

REFORMAS ESTRUCTURALES, PRIVATIZACIÓN Y SECTOR PRIVADO EN MARRUECOS

Angel García Ortiz

Departamento de Economía Aplicada

Florida Universitaria- Centro Adscrito a la Universidad de Valencia.

agarcia@florida-uni.es

El presente trabajo forma parte de un análisis de mayor profundidad que pretende abordar la relación existente entre los diferentes procesos reformistas que ha puesto en marcha Marruecos en las dos últimas décadas y el uso del programa de privatizaciones en particular, con la finalidad de analizar, en último lugar, el objetivo a largo plazo de estas estrategias como es el de provocar el desarrollo del sector privado marroquí. El repaso a los diferentes conceptos propuestos, lleva a concluir que el objetivo de desarrollo del sector privado marroquí no ha estado exento de dificultades y ha sufrido a lo largo de la década de los noventa numerosas revisiones, correcciones que han originado que el proceso haya sufrido cierto retraso. Retraso que parece haberse corregido en cierta manera muy a finales de la pasada década y a principios de esta en la que nos encontramos.

1. Introducción

En los países del norte de África, la década de los noventa ha sido protagonista de la aparición de una perspectiva política más reformista y enfocada hacia el exterior. Dos grandes, aunque incompletas, transformaciones se han desarrollado en el conjunto de estos países (Page, J 2001). La primera ha sido la progresiva integración de estas en la economía internacional. Mediante reformas en sus políticas comerciales, han ido eliminando las restricciones cuantitativas a las importaciones y, reduciendo y racionalizando, sus tarifas arancelarias. Marruecos, Túnez y Jordania han ido firmando acuerdos de integración y cooperación comercial de manera progresiva. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos, la integración de estos países se ha desarrollado relativamente despacio. Como demuestran las tasas de crecimiento de los intercambios, que sufren un retraso respecto a otras regiones y países en vías de desarrollo (Banco Mundial, 1997).

La segunda transformación se refiere a la redefinición del papel económico del Estado. Los continuos desequilibrios presupuestarios presionan la actuación pública, combinados con la revisión de las estrategias de desarrollo en las que los protagonistas han sido los estados¹ y que han caracterizado a esta región a lo largo de tres décadas tras los sucesivos procesos de independencia, creando el espacio necesario para que el sector privado asuma el protagonismo del desarrollo económico. Es aquí donde las reformas estructurales y los programas de privatización adquieren un protagonismo relevante.

No es objeto de este trabajo realizar un análisis sobre los motivos que explican la puesta en marcha de los programas de privatización en los diferentes países que constituyen la denominada región MENA (Middle East and North Africa) y tampoco repasar cuál ha sido la evolución y resultados obtenidos².

Sin embargo, y a modo general se puede afirmar que las privatizaciones en la región MENA se han desarrollado con una lentitud superior a las de otras regiones, especialmente en

¹ El intervencionismo ha constituido la estrategia de desarrollo preferente inmediatamente después de la segunda guerra mundial. Los gobiernos estaban condicionados a la intervención directa en la provisión y distribución de bienes y servicios por diferentes motivos. En algunos casos, el deseo de control estratégico de recursos naturales. En otros, fue la ausencia de un sector privado que liderara, generara y sostuviera un desarrollo sostenido. La necesidad de generar plusvalías, el control de las actividades básicas la economía como las industrias básicas y el sistema bancario, y la consecución de distribución más equitativa de las rentas, también puede incluirse entre las diferentes motivaciones. Numerosos países árabes, como Marruecos, Jordania, Túnez, etc., se incluyen en esta interpretación pragmática del intervencionismo (El-Naggar, S. 1993).

