidad que sí son privatizables. La distribución de las operaciones de privatización se concentró fundamentalmente en el sector industrial manufacturero y de instituciones financieras. (Cuadro 4).

Cuadro 4. Distribución sectorial de las empresas privatizables en la Ley 39/89, 1989*

Sector	N.º de empresas	Participación en el VAB del sector (%)	N.º de Empleados
Agricultura	3	0,06	411
Industria extractiva	5	6,25	1.543
Energía	2	59,31	2.107
Manufactura	41	6,12	19.837
Instituciones financieras	10	31,32	8.751
Comercio	9	4,23	3.285
Transporte y comunicaciones	2	0,93	820
Servicios	4	0,27	1.279
TOTAL	76**	100,00	38.033

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministère des Finances et de la Privatisation.

Nota: * Excluidos los hoteles privatizables, ** añadidas dos empresas en diciembre de 1998.

El criterio marcado en la Ley 39/89, por el cual la empresa debía *“poseer un carácter competitivo y económico viable para ser privatizable”* también creó alguna que otra duda. Como ya señaló M.A. Bouachik (1993), cabe preguntarse si todas las empresas públicas competitivas y económicamente viables aparecían en la lista de privatizables, y si las incluidas lo eran en realidad. De las 112 empresas de la lista 13 eran deficitarias en el momento en que la Ley es aprobada.

La base fundamentada para la privatización

La privatización es un proceso político. La política pública no sólo determina si la privatización se ejecuta, sino también cómo se ejecuta. El informe *Bureaucrats in Business* (1995) señala tres condiciones políticas como condición necesaria para el éxito de la reforma o privatización del sector público empresarial²⁹. Normalmente se centra la atención en el contexto político para identificar los obstáculos y restricciones a la pri-

vatzización. Desde esta perspectiva, Guislain (1995) señala una serie de factores que chocan con el diseño y la ejecución de programas de privatización, elementos que afectan al funcionamiento de la legislación y envuelven el marco regulador³⁰.

Los factores señalados por Guislain pueden aplicarse perfectamente al caso de Marruecos. Como en otros países de la región, el sector público empresarial siempre ha sido valorado como parte de la soberanía recuperada por Marruecos en 1956. La actitud de la clase política marroquí frente a estos factores refleja la proximidad a la cultura francesa y, por tanto, puede explicar el desarrollo de políticas que incluyen un gran contenido y sentido social, explicando la tradicional falta de confianza en el sector privado.

La situación económica acumulada por Marruecos a finales de los ochenta y principios de los noventa puede entenderse como justificación suficiente para la puesta en marcha del programa de privatización³¹. Sin embargo, el fundamento económico subyacente no queda claro y las consideraciones económicas pueden no haber sido los únicos factores implicados en la formulación del programa. En 1986 el monarca dio prioridad a los planes de privatización de manera contundente, y en 1988 anunció que la legislación para la primera fase estaba prácticamente desarrollada. En este pronunciamiento, el rey Hassan II expresó su voluntad de ver privatizadas todas las propiedades estatales con excepción de las que él consideraba “los motores de la economía”, es decir, el sector de fosfatos, electricidad, agua, el ferrocarril, transporte aéreo y telecomunicaciones (Joffé, 1991). De todas maneras la legislación que debía servir de reglamento al proceso de transferencias no se aprobó hasta finales de 1989 y principios de 1990.

Sin embargo, no debemos pasar por alto la delicada situación política generada por las sucesivas demostraciones de descontento popular, repetidas desde 1981 hasta 1990, y que fueron aplacadas sin contemplaciones por el régimen marroquí. Debido en parte a estas manifestaciones y

a la cada vez más evidente percepción de los beneficios obtenidos en otras economías del entorno, tras haber aplicado programas de privatización, el Banco Mundial y el FMI comenzaron a valorar la conveniencia de aconsejar a Marruecos sobre la puesta en marcha de un extenso programa de privatización como mecanismo básico para alcanzar un amplio número de objetivos nominales deseables.

Los objetivos nominales fijados en el programa de privatización eran los siguientes:

- Reducción del gasto público y recorte del déficit presupuestario mediante una contracción generalizada del sector público;
- Mejora de la eficiencia asignativa de los recursos retirando la burocracia estatal y los monopolios e introduciendo la competencia en el sector privado;
- Provisión de capital, en la forma de cantidades de dinero instantáneas originadas de la venta de activos, que pueden ser utilizadas para la amortización de deuda, inversión en infraestructuras y otras formas de ajuste estructural;
- Estimular el crecimiento del sector privado;
- Iniciar la redistribución parcial de la riqueza en el conjunto de la sociedad introduciendo el “capitalismo popular”.

El régimen se mostró entusiasmado³² con la privatización y con sus objetivos, por lo menos tal y como fueron concebidos por el Banco Mundial y el FMI (Belkoura, 1990). Sin embargo, este hecho es engañoso. No está suficientemente claro si existía un deseo sustantivo del régimen en estimular el crecimiento del sector privado o, más bien, facilitar la redistribución de la riqueza entre la sociedad marroquí. Sea como fuere, el Gobierno ha tenido que continuar pagando en exceso su pronunciamiento de objetivos a lo largo del proceso de privatización. Además, mientras el régimen no tuviera inconvenientes en realizar recortes en los gastos, siempre que no produjeran más incidentes, el incremento de la eficiencia y el ingreso de sustanciales ganancias proce-

dentes de la venta de activos, no se vio obligado a utilizar tales ingresos para iniciar el tipo de ajuste estructural que era pretendido por el Banco Mundial y el FMI.

Llegados hasta este momento, cabe preguntarse hasta qué punto el régimen marroquí era capaz de responsabilizarse de los objetivos que fueron establecidos en el programa de transferencia de las empresas públicas. Una cuestión que puede hacerse extensible a otros muchos países en situaciones parecidas. Para empezar, considerando que el principal objetivo del programa era reducir el gasto público total (transfiriendo los costes generados por las empresas no rentables al sector privado), debe reconocerse la dificultad que supone vender al capital privado aquellas empresas con pérdidas. Además de esto, respecto al deseo y la necesidad de incrementar los ingresos para amortizar la deuda y continuar con el necesario ajuste estructural, dependía, como apunta Tom Najem (2001), de la habilidad del régimen para mejorar y mantener las condiciones financieras bajo control hasta el momento en que los ingresos generados por las ventas pudieran ser utilizados para tales fines.

Teniendo en cuenta la realidad de un sistema político basado en el clientelismo y los problemas económicos potenciales –recordemos la elevada dependencia del crecimiento marroquí respecto del buen comportamiento de las condiciones climatológicas– tales expectativas podían parecer en exceso optimistas.

Finalmente, a pesar de que un programa de privatizaciones era presumiblemente menos peligroso, a la hora de despertar el descontento popular, que un recorte inmediato de los subsidios u otras duras medidas de ajuste, la privatización afectó indudablemente a un gran número de segmentos de la población, no sólo a los trabajadores de las empresas afectadas por la venta. Esta cuestión podía tener implicaciones de legitimidad para el régimen³³ y podía generar problemas significativos en la medida en que el régimen debía preparar una cartera importante de empresas para la venta en las condiciones más atractivas posibles para el mercado.

Ya sea por problemas circunstanciales o debido a la resistencia natural del régimen para conceder algún tipo de poder efectivo a otros agentes sociales, la agenda del Estado marroquí, en la práctica, tuvo muy poco parecido con los objetivos nominales propuestos por los valedores financieros, Banco mundial y FMI, y ostensiblemente anunciados por el propio régimen. Es posible que el fundamento real del entusiasmo del régimen por la privatización tuviese poco que hacer con los objetivos fijados y se haya basado en otras consideraciones. Por un lado, la necesidad de hacer algo que conformase a los acreedores y, por otro, la necesidad de tener acceso a recursos adicionales para cubrir las obligaciones presupuestarias inmediatas y como fuente de legitimar adicionalmente la posición dominante del régimen en la sociedad marroquí.

Los objetivos nominales de la privatización marroquí

Según el discurso oficial, la privatización en Marruecos consiste en la cesión total o parcial de una empresa pública al sector privado. Como puede entenderse, el concepto de privatización varía de un país a otro y en cada espacio adquiere un sentido particular³⁴.

Los objetivos asignados de forma oficial al programa de privatización marroquí pueden reagruparse en objetivos económicos y financieros, por un lado, y objetivos sociales, por otro. En el área económica y financiera, la finalidad ha sido la dinamización de la economía marroquí, apertura a la economía mundial, creación de nuevos puestos de trabajo, mejorar el nivel de vida de los ciudadanos y equilibrar el presupuesto del Estado mediante la reforma del sector público empresarial. En el plano social, la privatización debe contribuir a corregir los desequilibrios regionales atenuando la concentración espacial de la riqueza en detrimento de las zonas rurales.

Desde el punto de vista social, el proyecto de privatización se fijó el mismo objetivo que la Ley de la marroquinización: la ampliación de la clase empresarial privada³⁵. A pesar del anterior pronunciamiento explícito, el riesgo potencial de que la privatización se deslizara y se transformara en una simple contribución a la aparición de un capitalismo de rentas y al refuerzo de los grupos privados se dejó ver muy claramente.

La Ley sobre la privatización fue votada por el Parlamento en 1998, pero el programa de privatizaciones no se puso en marcha hasta 1993. Además, este programa vino a completar las reformas puestas en marcha de modernización y apertura de la economía marroquí. Los objetivos fijados por Marruecos en el programa de privatización pueden considerarse numerosos y excesivamente optimistas, abarcando un amplio espectro del espacio económico. A pesar de ello, los objetivos pueden ordenarse en tres rúbricas principales: los objetivos financieros, los objetivos económicos y los objetivos sociales. Estos últimos, a pesar de que fueron recogidos en la Ley de privatización, tuvieron un trato marginal, por lo que presentaremos brevemente los primeros y nos centraremos en los objetivos económicos.

Los objetivos financieros de la privatización: gasto público y deuda exterior

Los objetivos financieros fueron proyectados con la intención de reducir las cargas presupuestarias del Estado. La valoración realizada por Mustapha Rhomari (1990), —en el momento de la aprobación de la Ley el “Estado marroquí está en plena situación coyuntural de degradación de su posición financiera”— permite dibujar este escenario. Para reducir las cada vez mayores cargas que limitaban la capacidad presupuestaria, el Estado debía, por un lado, racionalizar sus intervenciones frenando el crecimiento del sector público. Por otro, el diagnóstico sobre este sector permitía imputarle evidentes ineficiencias, y debía corregir el uso de la inversión pública como instrumento de regulación económica y social.

Si la transferencia de empresas públicas se insertó en un enfoque general, asumido por los poderes públicos con el objeto de reducir el déficit presupuestario, entonces era necesario pasar previamente por el saneamiento financiero, sin el cual la transferencia se antojaba totalmente imposible. Este objetivo puede considerarse como denominador común de todos los programas de privatización, tanto en los países desarrollados como los que están en vías de desarrollo, ya que el aspecto presupuestario de la privatización es el más notorio.

Los objetivos económicos de la privatización

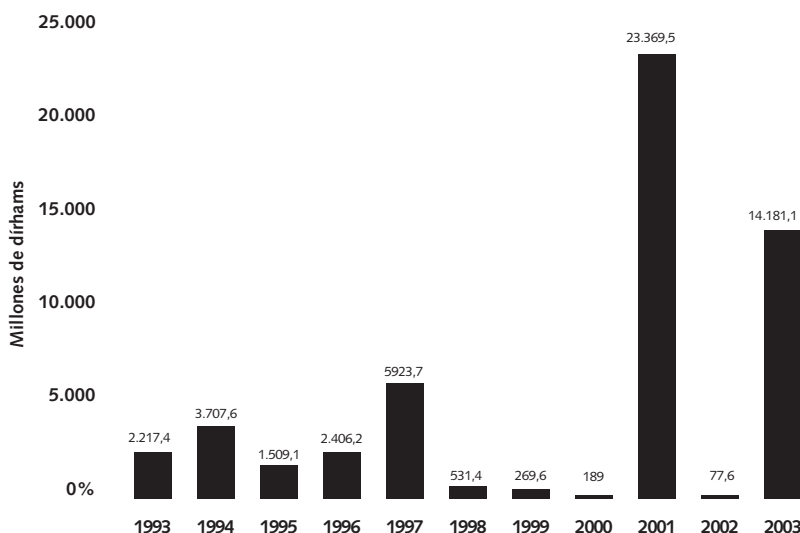
La privatización también apareció como una política e instrumento de estímulo para el crecimiento de la economía marroquí en su conjunto. Esto quedó claramente explicitado en la Ley de la privatización cuando en ella se recoge el objetivo de consolidar y completar el proceso de regionalización.

Reducción del gasto público y recorte del déficit presupuestario

La capacidad de reducir el gasto público de un programa de privatización depende en gran parte de la habilidad del Estado para vender empresas ineficientes o con pérdidas. La habilidad, por otro lado, de reducir el déficit presupuestario también depende de ello, y adicionalmente depende de condiciones económicas favorables que no hagan crecer los costes. Parece evidente que estas condiciones no han concurrido en el caso de Marruecos. Consecuentemente aquellos objetivos que hemos clasificado como nominales no se han alcanzado.

De la lista inicial de 75 empresas elegidas para su privatización (todas las empresas de la lista que no eran hoteles), en su mayoría constituían las empresas más rentables de la cartera estatal. Sólo trece de estas empresas generaban pérdidas en 1988, del resto una de ellas no publicó resultados y las otras 61 generaron algún beneficio. Como ya hemos indicado, el desarrollo del programa de privatizaciones no fue capaz de vender con éxito el conjunto relativamente atractivo de la cartera de empresas públicas.

Gráfico 2. Ingresos anuales generados por la privatización, 1993-2003, (en millones de Dh)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation, 2004.

Si uno de los principales objetivos implícitos de la privatización era reducir el gasto del sector público mediante la reducción de las transferencias dirigidas a las empresas que generaban pérdidas, entonces cabe preguntarse por qué el Estado marroquí esperaba alcanzar en aquel momento dicho objetivo incluyendo únicamente las empresas más rentables en la lista de transferibles. Para responder a esta cuestión podemos ofrecer tres posibles explicaciones:

La primera se refiere a que la primera lista de privatizaciones tuvo más intenciones de carácter ideológico o psicológico que objetivos de carácter económico. Era necesario iniciar y conseguir cierto ritmo inicial en el proceso de transferencias que generase confianza en los inversores y formara expectativas razonablemente positivas para vender las empresas más problemáticas.

La segunda explicación es que el Estado estuvo más interesado en el uso de la venta como forma de clientelismo que le asegurase y extendiera los lazos existentes con elementos del sector privado marroquí que tiene el interés y el capital necesarios para participar en un sector industrial de carácter tradicional.

La última explicación posible es que el régimen estuviese más interesado en generar sustanciales ingresos a corto plazo o renegociar las presiones y necesidades financieras que le acuciaban en el corto plazo.

Muy probablemente, cada uno de estos tres argumentos tiene validez. Respecto a la intención de crear inicialmente un clima propicio para el programa de privatización, se observan evidencias que sugieren que este pueda en realidad haber sido el motivo. En los primeros momentos de la privatización, por ejemplo, el régimen fue capaz de vender dos empresas (Simef, fabricante de motores eléctricos diesel, y Icoz empresa textil) a inversores privados a precios excepcionalmente bajos y, en ambos casos, se requirieron fuertes inyecciones de capital en los cinco siguientes años. Para Cameron Khosrowshahi (1997) estas ventas explican el segundo de los ítems señalado anteriormente.

Sin embargo, el planteamiento de crear un clima de confianza no parece haberse conseguido con éxito. Sobre todo teniendo en cuenta que a partir de 1998 el Gobierno marroquí concentró sus esfuerzos en vender las empresas todavía en cartera más rentables. Crear ese clima de confianza no se prolongó más allá de las primeras etapas al observar que esta no era condición suficiente para garantizar la continuidad de las transferencias, debido a los graves problemas financieros internacionales que aparecieron a continuación.

Parece plausible que el Estado esperase importantes beneficios, incluso de manera significativa, de la venta de sus empresas públicas a sus aliados y apoyos tradicionales situados en el sector privado. De hecho, los estándares que originalmente fueron marcados, en los que se fijaba el tipo de compradores estratégicos preferidos, favorecían a la burguesía tradicional y urbana marroquí. Finalmente, y observando el tercer argumento, la generación de ingresos suficientes para cubrir las necesidades presupuestarias y

financieras a corto plazo se ha convertido en la principal preocupación en los últimos años de la década de los noventa y primeros años dos mil (Najem 2001).

Mejora de la eficiencia y de asignación de recursos

Hablar de la mejora de la eficiencia y asignación de recursos permite utilizar diferentes patrones. En otros casos, la tasa de retorno normalmente exigida para la privatización ha oscilado entre el 5% y 8%. Empresas públicas con mayores tasas de retorno se han calificado como competitivas bajo estándares de eficiencia privada. Sin embargo, el FMI fijó en 1983 una tasa de retorno del 10% como mínimo del estándar de eficiencia (Joffé, 1991).

Teniendo en cuenta el restrictivo estándar del FMI, un número sustancial de empresas que Marruecos incluyó en su primera lista de transferibles no necesitaba la privatización bajo condiciones de eficiencia. Sólo 34 de las primeras 61 empresas (excluidos los hoteles) que generaban beneficios tenían una tasa de retorno por debajo del 10%. De las restantes 27 empresas, 17 tenían una tasa de retorno entre el 10% y el 15% y las otras 17 superaban el 15%.

Otra condición aplicable al objetivo de eficiencia es aquella que se refiere a que las empresas públicas que son transferidas al sector privado deben estar expuestas a los estándares de competencia que caracteriza el entorno del libre mercado. El mecanismo de transferencia más utilizado por Marruecos puede considerarse incompatible con esta condición. El mecanismo de privatización más utilizado tendió a destinar una parte importante de las acciones vendidas a un núcleo duro de inversores con anterioridad a la cesión del resto al mercado de valores. El núcleo de estos inversores estuvo formado habitualmente por grupos sociales y políticos muy cercanos al régimen. Que esto ocurriese así implicaba interesantes ventajas. La primera es que la venta podía ser negociada directamente, y por tanto fue más sencillo generar mayores ingresos que mediante la venta abierta o la Bolsa de Casablanca. La segunda es que los inversores que se

uniesen a dichas empresas podían beneficiarse de la experiencia que el núcleo duro tuviera sobre el entorno económico y sectorial marroquí. Esto, evidentemente, tiende a incrementar la confianza en la inversión, generando así un efecto de reclamo para otros inversores que participen en el mercado de valores. Sin embargo, este acomodo tiene inconvenientes. El más importante es que los gestores quedan inmunizados de un entorno competitivo y por tanto no van a desarrollar una gestión más eficiente de la que el Estado desarrollaba con anterioridad (Khosrowshahi, 1997).

Si recordamos el primero de los objetivos, el recorte de los gastos públicos, surgen dudas de hasta qué punto el Estado marroquí se compromete realmente a utilizar la privatización para incrementar la eficiencia y asignación de recursos. El predominio de la formación de un núcleo duro como forma de transferencia nos permite afirmar que la consolidación del clientelismo fue uno de los principales motivos, si no el primero, del programa de privatizaciones.

Ajuste de la deuda y reforma estructural

El programa de privatización facilitó a Marruecos 2.500 millones de dólares hasta finales de la década de los noventa. Cuál debía ser el destino de esta cantidad quedaba bien definido por las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el FMI. Por tanto, podía esperarse que esta cantidad de dinero fuese destinada a renegociar la deuda, inversión e infraestructuras y medidas de promoción para la industria exportadora. En realidad y sólo en los últimos años únicamente una pequeña parte de estos ingresos se han destinado a esas medidas. Esto nos permite adelantar que el compromiso del Estado respecto de este tercer objetivo nominal no ha sido satisfactorio.

Tan sólo dos años después de su inicio las críticas al régimen comenzaron a cuestionar el destino de los ingresos generados por la privatización. Un claro ejemplo son las críticas derivadas del uso especial que se practicó de la modalidad de privatización mediante bonos, que fueron censurados

por estar claramente dirigidos a la búsqueda de maximización de ingresos. El principal beneficio asociado a la privatización de bonos parece haber sido la mejora de las arcas del Estado, en un momento evidente de ralentización de la privatización, lo que permitió aliviar la presión fiscal de manera inmediata.

Es un hecho que los ingresos obtenidos por la privatización se hayan ido destinando, cada vez más, a hacer frente a los problemas de déficit fiscal que se repetían año tras año. Este es el resultado de la acumulación de los problemas financieros, reconocidos de manera repetida como fuera del control del Estado, cuyo origen se sitúa en las devastadoras sequías de 1990 y 2000, y que necesitaban ser aliviados con una sobredosis de gasto público. Al menos durante el período de sequía la necesidad de generar ingresos de manera inmediata agudizó la focalización sobre la privatización como instrumento para generar ingresos, lo que se tradujo en un aumento de la actividad de transferencia. Esta necesidad condujo a que se incluyeran en la lista de privatizables algunas de las empresas que el Estado consideraba intocables, y que se reservaban para intereses de más largo plazo.