² Para realizar una primera aproximación, veáanse Neliis, J y Kikeri, S (1993), "The privatization of public enterprises", El-Naggar, S (Editor), 1993, *Privatization and Structural Adjustment in the Arab Countries*, IMF y también Guislain, P., (1995), *Les privatisations: un défi stratégique, juridique et institutionnel*, De Boeck Université.

comparación con América Latina y el Sudeste Asiático. Si en muchos de ellos los programas de privatización se han puesto en marcha a principios de la década de los noventa, no ha sido hasta mediada esta cuando se han acelerado. En conjunto, en el periodo 1988-1995 los gobiernos de los países en vía de desarrollo vendieron empresas públicas por un total de 130 mil millones de dólares. La participación de la región MENA no supone ni tan siquiera el 3 por ciento, con una cantidad de 3.400 millones de dólares. El ritmo de privatizaciones se acelera a partir de 1994, aunque las transacciones se concentran en un número reducido de países, la mayor parte de las transferencias se han producido en Egipto, Kuwait y Marruecos.

El objeto de esta contribución es el de acercarse al programa de privatización desarrollado por las autoridades gubernamentales marroquíes a lo largo de la década de los noventa, enmarcado en los diferentes momentos de reforma estructural que ha puesto en marcha la economía marroquí, para finalmente intentar hacer una primera aproximación a la relación entre la ralentización de las transferencias de empresas al sector público y los limitados resultados en la promoción del sector privado.

2. MARRUECOS Y LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN LOS NOVENTA

A lo largo de la última década, Marruecos ha demostrado claramente su compromiso hacia la liberalización económica y a una, cada vez mayor, apertura hacia el exterior, como así lo evidencian la firma de importantes acuerdos comerciales en el ámbito internacional. En este tránsito, el papel del gobierno marroquí se antoja crucial tanto desde una actitud de protagonismo como de catalizador que lo facilite (Joffe, G., 1991).

En 1956 el número de empresas públicas en Marruecos ascendía a 100, a finales de los noventa el número de empresas estatales alcanzaba la cifra de 800, incluyendo el sector financiero, industria, servicios y agricultura. 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.

El gobierno marroquí ha realizado importantes esfuerzos en la promoción del desarrollo de un sector privado y estas reformas han dado buenos resultados (Banco Mundial 2000). Una década de logros en la estabilización macroeconómica, progresiva liberalización económica y desregulación, y el lanzamiento del programa de privatización han creado unas sólidas bases para el desarrollo del sector privado³. Como resultado, el sector privado ha pasado a representar el 64 por ciento en 1983 a alcanzar el 73 por ciento en 1997 en total del PIB, y su participación total en el volumen de exportaciones entre 1985 y 1995 de un 60 por ciento a un 75 por ciento (Banco Mundial, 1999).

Sin embargo, el desarrollo del sector privado marroquí ha perdido una parte de las optimistas expectativas que se habían generado, sobre todo a partir de los logros y avances obtenidos a partir de la década de los ochenta. La participación del sector privado en la inversión se ha mantenido por debajo del 60 por ciento a lo largo de toda la década y el ahorro privado no ha crecido. Además, estimaciones recientes muestran que el crecimiento de la productividad total de los factores se ha ralentizado de manera considerable a lo largo de los años noventa. La reducida capacidad de generar ahorro privado, inversión, así como, de mejoras en la productividad, combinados con períodos de sequía y deficiencias en el funcionamiento del sector público, han afectado negativamente a la economía en general y al sector privado en particular en los últimos años. El PIB marroquí excluido el sector agrario ha crecido a una tasa

³ Reformas sectoriales específicas, como son el desarrollo de un nuevo marco legal en el sector financiero, la puesta en marcha de programas de formación y cualificación en el mercado de trabajo, y la promoción de la participación del sector privado en la oferta de infraestructuras, también han ayudado en asentar las bases de promoción de la extensión del sector privado (Banco Mundial, 1999).

media anual del 2.7 por ciento en el periodo 1991-1997 mientras que, para el periodo anterior 1986-1990, consiguió alcanzar el 3.9 por ciento (Banco Mundial 1999).