Estimular el crecimiento del sector privado

El estímulo del sector privado fue incluido como uno de los principales objetivos del programa de privatizaciones por diferentes motivos. Se confiaba en que la privatización de empresas públicas tuviese un efecto sobre la actividad económica en general, y sobre la industria exportadora en particular. A corto plazo, el argumento recurrente no es otro que el incremento de la competencia debía mejorar la eficiencia, un mecanismo que se activa mediante el crecimiento de la productividad y de los beneficios, y a partir de ahí un incremento de los ingresos del Estado. La principal condición para que esto ocurriera con éxito es la capacidad de generar un entorno verdaderamente competitivo que estimulase el sector privado. Así como asegurarse de que la elite tradicional y económica no controlase el sector privado.

El mercado de valores debía tener un papel sustancial en la venta de los activos. La Bolsa de Casablanca debía permitir a los inversores nacionales y extranjeros participar en el proceso y promover un entorno competitivo para las empresas, que recién privatizadas, decidieran operar en este mercado (Joffé, 1991). En la práctica, el comportamiento del mercado de valores marroquí no ha cumplido con las expectativas creadas por el Gobierno respecto a la relación que debía crearse con el programa de privatizaciones.

La principal dificultad con la que se encontró este objetivo fue la excesiva concentración de riqueza presente en la sociedad marroquí. La elite tradicional económica era el único agente interior con suficiente capacidad para convertir en efectivamente competitiva la licitación en el mercado de valores de los activos estatales ofertados.

En el caso de que este problema fuera de difícil solución, la gestión política y social del Gobierno, lejos de ser diseñada para resolverlo, agravó aún más esta situación. Ya hemos señalado cuáles eran los estándares establecidos por el Gobierno para identificar a los compradores preferidos, y estos no eran otros que invitar a la elite tradicional marroquí a formar parte de los núcleos duros de las empresas privatizadas. Esta situación del proceso cercenaba claramente cualquier impacto potencial sobre el mercado. Esto ha supuesto limitar la capacidad del mercado de valores para generar un proceso más abierto y competitivo con los activos estatales privatizados, y sobre todo de los efectos derivados esperados.

Algunas aportaciones críticas han señalado que el programa de privatizaciones estuvo lejos de ser todo lo transparente que pretendió y tuvo que haber sido. El Gobierno marroquí ha pretendido seguir al pie de la letra la Ley que rige el proceso, anunciando y haciendo públicas las ventas de sus activos, pero al mismo tiempo ha ido en contra de su espíritu haciendo públicas las condiciones mínimas requeridas (Khosrowshahi, 1997). Si prestamos atención a las actitudes concernientes a la venta de las empresas públicas, se puede afirmar que muy pocas operaciones fueron capaces de igualar la privatización de dos empresas como la *Banque Marocaine du*

*Commerce Extérieur*³⁶ (BMCE) y la *Société Nationale d'Investissement*³⁷ (SNI). Aunque sólo dos grupos financieros, *Omnium Nord-Africain* (ONA) y *Bin Jalluns*, tienen en la actualidad la capacidad de hacer frente a operaciones de esas dimensiones, esto no explica la ausencia de esfuerzos realizada por el Estado para incluir a pequeños inversores en el proceso general, sobre todo si éste es un objetivo del que se hace mención explícita en la ley de privatización original.

En este mismo sentido, el comportamiento del incipiente mercado de valores de Casablanca ha resultado poco determinante en el estímulo de un entorno apropiado para el sector privado a lo largo del período más activo del programa de privatización (MEED, 1999). Lejos del espectacular comportamiento registrado en los ejercicios 1997 y 2003, con crecimientos del índice bursátil del 48,7% y 32,8% respectivamente, los índices Masi (Índice general) y Madex (Índice de valores más activos) han sufrido revalorizaciones del 22,49% y 23,75% a lo largo del año 2005. Este último dato debe relativizarse si se tiene en cuenta que una de las operaciones de mayor envergadura en todo el proceso, la venta parcial de Maroc Telecom, ha sido la principal protagonista de la evolución del parqué de Casablanca. El impacto de otras incorporaciones menores, como Sothema (Société Thérapeutique Marocaine), Dari Couspate (alimentos elaborados) y Lydec (servicios) han estado lejos del impacto generado por la primera.

Frente al comportamiento del mercado de valores marroquí, el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa (IDE) en el transcurso de 2005 ha prácticamente doblado el del año precedente. Estos flujos han alcanzado los 27.000 millones de dirhams frente a los 15.700 millones de 2004, esto significa que es la mayor cantidad de todo el período 2000-2005. Excepción hecha del récord marcado en 2001 con 33.000 millones de dirhams debido a la puesta en marcha de la segunda licencia de telefonía móvil y el comportamiento del sector turístico. Estas dos actividades han monopolizado cerca del 80% de las IED, seguidas del sector inmobiliario y el industrial.

La privatización marroquí y el marco institucional

El sistema político marroquí se ha caracterizado por su pronta consolidación y, a la vez, por la ausencia de transformaciones significativas. En la actualidad la organización formal de los poderes de Marruecos no es diferente a la que se generó tras la independencia³⁸. Reflejo de esta situación es el hecho de que la Constitución de 1962 ha sufrido un buen número de reformas sin alterar su filosofía original.

Los dos acontecimientos institucionales más importantes de los últimos años han sido, por un lado, la llegada de un nuevo rey, Mohammed VI, tras la muerte de Hassan II, y por otro, la instauración en 1998 de un Gobierno de alternancia formado por la coalición de siete partidos de diferente signo político. En su primer formato estuvo presidido por el líder de la *Union Socialiste des Forces Populaires* (USFP), Abderrahman Yussufi, partido de oposición y perseguido por el régimen. Tras las últimas elecciones de septiembre de 2002, democráticas, la responsabilidad de Gobierno ha recaído en Driss Jettou.

La alternancia ha sido posible, como señala Mohammed Tozy, gracias al fructífero “regreso al pasado” que ambos han efectuado. Por un lado, la monarquía ha reconocido la existencia de presos políticos y, por otro, la izquierda ha admitido su responsabilidad en la intentona golpista de 1973 (Tozy, 1999).

Los hitos formativos más importantes y los reajustes posteriores han sido los siguientes: a) el cambio del procedimiento de sucesión mediante el cual el rey nombra directamente como heredero a su primogénito³⁹; b) la prohibición constitucional, en 1962, del partido único, el período de suspensión parlamentaria por disturbios y empate electoral, 1965-1970, al que acompaña una fuerte represión de la izquierda política; c) el fracaso de los magnicidios de principios de los setenta y del intento de reconstitucionalizar y parlamentarizar la vida política, 1970 y 1972; d) la reforma de las fuerzas armadas que sigue a los golpes de Estado y la supresión del Ministerio de Defensa en 1972; e) la crisis del Sahara, 1974-76,

de la que el régimen sale muy fortalecido como demuestran las elecciones legislativas de 1977; f) las revueltas populares y el cese de pagos exteriores en 1983, y el aplazamiento continuado de las elecciones durante los años ochenta y principios de los noventa; g) el referéndum de 1989, en el que el rey vuelve a renovar la confianza del pueblo y obtiene el visto bueno para un aplazamiento más de las elecciones, y h) finalmente, las reformas constitucionales y los pactos para una alternancia anunciada que se produce a finales de los noventa. Las reformas realizadas entre 1992 y 1996 incluyen el aumento de la cuota de escaños de elección directa y el deber implícito del monarca de nombrar primer ministro al líder de la mayoría parlamentaria. Por último, el pacto de 1997, en forma de una Declaración Conjunta, fija las condiciones para la celebración de unas elecciones limpias y transparentes (Montabes, 1999).

Las estrategias desarrolladas por Marruecos han insistido en mantener, e incluso incrementar, el gasto público corriente; a cambio la inversión pública ha sido la sacrificada en el proceso de estabilización y ajuste estructural. En un contexto de ineficiencia generalizada en la aplicación de las reformas estructurales, la corrección de problemas de equidad y desigualdad se muestran hartos difíciles de resolver.

El modelo de toma de decisiones desarrollado por los responsables económicos marroquíes debe calificarse como un proceso que ha evitado incluir consideraciones de carácter institucional, político y cultural, centrándose exclusivamente en las condiciones necesarias que garantizaran el logro de resultados económicos.

La clase intelectual marroquí ha manifestado recientemente que las condiciones sociales tienen un papel estratégico en el éxito de las políticas económicas de reforma (Guessous, 2003a y 2003b). Junto a los determinantes políticos y económicos, en el proyecto de reformas deben incluirse elementos de carácter social. La lógica de los responsables económicos se ha centrado en dos formas de determinismo,

fundamentalmente en el determinismo económico-tecnológico y, también en el político-administrativo. El resultado fallido de modernización y reformas estructurales, que ha acompañado a programas de desarrollo bien intencionados, se asocia al carácter determinante del marco social como límite.

Consolidada la estabilización macroeconómica, la limitada eficacia de las reformas desarrolladas en Marruecos se explica en el diferencial producido entre las intenciones iniciales y los resultados obtenidos. Un diferencial que se ha originado en los componentes sociales y en la estructura misma de la sociedad marroquí. Pero además, los intentos de reforma de la estructura económica pueden revelar que las lógicas económicas y políticas desarrolladas no sólo han dado lugar a resultados fallidos, sino que incluso está impidiendo entender y corregir los motivos de los mismos. Para Brahim Mansouri (2003 y 2005), el mantenimiento de estas lógicas puede reproducir los resultados obtenidos hasta este momento.

En resumen, los rasgos que caracterizan el sistema político marroquí pueden recogerse de la siguiente manera: a) estabilidad de las instituciones y de su funcionamiento formal e informal; b) consenso nacional en torno a la monarquía, el Sahara y la economía liberal (Joffé, 1998), y c) aumento de la capacidad de penetración material y simbólica del *makhzen* en el Estado (administración, fuerzas armadas y policía) y en la sociedad, pero también en la economía (mediante el consorcio real OMNIUM, en los partidos políticos, los sindicatos, cerca de los ulemas, la *surfa*, y los jefes tribales y bereberes).

En este sentido, Marruecos presenta evidencias claras de haber pretendido acogerse al enfoque que recomienda aplicar una estrategia de choque en la puesta en marcha y ejecución de su programa de privatizaciones. Sin embargo, el marco institucional, social y político ha redirigido la privatización hacia una estrategia más gradualista.

El período 1993-1998. El mayor peso de los grupos de presión

El período 1993-1998 debe ser considerado como el de mayor profundidad en las políticas de reforma estructural, garantizada ya en ese momento la estabilidad macroeconómica. A su vez, este período también constituye el momento en el que los diferentes grupos de presión alcanzan mayor capacidad de influencia. Esta capacidad fue idónea para determinar la velocidad de las reformas y, por tanto, de los resultados de los programas de reforma del sector financiero, de reforma política, institucional y social, y también del programa de privatización.

La puesta en marcha del programa de transferencia de propiedad pública se inserta en la noción de “espíritu de empresa” y la promoción de la propiedad de activos entre los jóvenes empresarios que se incluyó en el discurso oficial marroquí a partir de este período –capitalismo popular. Sin embargo, existen dudas razonables para pensar que la privatización, por sí sola, pudiera ser capaz de movilizar estas dos cuestiones⁴⁰. El perfil del empresario marroquí, definido por Abdelkader Berrada (1992), se caracteriza por la mayor preferencia de este a la inversión en actividades que generen beneficio de manera inmediata, generalmente vinculadas al sector servicios, a la propiedad de la tierra y en activos reales en los cuales pueden beneficiarse de la protección frente a las competencias exteriores que le ofrece el Estado.

Por otro lado, uno de los objetivos básicos de la privatización en Marruecos, extender la propiedad de los activos transferidos entre los ciudadanos para permitir la concentración de la propiedad entre la minoría de propietarios y así permitir la aparición de una nueva clase social capitalista, no tuvo en cuenta la existencia de límites estructurales en una economía capitalista subdesarrollada⁴¹. A pesar de las reformas llevadas a cabo sobre el sector financiero, el papel del mercado de valores de Casablanca no ha podido superar la estructura familiar del capitalismo marroquí, aunque también es cierto que la utilización del mercado de valores ha permitido el acceso a pequeños inversores. Sin

embargo, el grueso de la privatización se ha concentrado en los grandes inversores locales y extranjeros.

La privatización marroquí ha adolecido, entre otros, de un serio problema. El proceso de transferencia ha acumulado un retraso en su ejecución especialmente llamativo. Baste señalar que en su puesta en marcha pasaron 38 meses desde la aprobación de la Ley 39/89 hasta que se produjo la transferencia de la primera empresa pública. La justificación puede apoyarse en el argumento que ofrecen José Edgardo Campos y Hadi Esfahani (1996 y 2000): “las reformas, y entre ellas la privatización, deben interpretarse como la renegociación de contratos que modifica directamente la función de provisión del gobierno por otras más eficiente y orientada al mercado”. Los grupos de interés que han apoyado tradicionalmente la función estatal han debido valorar la manera en que se van a distribuir los beneficios de este cambio, y cuál va a ser el papel del Estado en la distribución de los mismos. Esto ha implicado que las reformas han sido obstaculizadas por cuestiones contractuales como son los problemas de información y oportunismo. Conservar el poder cuando se pone en marcha un programa de privatización requiere haber asegurado, de manera previa, el apoyo político suficiente del Gobierno⁴². En este sentido, los esfuerzos dedicados por parte de las autoridades económicas y políticas marroquíes a promover el capitalismo popular con la “marroquinización” de 1973 fueron prácticamente nulos.

Cuando Marruecos decide poner en marcha su programa de privatización, múltiples grupos de presión, como el concentrado sector industrial, los grandes propietarios y los sindicatos, se opusieron frontalmente. Bajo esta perspectiva, lo que es sorprendente y más significativo es que el régimen político marroquí se haya constituido como el principal y más poderoso grupo de interés. Esta consideración puede ser debida a que el propio Estado marroquí es el que más se ha resistido a las primeras privatizaciones de empresas públicas que le ofrecían un importante apoyo político. Por tanto, junto a la resisten-

cia de los sindicatos y el aparato burocrático, el sector público como fuente de apoyo y legitimidad para el Gobierno, explica el retraso y el ritmo de la venta de las empresas públicas marroquíes.

El comportamiento de la administración ha sido determinante en el programa de privatización. El hecho de que la privatización comenzara en primer lugar por las empresas públicas más rentables, y con ellas a generar importantes cantidades de recursos financieros para el Estado, provocó que el aparato burocrático comenzara a mostrarse más proclive hacia la transferencia de los activos estatales hacia el sector privado. Los ingresos derivados de la privatización permitieron a este grupo de presión seguir beneficiándose de las rentas destinadas a la administración.

Por otro lado, los sindicatos, en acción conjunta con los partidos políticos de oposición, mostraron también fuerte oposición en la venta de determinadas empresas públicas. La convocatoria de numerosas manifestaciones y huelgas en contra de la privatización consiguió retrasar algunas operaciones y, además, que el Gobierno pusiera en marcha compensaciones financieras y laborales a favor de los empleados. A cambio, el Gobierno consiguió un mayor grado de complacencia de los sindicatos. Los partidos de la oposición, no obstante, desaprobaron ciertas operaciones incluidas en la lista de privatizables de la Ley 39/89, incluso antes de que el programa de transferencias se pusiera en marcha a partir de 1993.

La reforma del sector financiero y el comportamiento de los grupos de presión han demostrado mejores relaciones. Ello ha conducido a que la liberalización de la política monetaria, la eliminación de los controles existentes sobre el sector bancario, el mercado de valores y el mercado de divisas hayan generado resultados positivos. Entre ellos el mercado de valores de Casablanca, que ha acumulado comportamientos espectaculares. Sin embargo, la mayor parte del comportamiento de la capitalización bursátil ha sido debida al programa de la privatización. A pesar de estos resultados, también las reformas de este sector

se han ralentizado significativamente, hasta el punto de poder calificarlas todavía como incompletas (Mansouri, 2005). Este comportamiento se ha debido a la fuerte influencia del grupo de presión, *Groupement Professionnel des Banques Marocaines*. Los intentos liberalizadores en el sector bancario no han impedido que este *lobby* se haya comportado de manera casi colusoria, especialmente en lo referido a los tipos de interés. Los vínculos entre este colectivo y la elite reguladora explican por qué el Gobierno marroquí no se ha enfrentado abiertamente en contra de las coaliciones presentes en este sector⁴³.

El período 1998-2004. La segunda generación de reformas

Las reformas del período 1998-2004, de carácter eminentemente político, institucional y social, se han relacionado con un grupo de presión principal, el aparato burocrático marroquí. Bajo el conjunto de reformas anteriores subyace el intento por parte del Estado de mejorar la gobernabilidad del país y la promoción de la sociedad civil, para lo cual se han añadido reformas administrativas y jurídicas.

En la medida que estas reformas han pretendido afectar directamente la iniciativa y capacidad del aparato administrativo para seguir extrayendo rentas y, por lo tanto, beneficiándose de la corrupción y el cohecho, la burocracia marroquí ha intentado bloquear el proceso de reformas en estas áreas particulares. Este intento se ha desarrollado en la ralentización de la aprobación de las nuevas leyes y, posteriormente, en su ejecución. Un retraso evidente durante el período de gobierno de alternancia, 1998-2002, en el que las necesarias reformas de segunda generación acumularon retrasos significativos.

A lo largo de este período, la elite dirigente también ha desarrollado una gran influencia en el comportamiento de las reformas. Algunas de las principales carteras ministeriales, los ministerios soberanos, se mantienen bajo el control de la casa real. Esta división de poderes ha permitido que, a pesar de la actitud reformista del nuevo monarca, las reformas institu-

cionales hayan acumulado bloqueos y retrasos. A pesar de los avances hacia la transición democrática y la libertad de información, la falta de coordinación que han demostrado los ministerios soberanos con los ministerios controlados políticamente ha bloqueado y retrasado algunas de las reformas de segunda generación. Entre otros, la capacidad de influencia de los sindicatos a lo largo de este último período ha sido capaz de ralentizar los programas de racionalización del sector público de 1996 y 2000, y ha condicionado y ralentizado un buen número de operaciones de transferencia de empresas públicas.

La proliferación de partidos políticos debe entenderse como el resultado de la estrategia de neutralización de la monarquía marroquí, la falta de promoción interna en los partidos, factores ideológicos (Santucci, 2001; Ben Ali y Cherkaoui, 2003), y por la inclusión de dimensiones regionales y generacionales. Las continuas divisiones del espectro político son debidas a las pugnas por ganar posiciones en el Gobierno, hasta el punto que su incapacidad de mediación entre Estado y ciudadanos se manifiesta por su proximidad al poder. Este comportamiento explica que los partidos políticos marroquíes no utilicen la liberalización política para consolidar el todavía endeble sistema democrático sino que es utilizado como un instrumento más de extracción de rentas. Un fenómeno que afecta negativamente al proceso de consolidación democrática confiriéndole una connotación puramente electoralista y de democracia de fachada (Mansouri y otros, 2005).

Los partidos progresistas han prescindido repetidas veces de las cuestiones sociales, centrándose únicamente en cuestiones económicas y políticas. Un ejemplo claro de realidad social e ideológica es el de la tribu. Sin embargo, ningún partido político, ni tan siquiera aquellos más progresistas han ofrecido una posición clara y explícita sobre este fenómeno. Las cuestiones de género y familia también han quedado al margen de la realidad política, y tampoco han desaparecido del todo las actitudes represivas sobre algunos colectivos, a pesar de los avances reformistas.

Los responsables de política económica marroquíes han sobrevalorado la capacidad del conjunto de agentes económicos para entender y asumir las estrategias de reforma puestas en marcha. Junto con los partidos políticos, el Gobierno no ha valorado correctamente las condiciones impuestas por las estructuras sociales y económicas a cambio del ajuste y reformas estructurales, y también han negado la importancia de los factores culturales en el entorno de las reformas de segunda generación.

En las diferentes etapas de ajuste solamente los grupos de presión con mayor capacidad de influencia han sido compensados. Estos colectivos han forzado al Gobierno a mantener e incluso elevar el gasto público corriente y otras partidas improductivas en detrimento del gasto público en inversión. Las profundas conexiones de intereses entre los grupos de presión y el sistema político explican con suficiencia por qué los resultados de las reformas no han sido los proyectados. Además, también explican por qué el diseño y ejecución de las reformas han sido instrumentadas para permitir que los grupos de presión continúen actuando como extractores de rentas. El propio ex primer ministro Abderrahman Yussufi afirmó: "Marruecos puede describirse como una gran sala de espera en la que es obligado pasar un tiempo indefinido antes de una eventual entrada".

La eficaz pero ineficiente estabilización macroeconómica y reforma estructural se ha debido al hecho de que estas no han sido complementadas por las reformas de segunda generación, fundamentalmente las reformas de carácter político, institucional y social. El Gobierno marroquí ha confiado en exceso en la capacidad de la política económica para afectar y transformar a las instituciones marroquíes frente a otras causalidades en las que los factores no económicos pueden alterar los objetivos fijados por las reformas.

La privatización marroquí en el nuevo siglo

En el transcurso del último quinquenio se observa un cambio de tendencia, salvo alguna excepción, en el número, ingresos generados y naturaleza de las operaciones de privatización llevadas a cabo. Mientras que las privatizaciones generaron en 2005 13.000 millones de dirhams, según estima la Ley de Finanzas de 2006, no se espera que para este mismo año se superen los 4.500 millones. Para paliar esta caída, el Gobierno marroquí prepara un proyecto de ley con el que se pretende incentivar la inversión extranjera para que participe en el sector eléctrico y postal, y ofrecer un paquete de empresas que aún no han sido transferidas al sector privado.