Un desarrollo modesto del sector privado sugiere que las políticas de reformas macroeconómicas, de liberalización y privatización diseñadas para crear una sólida base de promoción del sector privado no han ido demasiado lejos.

Más que nunca, en el Marruecos de la alternancia, la reforma⁴ está al orden del día y parece haber descartado de manera definitiva la opción de la revolución como única alternativa al mantenimiento del statu quo social. Es sabido, que desde este último punto, el país se encuentra en una situación complicada como reflejan numerosas variables: en materia de educación, sanidad, hábitat, porcentaje de la población por debajo del umbral de la pobreza, Marruecos no obtiene una clasificación favorable en el ranking que realizan los principales observatorios internacionales (Banco mundial, PNUD, OMS, UNESCO.).

¿A qué reformas nos referimos?⁵ (El-Aoufi, N.,1999). En términos paradigmáticos, la reforma puede tomar la forma de un proceso global, de discontinuidad o de ruptura con los periodos marcados por la regularidad y la estabilidad. Esta fue, en gran medida, la experiencia conducida por el gobierno de Abdallah Ibrahim entre los años 1958 y 1960, primer momento reformista, que podría aproximarse al modelo naseriano: El Estado se hace cargo, de manera voluntarista, de una transformación desde lo alto de la sociedad poniendo en marcha una planificación de su actuación e identificando los objetivos valorados como indispensables: reforma agraria, industrialización, escolarización, sanidad pública ...; desde esta perspectiva, el Estado moviliza el referente de legitimación heredado con las luchas por la independencia.

Un segundo momento reformista, o segundo paradigma, es el del Programa de Ajuste Estructural puesto en marcha en 1983. Este parece inscribirse en una lógica de continuidad o de restauración liberal ya que su principal objetivo será el de equilibrio, sobre todo financiero, apoyándose en una racionalización de los procedimientos de gestión macroeconómica.

⁴ El Aoufi, N., "La réforme économique: strategies, institutions, acteurs", en *Un Maroc en transition: alternance et continuités*, Monde Arabe: Maghreb-Marcherck, 1999, N° 164 abril-junio.

⁵ ¿De reformas heredadas, sobre todo del gobierno de tecnócratas (gobierno Filali) que condujeron las negociaciones con los partidos de la oposición sobre la reforma de procesos electorales y depuración de listas y que supondría la aprobación del un código de buena conducta que facilitara la alternancia? ¿De reformas anunciadas pero que no acaban de concretarse debido a la resistencia de múltiples pensadores a la sombra de la sociedad, en particular incrustados en los aparatos del Estado donde el núcleo de estructuras se mantiene: reforma de la justicia, de la fiscalidad, de los mercados públicos, del código de trabajo...?. ¿De reformas en curso, por ejemplo las referidas a las reglamentaciones aduaneras y códigos de inversión, o incluso del mercado financiero, que tienden a beneficiar a los medios económicos del gobierno de la alternancia – aún a riesgo de provocar a los impacientes, sobre todo los sindicatos?.

El tercer momento de la trayectoria reformista será el de los acuerdos de asociación entre Marruecos y la Unión Europea y el proyecto de zona de libre comercio euro-mediterránea de 1995. Estos han mantenido la misma óptica, imponer un marco de estabilización nacional centrado principalmente en la empresa, eje central de la reforma económica. La empresa es la elegida como sustituta del papel del Estado para la puesta en marcha de una reforma de carácter microeconómico como paso previo obligado a la reforma macroeconómica.

En términos institucionales, la reforma económica no se ha limitado a la empresa, incluso si la progresiva retirada del Estado desde 1983 debe entenderse que ha contribuido a privatizar el marco de la producción. En combinación con las instituciones reguladoras del mercado, nuevas lógicas públicas están emergiendo, pudiendo facilitar una dinámica reformista más virtuosa: constituyendo probablemente la condición esencial de la puesta en marcha de una nueva política reformista, que se puede definir de reguladora y que espera conducir el gobierno de alternancia diseñado el 14 de marzo de 1998.