A finales de este mismo año 2006 debe concluir la transferencia de la principal empresa de transporte marítimo marroquí, Comanav Voyages (Compagnie Marocaine de Navigation). Esta operación cierra un grupo de privatizaciones, totales o parciales, que ha incluido a empresas simbólicas como Maroc Télécom (Itissalat Al-Maghrib) vendida al grupo Vivendi Universal, Régie des Tabacs adquirida por el grupo Altadis, la entrada de Renault en Somaca (Société Marocaine de Construction Automobile) y el Banque Centrale Populaire, entre otras.

Sin embargo, el grupo de ocho empresas⁴⁴ incluidas en la lista publicada por el Ministerio de Finanzas y de la Privatización en 2003 no han encontrado comprador alguno y se unen a otras 16 sociedades incluidas en la lista original de la Ley de privatización de 1989. Además, y de manera significativa, la privatización de Royal Air Maroc, que debía configurarse como una de las operaciones más importantes de los últimos años, ha sido congelada momentáneamente. Los motivos por los que estas empresas no han podido ser privatizadas van desde la sobrevaloración de los activos ofertados a la creciente desconfianza sobre el futuro de los sectores a los que pertenecen, sin olvidar las ineficiencias que ha demostrado la gestión del proceso administrativo ralentizando sobremanera el proceso. No deben, sin embargo, olvidarse las condicio-

nes de incertidumbre que está generando el actual marco socioeconómico internacional.

El sector bancario sirve de ejemplo. La participación accionarial extranjera en los bancos marroquíes alcanzó el 22% del total de los activos a finales de 2005. Tres de los cinco bancos más importantes y que controlan alrededor del 80% de los depósitos y créditos están bajo el control de BNP Paribas, la Société Générale y el Crédit Lyonnais. El banco más importante del país, el Banque Centrale Populaire, fue privatizado de manera parcial en junio de 2004 mediante una oferta pública de venta del 20% de su capital a través de la Bolsa de Casablanca. Sin embargo, los rasgos propios del sistema bancario marroquí y sus reglas de control auguran una participación en la privatización excesivamente lenta a medio plazo.

El principal efecto que se revela en estos momentos atañe al nuevo marco presupuestario que supone la progresiva ralentización de las privatizaciones, y la caída de los ingresos derivados se une a la reducción de ingresos arancelarios y a la reducción de las rentas derivadas de los monopolios. Hasta ahora, las primeras y las últimas han permitido a Marruecos hacerse un lugar de privilegio en la atracción de IED y deben seguir haciéndolo por lo menos a lo largo de 2006 con la venta parcial de Comanav, el 20% de la Régie des Tabacs y Drapor entre otras. Sin embargo, las reducciones comentadas supondrán un montante cercano a 25.000 millones de dirhams menos para el ejercicio 2007, año en el que deben celebrarse las próximas elecciones legislativas. En este contexto, la posible llegada de un nuevo primer ministro de corte político y menos tecnócrata puede generar un panorama bien diferente; un mayor recurso al endeudamiento y el consiguiente incremento de los tipos tendrían efectos negativos sobre la inversión privada.

La revisión organizativa de la Ley de la privatización debe ofrecer mayor transparencia y para ello las zonas francas para la exportación también constituirán el referente. Por otro lado, la incorporación de Marruecos a la economía mundial es significativamente avanzada. El

acuerdo de Asociación con la Unión Europea para 2010, el acuerdo de librecambio con Estados Unidos, en vigor desde este mismo año, y el Acuerdo de Agadir así lo señalan.

A pesar de todo lo anterior, es el programa de privatizaciones el que ha generado el grueso de la IED, y pone sobre la mesa la cuestión de saber cuál será el horizonte cuando la ola de transferencias y las concesiones de servicios públicos se agoten. A medida que las empresas privatizables sean cada vez menos numerosas, fundamentalmente a partir de cinco o seis años, el Estado marroquí deberá recurrir a otras fuentes de ingresos y evitar el excesivo endeudamiento.

El actual Gobierno marroquí ya se ha pronunciado, y este mismo año el cuadro de intervenciones ha sido revisado a la baja. El crecimiento de los precios del barril de crudo ha puesto en duda el sistema de compensaciones y el posible agotamiento de tesorería. Afortunadamente, el Gobierno actual ha tenido el valor de iniciar una reflexión en esta dirección, reflexión que el Gobierno que surja de las próximas elecciones deberá concluir con medidas concretas. Sin embargo, la reducción de las subvenciones puede hacer resurgir la sombra de la contestación social, sobre todo si los precios de la energía y alimentos se ven afectados; en un contexto de progresiva liberalización de precios, no sólo debe afectar las encomias domésticas sino también a la industria altamente dependiente de la energía.

Conclusiones

La estabilización macroeconómica y reformas estructurales llevadas a cabo por Marruecos a partir del marco del *Programme d'Ajustement Structurel* han conseguido recuperar los equilibrios interno y externo de manera aceptable. Sin embargo, los avances en el crecimiento económico y la mejora en los estándares de vida siguen siendo decepcionantes.

Esto nos permite afirmar que el ejercicio de estabilización y ajuste debe ser calificado de eficaz. Sin embargo, y al mismo tiempo, ha estado lejos de poder ser calificada como eficiente. El ajuste presupuestario ha provocado efectos distorsionadores sobre el comportamiento de las variables macroeconómicas de la economía doméstica marroquí. Desde la perspectiva de la política económica, las decisiones de los responsables económicos se han visto condicionadas por la presión e influencia de la elite de poder, por un lado, y el descontento, tanto popular como político, por el otro, y han modificado la forma y fondo de las medidas concebidas inicialmente. En definitiva, el Gobierno ha visto confiscados sus objetivos de crecimiento económico de largo plazo mediante el manejo de la estabilización macroeconómica.

La ineficiencia de la estabilización macroeconómica y de las reformas estructurales está motivada por la ausencia de reformas de acompañamiento, fundamentalmente medidas de carácter político, institucional y social. Los responsables de política económica y los representantes políticos han otorgado a la sociedad marroquí la capacidad de comprender y participar en el programa de reformas, una destreza que, sin embargo, todavía no ha desarrollado. Sin olvidar, además, que de forma natural el entramado económico y social pretende conseguir sus propios objetivos de las reformas puestas en marcha. Esto nos permite concluir que el supuesto vínculo entre reformas y liberalización económica, junto con la liberalización política y la deseada democratización no ha aparecido todavía en el caso de Marruecos, o simplemente se encuentra en un estado embrionario.

La estrategia de Asociación Euromediterránea, o Proceso de Barcelona, ha influido positivamente en el impulso de las reformas socioeconómicas de Marruecos. El Acuerdo de Asociación de la UE con este país entró en vigor en marzo de 2000 y está exigiendo el progresivo establecimiento de un área de libre comercio entre ambas partes. Ello ha repercutido favorablemente sobre la dinámica económica marroquí, aunque de manera aún insuficiente. La Política Europea de Vecindad, presentada en mayo de 2004, ha querido reforzar la estrategia anterior, mediante nuevas formas de cooperación y de asociación con los Países Terceros Mediterráneos, con el fin de animar el avance en sus reformas institucionales. Marruecos ha acogido con mucho interés esta propuesta de la UE y se ha establecido un Plan de Acción en este sentido. Un plan cuya ejecución, en absoluto fácil, puede ser sin duda muy importante para el desarrollo económico y social de dicho país.

La interpretación y uso particular de la privatización en Marruecos ha dado lugar a que el intento de desreglar los monopolios estatutarios, con la intención de extender la competencia interior y exterior, y la invitación al sector privado para que se convierta en protagonista de la provisión de servicios, han tenido validez sólo durante un tiempo. En cambio, ha sido la venta de activos estatales la que debe entenderse como principal objetivo pragmático de la transferencia de propiedad pública. Una cuestión que sorprende ante la aceptación dogmática de la naturaleza de las operaciones de privatización patrocinadas por el Banco Mundial y el FMI, y que, en un modo u otro, han servido de referencia a Marruecos para poner en marcha su programa de desnacionalización.

Los objetivos fijados por Marruecos en el programa de privatización pueden considerarse excesivamente numerosos y optimistas, ya que estos han pretendido originalmente afectar a la economía en su conjunto. A pesar de ello, los objetivos perseguidos pueden ordenarse claramente en tres rúbricas principales: los objetivos financieros, los objetivos económicos y los objetivos sociales.

La diversidad de sectores que originalmente estaban incluidos en la lista de empresas privatizables, valorada como excesivamente ambiciosa, recogía la intención de extender la privatización al conjunto de sectores productivos marroquíes. Sin embargo, los resultados demuestran la excesiva concentración sectorial de las empresas transferidas, muy lejos de lo proyectado por la Ley 39/89. Reflejo de esta circunstancia es el uso abusivo de la modalidad de privatización “empresa por empresa” (*case-by-case*) mediante adjudicación directa, abandonando la intención de impacto sectorial original. Esto demuestra que los recursos disponibles por los gestores del programa han sido insuficientes para un proceso excesivamente administrado y controlado.

No obstante, dada la complejidad del programa de transferencias y observando la repuesta en términos de la demanda generada de los activos públicos ofertados, el comportamiento general puede valorarse cualitativamente como correcto, a pesar de las irregularidades detectadas y el laberinto desarrollado en torno al proceso administrativo. En términos cuantitativos, el número de empresas públicas transferidas no ha superado el 50% de las proyectadas inicialmente, lo que debe considerarse como un resultado insuficiente.

Los objetivos económicos de la privatización se han diluido rápidamente a favor de otros de carácter ideológico y de generación de un clima económico más favorable. El clientelismo como forma de legitimación del régimen marroquí también ha utilizado la privatización de las empresas públicas como medio de garantía de su *statu quo*, aunque de manera sorprendente no ha afectado a las más rentables. Junto a los anteriores, la necesidad de generar recursos financieros a corto plazo ha estado muy presente en la mayor parte del período.

La privatización marroquí no puede ser considerada como la simple transferencia de empresas del sector público al sector privado, con el objetivo de mejorar la eficiencia productiva y la eficiente asignación de recursos. A pesar de los objetivos explícitos, el proceso de transferencia de empresas públicas al sector público se inició, y se mantuvo posterior-

mente, con la elección de una estrategia clara de venta prioritaria de las empresas más rentables. Por ello, y más bien, el objetivo no ha sido otro que la búsqueda de maximizar los ingresos y concederles un carácter presupuestario instrumental. En este caso, no sólo debe considerarse un proceso presidido por el gradualismo sino que, además, la privatización formalmente entendida no se ha desarrollado plenamente hasta finales de la década de los noventa y principios de la siguiente, lo que debe valorarse como un retraso acumulado muy considerable. Incluso la evidente recuperación del ritmo de privatizaciones a finales de los noventa, y sobre todo en los primeros años 2000, de la que ha sido protagonista la transferencia parcial de los principales grupos empresariales públicos, permiten, en perspectiva, afirmar que la privatización, sin duda, ha sido la más lenta de las reformas estructurales llevadas a cabo por Marruecos.