El cuadro 1 del Anexo recoge de forma esquemática el conjunto de las reformas que los diferentes gobiernos han puesto en marcha desde que Marruecos consiguiera su independencia.

Son los tres últimos momentos reformistas los que vamos a repasar brevemente. El Ajuste Estructural (1983-1993), la Estabilización (1993-2010) y el Gobierno de Alternancia (1998-2002).

2.A.-Momentos previos y el Ajuste Estructural de 1983 a 1993

Una combinación de orientaciones liberales y keynesianas inspiró la acción de los poderes públicos a lo largo de los años 1960-1970. Esta acción estaría apuntalada por una coyuntura internacional favorable, marcada por tendencias de fuerte crecimiento mundial, viabilidad relativa de las políticas nacionales y control relativo de la deuda externa. El cambio radical de los años 1970-1980 (repunte del paro, encadenamiento de estancamiento/inflación, crisis del Estado, etc.) generó la aparición de un nuevo paradigma económico basado en un liberal-monetarismo (políticas de oferta, flexibilidad en el factor trabajo y salarios, retirada del Estado, etc.). La economía marroquí por su parte, se encuentra a finales de los años 1970 comprometida al engranaje del endeudamiento exterior y sometido al imperativo de la estabilización además del ajuste estructural a partir de 1983.

En un primer momento, el plan de estabilización trienal 1978-1980 aboga por una medidas destinadas a frenar el ritmo de crecimiento del sector público. Reducción de los gastos de inversión del Estado en un tercio, reducción de importaciones, fijación de un depósito previo

a la importación e incremento de la tasa especial a la importación del 8% al 12%, congelación de los salarios de la función pública, reducción de las subvenciones al consumo.

Más tarde, y en una segunda fase, que abrirá el marco del Programa de Ajuste Estructural se añadirán nuevas medidas a lo largo del periodo 1983-1993. Medidas que afectarán a las áreas financiera, monetaria, fiscal, presupuestaria, comercial, etc. y que contribuirán al restablecimiento de los equilibrios fundamentales y al sometimiento de la política económica a la deuda externa. Los principales instrumentos serán: una renegociación de la deuda, estrechamiento de la masa monetaria, mantenimiento de un tipo de cambio flexible, reducción del déficit presupuestario, reducción de las inversiones en equipo y en la contratación pública, congelación de salarios; ajuste de precios (electricidad, aguas potables y productos petrolíferos, etc.); un incremento de los precios de los alimentos subvencionados desde un 17 por ciento hasta un 60 por ciento, a excepción de algunos considerados básicos; devaluación del dirham; reducción de la tasa especial a las importaciones entre el 10 y 15 por ciento; una reducción de las tarifas aduaneras hasta el 60 por ciento como máximo; eliminación de contingentes especiales a la importación y de licencias de importación; ampliación del acceso a bienes intermedios en franquicia aduanera para la industria de la exportación; mejora de los procedimientos administrativos relativos a las operaciones de exportación, acompañada de la derogación del monopolio de la Oficina de Comercialización de Exportaciones (OCE); la privatización de 112 sociedades y hoteles (recogidas en la ley de 1989).

El ajuste, tomado como principio de reforma, recupera el problema de la existencia de instituciones de traducción en la acción de los poderes públicos. En efecto, si el mercado es todavía una realidad embrionaria y su dinámica está limitada por la atonía de la demanda efectiva, entonces es difícil asegurar que surja una dinámica de coordinación entre las acciones privadas ni que aparezca una base cívica fundamentada en el interés general. Es por este motivo que las reformas puestas en marcha a partir de 1993 han buscado mejorar las infraestructuras institucionales de base de este mercado. Se trata de:

- Reformas fiscales: impuesto sobre el valor añadido (tasa ordinaria de un 19 por ciento), impuesto sobre sociedades (tasa única del 36 por ciento) y el impuesto general sobre beneficios (fundamentado sobre el principio de progresividad), etc.
- Reformas monetarias y financieras: reestructuración del sistema bancario fundada en principios de liberalización, desregulación y desintermediación, nueva ley bancaria del 7 de julio de 1993, reforma de la Bolsa de valores del 6 de septiembre de 1993, con el objetivo de canalizar el ahorro hacia las empresas, ampliar la figura del accionista,

atraer la inversión extranjera, abaratar el recurso al crédito bancario, desarrollar el mercado financiero, etc.