Sin embargo, y no menos importante, el programa de privatización puesto en marcha en la última década se ha convertido en un instrumento para que el *makhzen* tradicional reorganice las estructuras sobre las que reposa su estatus y privilegios económicos. De esta manera, la venta de algunas joyas del sector público ha estado claramente motivada en un objetivo redistributivo del patrimonio estatal entre los diferentes grupos de legitimación y de poder, utilizada para perpetuar el sistema político centralista.

Llegados a este punto cabe hacerse una última reflexión. ¿Cómo puede explicarse que un país que ha puesto en marcha un amplio espectro de reformas no sea capaz de acelerar su crecimiento de manera significativa? La estabilidad de precios alcanzada, la reducción de la deuda pública, la modernización del sistema financiero, la mejora de las infraestructuras, los avances en el sistema educativo y las aportaciones generadas por el sector turístico y las operaciones de privatización no acaban de dar respuesta a esta cuestión. La economía marroquí sigue sufriendo un proceso de transformación demasiado lento que sea capaz de generar un mayor crecimiento. El principal lastre proviene de la política económica desarrollada y que se traduce en la rigidez del mercado

de trabajo, la excesiva presión fiscal, un régimen de tipos de cambio fijo que compromete la competitividad exterior y un régimen comercial todavía muy proteccionista. Las incapacidades del mercado marroquí contribuyen a ralentizar una dinámica de crecimiento acelerado y que todavía abusa de la competencia desleal, la economía informal y la carencia de elementos de coordinación entre el sector público y privado.

Para finalizar, descrito el panorama y perspectivas que establece el proceso de reformas continuas y el uso de un instrumento concreto como es el de la privatización, creemos necesario realizar una breve y particular mención a uno de los ocho planes de acción que ha puesto en marcha nuestro Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, el Plan Integral de Desarrollo del mercado marroquí (Plan Marruecos). Aprobado en 2005 para el período 2006-2007, este plan se incluye en el marco de los Planes Integrales de Desarrollo de Mercados.

Este plan pretende impulsar y consolidar la presencia de España en un mercado en proceso de modernización que se define como prioritario para España. Con el fin de fomentar el establecimiento de las pymes nacionales en el país alauí, se ha dotado un presupuesto para dos años de 199,2 millones de euros. Los objetivos esenciales del Plan Integral de Desarrollo de Marruecos son fomentar el establecimiento de las empresas españolas aprovechando el efecto arrastre de las grandes inversiones en beneficio de las pymes; reforzar la imagen de la empresa española, y consolidar las relaciones institucionales con un entorno favorable para los negocios, destacando el inicio de negociaciones para la liberalización del comercio agrícola, productos agrícolas transformados y de pesca.

La lógica y oportunidades de este plan deben encontrarse en el hecho de que España es ya el segundo proveedor, cliente e inversor en Marruecos, con un comercio bilateral que en 2005 alcanzó los 4.331 millones de euros, donde las exportaciones españolas sumaron un valor de 2.230 millones de euros y las importaciones un total de 2.101 millones, lo que coloca a Marruecos como cuarto cliente extracomunitario y décimo cuarto proveedor de nuestra economía. Por otro lado, las inver-

siones españolas han alcanzado cerca del 20% del total recibido por Marruecos en el período 1995-2004.

Para conseguir estos objetivos, la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio y la CEOE han identificado una serie de “sectores de oportunidad” que en materia de exportaciones incluyen las industrias vinculadas al turismo, auxiliar de la energía, bienes de equipo, medio ambiente, auxiliar de telecomunicaciones, agroalimentario, material eléctrico y materiales de construcción. En lo que se refiere a las inversiones, las mayores oportunidades de negocio en Marruecos deben desarrollarse en las actividades de infraestructuras, consultoría e ingeniería, energías renovables, tecnologías de la información, turismo, servicios públicos, distribución comercial y franquicias, transporte y pesca.

Referencias bibliográficas

- BALTA, P. *El gran Magreb*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 1994.
- BANK AL-MAGHRIB. *Rapport Annuel, Année 2000*.
- BATALLER, F. y JORDÁN, J. M. "El Mediterráneo sur y oriental y la Unión Europea: las relaciones comerciales y su entorno estratégico". *Información Comercial Española*. No. 744-745 (agosto-septiembre, 1995). P. 111-138.
- BATALLER, F. y JORDÁN, J. M. "El Área Euromediterránea: esperanzas, logros y frustraciones del Proceso de Barcelona". *Información Comercial Española*, No 788 (noviembre, 2000). P. 161-177.
- BELGHAZI, S. "L'expérience de Privatisation au Maroc". En: *Les Privatisations, Journée d'actualité, actes du colloque de Beyrouth*. CEDROMA (Centre d'Etudes des Droits du Monde Arabe), Faculté de Droits et des Sciences Politiques, Université Saint-Joseph, Beirut, marzo 1999.
- BELKOURA, H. "Privatisation: the Moroccan government view". *Chamber Economic Report*. No 29 (1990). Arab-British Chamber of Commerce.
- BEN ALI, D. "Ajustement économique et libéralisation politique". *Working Paper Series*, No 9.509. (1995). Economic Research Forum, El Cairo.
- BEN ALI, D. y CHERKAoui, M. "The Political Economy of Growth in Morocco". Ponencia presentada al *GDN Global Research Project on Explaining Growth*, *Economic Research Forum*: El Cairo, 2003.
- BERRADA, A. *État et Capital Privé au Maroc de 1956 à 1986*. Tesis Doctoral de Estado, Facultad de Derecho y Economía. Rabat: Universidad Mohammed V, 1992.
- BOUACHIK, A. *Etude critique du secteur public économique marocain*. Tesis Doctoral de Estado en Derecho, Universidad de Niza, Sophia-Antipolis, 1985.
- BOUACHIK, A. "The legal, institutional and technical aspects of privatisation in Morocco". *Journal of Economic cooperation among Islamic countries*, Vol. 14, No 3-4 (1993)
- BOUACHIK, A. *Les privatisations au Maroc*. Rabat: Morocco Printing and Publishing Co, 1995.

- CAMPOS, J. E. y ESFAHANI, H. S. (1996): "Why and When Do Governments Initiate Public Enterprise Reform?" *The World Bank Economic Review*. Vol.10, No 3, (septiembre, 1996).
- CAMPOS, J. E. y ESFAHANI, H. S. "Credible Commitment and Success with Public Enterprise Reform". *World Development*, Vol. 28, No 2 (2000).
- CATUSSE, M. "A propos de l'entrée en politique des entrepreneurs marocains". Séminaire du Centre de Développement. *Dialogue public-privé dans les pays en développement, panacée ou fausse bonne solution?* Paris : OEDC, octobre, 2005.
- CLAISSE, A. "Les entreprises publiques au Maroc". *Revue française d'administration publique*, No 4 (1977). P. 165.
- COMMISSION OF THE EC. "European Neighbourhood Policy. Strategy Paper". COM (2004) 373 final, 12 de mayo 2004a
- COMMISSION OF THE EC. "European Neighbourhood Policy. Country Report: Morocco". SEC (2004) 569, 12 mayo 2004b.
- DAOUD, Z. "Privatisation à la marocaine". *Monde Arabe: Maghreb-Machrek*, No 128. (1990). París: La Documentation Française.
- DENOEUX, G. P. y MAGHRAOUI, A. M. "The Political Economy of Structural Adjustment in Morocco". En: A. Layachi (Ed.) *Economic crisis and political change in North Africa*. London: Praeger, 1998.
- EL AOUI, N. "La réforme économique: stratégies, institutions, acteurs". *Monde Arabe: Maghreb-Machrek*. No 164. Paris: La Documentation Française, 1999.
- EL MALKI, H. "La crise du secteur public, éléments d'analyse et perspectives". *Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement* (REMALD). No° 3. (1982).
- EL MALKI, H. *Le Maroc Economique. Ouverture et Opportunités*. Casablanca: GERM, 1992.
- EL MIDAOUI, A. *Les entreprises publiques au Maroc et leur participation au développement*. Impresion Afrique-Orient, 1981.

- GARCÍA ORTÍZ, A. *Análisis del proceso de privatización en la economía marroquí*, Tesis Doctoral. Universitat de València, 2006.
- GUESSOUS, M. *Approaches on Sociological Issues in Morocco*. Casablanca: Al- Ahdath Al-Maghribia, 2003a.
- GUESSOUS, M. *Challenges of the Sociological Thought in Morocco*. Rabat: Ministerio de Cultura Marroquí, 2003b.
- GUISLAIN, P. *Les privatisations: Un déficit stratégique, juridique et institutionnel*. Bruselas: De Boeck-Wesmael, 1995.
- HAUT COMMISSARIAT AU PLAN. *Rapport d'Evaluation du Plan de Developpement Economique et Social 2000-2004*. Enero, 2005.
- HORTON, B. *Morocco: Analysis and reform of economic policy*. Economic Development Institute (EDI), World Bank, Washington, 1990.
- JAZOULI, A. "Variations d'un thème majeur: les entreprises publiques au Maroc". *Revue Maroc-Europe*. No 2 (1992).
- JOFFÉ, G. "The political economy of privatization in Morocco". *Moroccan Studies*. Vol. 1. (1991).
- JOFFÉ, G. "The Moroccan Political System after the Elections". *Mediterranean Politics*, Vol. 3, No 3. (1998).
- JORDÁN GALDUF, J. M. "La tarea del desarrollo en los países del Magreb: esfuerzo interno y cooperación externa". En: E. Viaña y M. Hernando (Eds.) *Cooperación cultural en el Occidente Mediterráneo*. Bilbao: Fundación BBV, 1995.
- JORDÁN GALDUF, J. M. "La Política Europea de Vecindad y el desarrollo económico de Marruecos". *Información Comercial Española*, no 819 (diciembre, 2004). P. 179-190.
- KHOSROWSHAHI, C. "The privatization in Morocco: the politics of development". *Middle East Journal*, Vol. 51, No 2. (1997).
- LEGSSYER, M. "Secteur public et logique de la privatisation au Maroc". En: Chanson-Jabeur, C., Prenant, A., Ribau, P y Semmoud, B. (Eds.). *Les services publics et leurs dynamiques au Machreq et au Maghreb*. París: Editions L'Harmattan, 1999.

- MANSOURI, B. "Réforme de la Politique Budgétaire, Gouvernance et Groupes d'Intérêt au Maroc". Ponencia presentada en *The First National Workshop on Governance*. Tánger: Universidad Abdelmalek Essaadi, Facultad de Derecho y Economía, 2003.
- MANSOURI, B. et al. *Understanding reforms: A country case study of Morocco*. Program on Understanding Reforms, Global Development Network, 2005.
- MDAGHRI, A. "L'Etat, les entreprises publiques et le développement économique au Maghreb". *Reveu Intégration*, Número especial del CMERA. Rabat, 1975.
- MIDDLE EAST ECONOMIC DIGEST, MEED. Septiembre, 1999.
- MONTABES, J. *Las otras elecciones. Los procesos y los sistemas electorales en el Magreb*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), 1999.
- NAJEM, T. P. "Privatization and the State in Morocco: Nominal objectives and problematic realities". *Mediterranean Politics*, Vol. 6, No 2. (2001).
- QRONFLI, S. *Les privatisation au Maroc. Approche juridique*, Casablanca: Editions Maghrébines, 1998.
- RHOMARI, M. "La privatisation des entreprises publiques: équilibre et transparence". *Revue Marocaine de finances publiques et d'économie* (RMFPE) No 6. (1990).
- ROUSSET, M. "Une nouvelle approche de l'intervention économique de l'Etat". *Revue Marocaine de Finances Publiques et d'Economie* (RMFPE) No 6 (1991).
- SANTUCCI, J. "Les partis politiques marocains à l'épreuve du pouvoir". *Revue marocaine d'administration locale et de développement* (REMALD). Rabat, 2001.
- STEVENS, P. "Privatisation in Middle East". *Surrey Energy Economic Centre Discussion Paper Series*, SEEDS, No 45. (1989).
- TOZY, M. *Monarchie et Islam politique au Maroc*. París: Presses de Sciences Politiques, 1999.
- VERMEREN, P. *Le Maroc en Transition*. París: Editions La Découverte, 2001.

Notas

1. El trabajo se basa en buena medida en una parte de la tesis doctoral elaborada por Ángel García, bajo la dirección de Josep M. Jordán, cuya lectura tuvo lugar en la Universidad de Valencia en marzo de 2006 (véase García, 2006).
2. Los precios internacionales de los fosfatos aumentaron desde los 14 dólares por tonelada en el invierno de 1973 hasta los 42 dólares a principios de 1974 y los 68 dólares al inicio de 1975. Como tercer mayor productor mundial y líder en la exportación, el Estado marroquí, propietario de la producción y comercialización de los fosfatos a través de la *Office Chérifien des Phosphates*, fue el beneficiario directo de los ingresos generados por esta situación.
3. En dicho año, la deuda exterior ascendía a 11.800 millones de dólares, lo que suponía el 80% del PIB y el 300% de los ingresos por exportaciones. En marzo de 1983 las reservas de divisas se encontraban prácticamente agotadas, hasta el punto de sólo poder hacer frente a los pagos de algunas semanas.
4. Marruecos exhibió a su vez su compromiso con la liberalización exterior albergando en Marrakech la conferencia del GATT de abril de 1994, la cual sirvió para cerrar la Ronda Uruguay y dar lugar al nacimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC).
5. En sustitución a la *Office de Commercialisation et d'Exportation* (OCE), se creó en 1986 una nueva agencia pública, *Etablissement Autonome de Contrôle et de Coordination des Exportations* (EACCE), con el fin de coordinar las exportaciones y controlar tanto la calidad de los productos exportados como el acceso a la actividad de exportador.
6. Recordemos que en 1983 la prioridad principal de Marruecos era recuperar sus equilibrios interno y externo. Estos objetivos se alcanzaron, en buena medida, a finales de la década: el déficit presupuestario se redujo desde un 12% del PIB en 1983 hasta un 2% en 1992; por otro lado, en el período 1983-1991 las exportaciones crecieron a una tasa media del 9,7% en valor y del 6,7% en volumen. Gracias a esos resultados, la deuda externa cayó desde un 123% del PIB en 1983 hasta un 81% en 1991, y el servicio de la deuda se redujo desde un 70% de los ingresos por exportaciones en 1983 hasta el 40% y el 33% en 1991 y 1992, respectivamente. Mientras tanto, las reservas de divisas aumentaron: representaban tres semanas del valor de las importaciones en 1983 y

alcanzaron seis meses del valor de importaciones en 1992. En cuanto al crecimiento económico, el resultado fue también muy positivo: el PIB en términos reales creció por término medio a una tasa del 4,3% entre 1986 y 1990, en contraste con la tasa del 2,9% entre 1980 y 1985.

7. La marroquinización constituye una limitación del derecho de propiedad de los extranjeros. Este artículo se repite en las cinco constituciones conocidas para Marruecos en 1960, 1970, 1972, 1992 y 1996. Con anterioridad a la década de los ochenta la cartera de empresas propiedad del Estado se ha considerado exigua, si bien esto debe ser explicado por la inexistencia de un órgano que recogiese y facilitase estadísticas del sector público marroquí. La encuesta realizada por el Ministerio delegado del estudio de la problemática de las empresas públicas en 1978 las censó en número de 617. Finalmente, en 1986, el Ministerio de Finanzas contabilizó en 687 empresas (Qronfli, 1998).
8. Autores como Ahmed El Midaoui (1981), que han intentado definir el concepto de empresa pública para el caso de Marruecos, han propuesto tres elementos de definición básicos. Un primer elemento basado en un criterio jurídico (ente moral), el segundo basado en un criterio económico (objeto industrial y comercial, capital parcial o totalmente público) y el tercero sobre un criterio de orden administrativo (control estatal). Pero en realidad, estos criterios son el resultado del esfuerzo de síntesis que se le ha exigido a los juristas y economistas marroquíes para reagrupar la formas esenciales de la empresa pública, esto es, los establecimientos públicos y las sociedades estatales o de una economía mixta.
9. Apoyándose en los análisis realizados por los técnicos marroquíes y los estudios realizados por el Banco Mundial, los PERL se fundamentaban en un diagnóstico sobre las debilidades del sector público. Las conclusiones fueron las siguientes: a) el sector público operaba al margen de la competencia, en algunos casos en situación de monopolio, y al abrigo de la protección aduanera, b) la intervención y control de precios han generado precios sin vínculo con los costes, c) la concesión de subvenciones bajo el principio de asistencia ha degradado la posición financiera, d) el Estado se ha desviado de sus prerrogativas. En lugar de controlar y guiar, se ha interferido en la gestión de las empresas, e) un uso defectuoso de la gestión, y f) inexistencia de una estrategia que defina el papel del Estado. El principio fundamental de los PERL residió en la racionalización de la gestión de las empresas y la introducción de elemen-

tos de competencia. La consecuencia fue la selección urgente de seis empresas para ser reestructuradas en los dos años siguientes. Estas seis empresas acumulaban el grueso de las transferencias y de atrasos acumulados, ONE, ONEP, ONCF, SAMIR y SCP y la *Société Nationale des Produits Pétroliers*, SNPP.

Los resultados obtenidos demostraron una mejora en la gestión de algunas empresas introduciendo autonomía financiera, responsabilizando a los gestores y la racionalización de la gestión mediante la modernización de las técnicas e instrumentos. Sin embargo, el problema de fondo no fue tratado y los compromisos en materia de tarifas fueron respetados. La consecuencia fue la nueva acumulación de atrasos en el período 1987-1990. Además, si las transferencias del Estado hacia el sector público empresarial disminuyeron al nivel de los años ochenta, se mantuvieron por compromiso con el Banco Mundial, lo que planteó serias dudas sobre la durabilidad de los resultados financieros.

10. Estas abarcaron diferentes áreas de la economía, la liberalización del comercio exterior, la liberalización de precios, la eliminación progresiva de subvenciones, la apertura de la economía a los inversores extranjeros, la reforma del sistema fiscal, la promoción de las exportaciones, la racionalización del sector público y la reestructuración de las empresas del Estado y la promoción de un mercado de capitales moderno capaz de aprovisionar a las sociedades de capital marroquíes.
11. También debe ser citado el informe del gabinete norteamericano Scialli, Vours & Arthur Andersen. Este gabinete fue solicitado en junio de 1978 por el BIRD para realizar una encuesta sobre la empresa pública en Marruecos, véase el trabajo de Zinedine Daoud (1990).
12. *"...sin embargo, nadie ha pensado en comprobar si existe interés en suprimir ciertas oficinas de las ochenta que Marruecos posee en la actualidad. Además, es impensable admitir que un estudio sobre el sector y un examen de su situación no se hayan convertido en indispensables"*, discurso de Hassan II de 4 de junio de 1978.
13. De esta comisión surgieron cuatro informes: 1) la financiación de las empresas públicas, en septiembre de 1980; 2) la fijación de tarifas, en noviembre de 1980; 3) los elementos jurídicos relativos a las empresas públicas, noviembre de 1980, y 4) las relaciones entre Estado y empresas públicas, en diciembre de 1980. El informe Jouhari subrayó que *"aquellas empresas públicas que no sean privatizadas deberán como mínimo comportarse y ser gestionadas como una empresa privada"* (Legssyer, 1999).

14. En 1983, el ejercicio de reflexión se concretó en la creación del Comité Permanent de Vigilance, cuya misión fue determinar, como ya hemos comentado con anterioridad, las causas de los excesivos retrasos acumulados en los pagos en el interior del sector público, y a partir de ese análisis proponer soluciones.
15. En el nivel económico se destacaron cuatro cuestiones: a) la insuficiencia en la autofinanciación de los establecimientos y empresas públicas; b) el deterioro de la situación financiera ligada a las prestaciones técnicas de determinadas empresas públicas; c) la acumulación de retrasos en los pagos entre Estado y empresas públicas, así como entre ellas mismas, y d) fuerte dependencia de la empresas públicas hacia el presupuesto general del Estado para financiar su funcionamiento. Por otro lado en el ámbito institucional se destacó: a) la ausencia de una visión global del papel del sector público y de una estrategia estatal en materia de intervención económica; b) la inadecuación entre objetivos perseguidos por las empresas públicas y las orientaciones de los planes de desarrollo económico y social, y c) la ineficacia de los órganos de gestión de la empresas públicas y en particular de sus consejos de administración.
16. Discurso del rey Hassan II de 8 de abril de 1988.
17. Desde el proyecto de Constitución del 11 de octubre de 1908 hasta la Constitución de 1972, ningún documento de esa índole y categoría había hecho referencia a la transferencia de empresas públicas al sector privado. Sin embargo, Marruecos no es el único país del Magreb en haber tratado tan tardíamente la privatización en el marco de la Constitución. La consagración constitucional de la transferencia parece haber procedido de la preocupación de los poderes públicos por promocionar la participación de sus ciudadanos en la economía nacional.
18. Debemos admitir que la transferencia de empresas públicas al sector privado no siempre se ha producido en situaciones de crisis. Pero si esta crisis tiene un origen económico y financiero los efectos se han extendido siempre al plano sociopolítico.
19. El derecho positivo marroquí no delimita la verdadera identidad de las empresas públicas, limitándose a enunciar criterios que deben estar ligados a las formas jurídicas de los establecimientos sujetos al control estatal. La jurisprudencia marroquí es aún más reservada para dar una definición de empresa pública recurriendo únicamente al artículo 224 de su código penal sobre competencia y aplicación del derecho privado o administrativo.