- Establecimiento de régimen de convertibilidad, en la dirección de las recomendaciones del FMI, es decir, limitada a las operaciones corrientes a favor de los inversores extranjeros.
- Reforma jurídica de la empresa mediante la promulgación en 1996 de la ley sobre sociedades anónimas, una reforma micro- económica que se inscribe en el nuevo ciclo reformista de la estabilización.

2.B.- La estabilización

La aproximación global en la que debe inscribirse, a los ojos de los agentes económicos, el programa de estabilización nacional puesto en marcha en 1993 conlleva, en términos de reforma, una serie de perspectivas indisociables.

La primera afecta al horizonte temporal de la estabilización, horizonte que se sitúa en el largo plazo; fijado en principio un periodo de vigencia hasta 2010, parece que es posible que se extienda aún más allá. El objetivo es el de alcanzar la viabilidad en el tiempo de las condiciones, los mecanismos y los dispositivos que permitan la competitividad estructural, por una parte, y de perpetuar la adaptación de la economía a las mutaciones exigidas por la mundialización por la otra. Más aún, en los discursos de los agentes sociales, la estabilización se define como un proceso en que la aplicación es independiente de los compromisos internacionales asumidos por Marruecos a finales de la década de los noventa. Tanto para las organizaciones patronales como para las centrales sindicales, el país ha desperdiciado demasiado tiempo y recursos y la estabilización debe erigirse como un compromiso moral a la vez que individual y colectivo.

La segunda perspectiva hace referencia a la dimensión social de la estabilización, importante por el hecho de las relaciones entre eficiencia económica y equilibrio social y del impacto previsible que supone la reestructuración de la cantidad de empresas, sobre todo en términos de pérdida de puestos de trabajo. Tomar en cuenta esta dimensión social requiere una intervención y compromiso de los actores a doble nivel: un nivel microeconómico, para las empresas sobre todo, y un nivel de actuación pública, tanto a escala nacional como más descentralizada en ámbitos territoriales.

La tercera perspectiva, y más importante desde el punto de vista de los agentes sociales, se refiere a la implicación de los mismos en el proceso: “ Se trata de una condición *sine qua non*”. Nada podrá hacerse de manera coherente sin un compromiso de todas las partes, sobre

todo de los sindicatos representativos”, como señalan las principales centrales sindicales, Confédération démocratique du travail (CDT), Union générale des travailleurs du Maroc (UGTM), Union marocaine du travail (UMT) (El-Aoufi, N. 1999). Además, si la implicación de las partes involucradas es fijada como una norma consensuada, entonces, deberán definirse un marco apropiado y unos procedimientos dirigidos a normalizar el arbitraje y a la aproximación de los diferentes intereses, en definitiva una metodología adecuada de traducción de los objetivos estratégicos y de la construcción de consensos positivos duraderos.