20. Para resolver el problema que surge de la ausencia de una definición de empresa pública en el caso de la Constitución marroquí de 1972, diferentes autores propusieron diferentes criterios jurídicos, económicos y administrativos (Claisse, 1977), (El Midaoui, 1981) y (Mdaghri, 1985).
21. Puede sorprender la buena acogida de la privatización como elemento de la ortodoxia liberal a favor del libre mercado, si tenemos en cuenta que Marruecos se había definido como económico-liberal desde hacía bastante tiempo.
22. Tanto la tradición económica como política marroquí parecía acomodarse correctamente, aunque fuera superficialmente, a la práctica política moderna. El papel del rey Hassan II como *Amir Al-Mu'minin* (caudillo de la fe) y el árbitro supremo del destino de la política marroquí concuerda con su posición formal en la Constitución. El artículo 19 de la Constitución de 1972 afirma: *"El rey, caudillo de la fe, representante supremo de la nación, símbolo de su unidad, garante de la continuidad del Estado, vigila el respeto hacia el Islam y la Constitución. Él es el protector de los derechos y libertades de los ciudadanos, grupos sociales y colectividades"*.
23. De manera adicional, el nuevo Gobierno prometió liberar 250.000 hectáreas de tierra estatal hacia el sector privado, descentralizar la administración y reformar el sistema tributario. También se prometió reformar el sistema educativo, estimular la inversión privada y reducir el déficit público.
24. Las reformas económicas comenzaron con la liberalización comercial, demanda exigida por el Banco Mundial, a lo largo de 1986. La reforma tributaria comienza en abril de 1986 con la introducción del IVA, y seguida de un nuevo impuesto de sociedades en 1987 y un nuevo impuesto de la renta en 1990.
25. En 1956 el número de empresas públicas en Marruecos ascendía a una cantidad de 100, a finales de los ochenta el número de empresas estatales alcanzaba la cifra de 800, incluyendo actividades en los sectores financiero, industrial, terciario y agrario. Semejante tamaño del sector público empresarial, y lo que implica, ha sido la base de los argumentos para que se considere a la privatización como un elemento fundamental de los programas de reestructuración económica.
26. En sentido estricto, la transferencia significa el cambio del estatus de la propiedad pública para lograr un amplio conjunto de objetivos y además interdependientes entre sí como pueden ser: a) la reactivación del espíritu de empresa; b) la creación de un espíri-

- tu de accionista; c) el estímulo del espíritu de colaboración internacional; d) refuerzo del tejido industrial mediante la creación de pequeñas y medianas empresas, y e) creación de nuevos empleos, etc. En sentido amplio, una transferencia, que además de crear un ambiente favorable a la economía de mercado, desarrolle un accionariado popular para reforzar la adhesión de nuevas categorías de ciudadanos al sistema económico.
27. La Ley es objeto de desarrollo en 4 decretos: decreto nº 190-402, decreto nº 2-290-403, decreto nº 2-90-577 y decreto nº 2-90-578, de la *rebja* I 1411 (16 de octubre de 1990), publicadas en el Boletín Oficial de 17 de octubre de 1990.
 28. La Ley es promulgada el 11 de abril de 1990 por el *Dahir* 1/90/01 y publicada en el Boletín Oficial de 18 de abril de 1990.
 29. La reforma debe ser políticamente deseable para los líderes políticos y sus electores. Además, la reforma debe ser políticamente posible; los líderes políticos deben tener los medios para ejecutar el cambio, teniendo en cuenta con la oposición a la reforma. Y, finalmente, la promesa de reformas debe ser creíble.
 30. Estos factores son: a) la defensa de la soberanía nacional o independencia; b) el deseo de mantener el control nacional de determinadas actividades o de intereses estratégicos; c) la protección del interés público; d) la intención de evitar la concentración de la riqueza o poder de unos pocos, y e) desconfiar en el sector privado o en parte del mismo.
 31. Para una más detallada estadística de la situación económica de Marruecos en 1989, véase el trabajo de Bachir Hamdouch (1987).
 32. Mohammed Berrada se declaró ansioso por extender el capitalismo popular usando a los trabajadores como nuevos accionistas (Stevens, 1989).
 33. El primer ministro, Mohammed Berrada, pretendió ser muy cuidadoso en este aspecto. Dejando claro que el programa de privatización no podía ser secuestrado por las 2.000 familias que convencionalmente se ha afirmado controlan la economía marroquí (fundamentalmente los *Farsi* y en parte los *Swasa*). El Estado marroquí preserva las alianzas tácitas entre los principales grupos económicos del sector privado y la monarquía. Los miembros de la familia real se sitúan entre los principales accionistas de las empresas más importantes. Así deben reconocerse diferentes familias como los *Fassi*, que componen la elite cultural y administrativa, los *Khassa*, burguesía dispersada en las principales ciudades de Marruecos, y los *Swasa*, de reciente aparición y de vocación comercial.

34. Existen conceptos conectados a la privatización que a menudo son utilizados en el propio ámbito de la privatización, o en otros semejantes, pero que, en definitiva, no significan lo mismo. Nos referimos a la relación que existe entre privatización y ajuste estructural, y que en este caso son términos indisolubles. También nos referimos a la relación entre privatización y retirada del Estado de determinadas actividades económicas. En la relación entre privatización y liberalización reglamentaria, esta última de claro sentido jurídico, es anterior al fenómeno de la privatización. Y por último, la relación entre privatización y desregulación no es otra que esta última favorece a la primera.
35. *"El segundo factor social que debe ser tomado en consideración se refiere a la necesidad de evitar que las operaciones de cesión de empresas públicas al sector privado no sea una causa de refuerzo de la concentración capitalista y ocasión de una nueva monopolización de los poderosos y las grandes fortunas...se trata sobre todo de dar la oportunidad a hombres nuevos abriéndoles las puertas de la responsabilidad, oportunidades y los riesgos, reuniendo las condiciones propicias para los trabajadores, a los ahorradores y a los empresarios para que se beneficien de la parte del desarrollo de la que son artesanos"*, Preámbulo de la Ley N.º 39/89 autorizando la transferencia de empresas públicas al sector privado, discurso Real de apertura de la sesión de primavera de la Cámara de Representantes del 8 de abril de 1988.
36. El BMCE es el segundo banco en importancia en Marruecos. Con un capital aproximado de mil millones de dirhams, el Estado participaba en su capital en un 50,03% en el momento de ser privatizado. El Estado pondría a la venta, en abril de 1995, el 43% de su participación, donde el 14% del capital fue cedido por vía bursátil, el 26% fue transferido mediante OPV y el 3% del capital se reservó a empleados del banco. El 14% cedido al gran público tendría un enorme éxito, el número de títulos demandados ascendió a 8.484.204, es decir, siete veces la oferta fijada en 1.120.800 títulos. Estos tres tramos transferidos generaron 1.781.600 millones de dirhams para las arcas del Estado.
37. La privatización de la SNI se desarrolló en dos tramos, el 51% de capital por la vía de la OPV y el 15,63% del capital cedido mediante el mercado de valores. La licitación fue ejecutada por el *Banque du Crédit Marocain*, que está participado por 18 instituciones marroquíes y extranjeras, ofreciendo 1.668 millones de dirhams. El 35% del total quedó reservado al consorcio marroquí (Wafabank, Société Générale, Al Watania, Royale Marocaine d'Assurance, Mutuelle Agricole Marocaine y Mutuelle

Centrale Marocaine d'Assurance) constituyendo de esta manera el núcleo duro de la compra, tal y como estipula el *Cahiers des Changes*. El 16% restante se reservó al núcleo blando, la *Compagnie Africaine d'Assurance*.

38. Sistema pluripartidista, estructura de representación bicameral y la figura del monarca que preside el Gobierno, nombrando al primer ministro y a su gabinete de ministros. Sólo acontecimientos notables han podido provocar cambio en este sistema. Las diferentes crisis económicas políticas e incluso militares han provocado suaves ajustes en las instituciones más representativas, incluido el ejército.
39. La modificación del proceso sucesorio llevada a cabo por Mohammed V, nombrando como heredero a su hijo Hassan II, rompió con la tradición que fijaba esta potestad al consejo de *Ulemas*, órgano que debía elegir al sucesor del rey, una vez este hubiese muerto (Balta, 1994).
40. El giro hacia un verdadero espíritu de empresa en Marruecos debe incluir al menos tres rasgos básicos: a) percepción de nichos de mercado rentables y provechosos; b) habilidad suficiente para sacar provecho de lo percibido, y c) competencia organizativa para gestionar eficientemente el proyecto. Al mismo tiempo se puede cuestionar si el empresario marroquí acumula tales destrezas para gestionar empresas que han subsistido bajo el amparo del Estado, ya que es fácil observar la escasez de una cultura emprendedora así como apetito y gusto por los negocios.
41. El objetivo de promoción del capitalismo popular a través de la privatización de empresas públicas ha estado también presente en los países desarrollados. Los resultados han sido tan pobres como en los países en vías de desarrollo, a pesar incluso de que los primeros han contado con marcos legales e institucionales más adecuados, así como mercados de valores más desarrollados para alcanzar este objetivo.
42. Campos y Esfahani (1996) sostienen que *"la intervención del Gobierno no puede desligarse de los resultados redistributivos, ya que este se sustenta de manera parcial mediante la función redistributiva"*. Si no nos referimos exclusivamente a la redistribución de la riqueza en sentido tradicional, se puede hablar de la transferencia de la riqueza desde los grupos menos poderosos hacia los grupos de mayor influencia. En el caso de Marruecos, la marroquinización de 1973 supuso la transferencia de la propiedad de las empresas extranjeras a los grupos y particulares más influyentes tanto del sector privado como del sector público, dando lugar a dinámicas casi feudales alrededor del Gobierno.

43. Hasta el punto en que la sobreliquidez del sistema bancario marroquí, que ha pasado del 40% del PIB en 1983 al 64% del PIB en 2000, ha encontrado el estímulo del Gobierno, ya que de esta manera este se asegura los recursos financieros suficientes dedicados a la adquisición de bonos del Estado.
44. Se trata de la Société des Produits Biologiques, Pharmaceutiques et Vétérinaires (BIOPHARMA), la Société Nationale de Commercialisation des Semences (SONA-COS), la Société de Dragage des Ports (DRAPOR), la Société Marocaine du Thé et du Sucre (SOMATS), la Société Commerciale de Charbon et Bois (SOCCOCHARBO) y de tres filiales del Bureau de Recherches et de Participations Minières (BRPM), Briqueterie et Tuilerie Nord-africaine Société des Sels Mohammedia