La espontaneidad competitiva

La estrategia de estabilización se elabora a mediados de la década de los ochenta, ligada al proceso de apertura económica puesta en marcha a partir de 1985 con la programación de una progresiva supresión de la protección sobre los bienes de equipo, además de una reducción del diez por ciento anual de las tarifas aduaneras en el resto de los sectores. **La competencia espontánea** es el principio esencial de esta estrategia. Y quiere significar una reducción del intervencionismo del Estado. Es el mercado quien se compromete a reestructurarse, generando grados crecientes de competencia, proceso que debe desarrollarse de manera espontánea. Como consecuencia, tras la firma del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea en agosto de 1995, se crea un comité de seguimiento del proyecto de desarrollo y promoción del sector privado para coordinar la estabilización de forma global. Comité participado por el Ministerio de Comercio, de la Industria y del Artesanado, el ministerio de Finanzas y de Inversiones Extranjeras, el GPBM (agrupación profesional de bancos de Marruecos), la CGEM (confederación general de la empresa de Marruecos), y la Comisión Europea. El comité ha lanzado una reflexión estratégica, en el marco del proyecto “Marruecos competitivo”, articulado alrededor del desarrollo competitivo y de la colaboración⁶. Este comité ha estudiado la manera de desarrollar nuevos enfoques al desarrollo económico para reforzar la competitividad de las industrias o de sectores específicos con el fin de completar las reformas macroeconómicas, de desarrollar una asociación entre todos los agentes económicos de Marruecos, tanto públicos como privados, alrededor de un proyecto común, el de un crecimiento económico fuerte y duradero.

El objetivo de esta asociación es el de movilizar y de sensibilizar a los agentes económicos para definir de manera conjunta una nueva visión de futuro y de objetivos de crecimiento a largo plazo. Esta estrategia de recomposición competitiva del sistema productivo nacional se

⁶ Así se recoge en el documento del Ministerio de comercio, de la Industria y del Artesanado, "Observatoire de la compétitivité internationale et de l'économie marocaine", diciembre 1996.

fundamenta sobre la estructura de *tejido económico* constituido por el conjunto de las empresas líderes de cada sector, así como por todas las actividades que puedan contribuir a la competitividad de los sectores estratégicos, ya sean los proveedores de materias primas, bienes intermedios y servicios, sostenidos por unas infraestructuras económicas de base (recursos humanos, tecnología, financiación, infraestructuras físicas, etc.). Los cuatro pilares, turismo, textil..., pesca y electrónica y tecnologías de la información, han sido seleccionados por su potencial contribución al crecimiento de las exportaciones, la atracción de inversores extranjeros, su importancia para el conjunto de la economía marroquí y por los efectos arrastre que puedan generar sobre el resto de sectores.

2.C. El Gobierno de la alternancia

En la declaración gubernamental ante el parlamento de abril de 1998, A. Youssoufi legitima la acción pública sobre dos principios básicos. El primero, la combinación de la racionalidad económica y el compromiso moral, y el segundo principio, el de la gestión o eficacia y convenio ético⁷. En el programa de reformas y cambios propuestos por el gobierno de alternancia, el Estado se encuentra en cierto modo rehabilitado al papel que le fue asignado en el PAS de los ochenta. Esta opción se encuentra además legitimada por la vuelta a la planificación inscrita en la nueva Constitución, votada por unanimidad en septiembre de 1996, en el contexto marcado por la elaboración y negociación política de la alternancia. La reformulación del papel del Estado se resume en la “interacción estratégica”(El.Aouffi, N. 1999). Interpretación que recoge los límites a los que se veía sometido el “activismo económico del Estado”⁸, vigente hasta ese momento, y que incorpora el papel asignado por el nuevo gobierno al sector privado, de donde surgirán las nuevas relaciones Estado/empresa⁹ concretados en diferentes acuerdos de tipo contractual y de convenios.

⁷ *Tarchid* y *Takhlik*, que de manera literal significan moralización de la vida pública: carta de buena gestión y buena conducta, y que incluía por ejemplo la petición de declaración patrimonial de los ministros.

⁸ Límites tanto internos como externos (el déficit presupuestario descontrolado y el endeudamiento exterior).

⁹ La reorganización de las relaciones Estado-Economía se remonta a la PAS. El Modelo estándar de gestión propuesto por el FMI se demuestra insuficiente para corregir la debilidad del sector privado. A su vez, la “espontaneidad competitiva de mercado”, base del programa de estabilización, ha chocado con la dificultad de coordinar la reestructuración de las empresas y con la insuficiente presencia de agentes privados.

3. LA PRIVATIZACIÓN

La privatización en Marruecos, debe recordarse, se remonta al discurso Real del 4 de junio de 1978, en el que se hace anuncio de una nueva política económica donde se incluye la intención de “deshacerse” de determinadas empresas públicas. Más adelante, otro discurso Real, el 8 de abril de 1988¹⁰ presentaría la “filosofía” general de la privatización, filosofía que se inscribe en la elección del liberalismo económico.

En 1956 el número de empresas públicas en Marruecos ascendía a 100, a finales de los noventa el número de empresas estatales alcanzaba la cifra de 800, incluyendo el sector financiero, industria, servicios y agricultura. 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.

En el caso de Marruecos, el sentido que se le da al concepto de privatización recoge una primer particularidad en la ley N° 39/89 que lo desarrolla. En la misma no se utiliza el concepto 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 marroquí, en la que se recoge que este tipo de operaciones debe regularse por ley¹¹. En efecto, en la ley no se hace mención a los motivos de la misma y tampoco de la norma que debe desarrollar las operaciones de transferencia. El motivo reside en que de esta manera las autoridades pueden perseguir objetivos de carácter socio económico confiriendo al concepto de transferencia un doble significado.

En sentido estricto, la transferencia significa el cambio del *status* de la propiedad pública para lograr un amplio conjunto de objetivos y además interdependientes entre si como pueden ser:

- la reactivación del espíritu de empresa,
- la creación de un espíritu de accionista,
- el estímulo del espíritu de colaboración internacional,
- refuerzo del tejido industrial mediante la creación de pequeñas y medianas empresas,
- creación de nuevos empleos, etc.

¹⁰ Discurso en ocasión de la apertura de las sesiones de primavera de la Cámara de Representantes. En el mismo se incluye una revisión de puntos de vistas de orientación y de elección y por este motivo se incorporarían al preámbulo de la Ley N°39/89 que autoriza la transferencia de empresas públicas hacia el sector privado. En la actualidad el marco jurídico en vigor está constituido por el dari/ley N°1-90-01 que promulga la ley 39/89

¹¹ Así lo señala Ahmed Bouachik en “La privatisation au Maroc:le droit et le fait” en *Stratégies de privatisation: comparaison Magherb-Europe*, bajo la dirección de Guerraoui, Driss y Richet, Xavier, 1995, Editions Toubkal.

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.

El debate parlamentario sobre la estrategia de privatización es el resultado de uno de los logros democráticos más evidentes del Marruecos actual. Esto ha permitido a los diferentes partidos políticos representados en la Cámara de Representantes y a las diferentes fuerzas económicas y sociales, representadas en la Cámara de Consejeros, expresar sus opiniones al respecto del proceso. Una realidad que se incluye en la opción del gobierno marroquí en conceder la máxima transparencia a la elección de liberalismo económico que sostiene la estrategia de desarrollo. Todo ello no ha supuesto que el Estado haya renunciado a intervenir en la actividad económica desempeñando un papel motor cuando sea necesario, intervención inscrita en una política de promoción del sector privado.

A pesar de todo, la adopción tan entusiasta de la privatización por el gobierno marroquí, como parte de un proceso de reestructuración económica, no es sorprendente¹² (Joffe, G. 1991). Dejando a un lado por un momento las justificaciones económicas de la privatización, se puede observar una sensible predisposición por tales estrategias debido a las complejas estructuras sociales y la persistente presencia de modelos tradicionales en la estructura política¹³. Por tanto, los objetivos de la privatización han encontrado un terreno abonado desde el momento en que se pone en marcha el PAS¹⁴ en 1983, programa que forma parte del paquete de reformas que el Fondo Monetario Internacional incluye en las negociaciones para la concesión de ayudas financieras que Marruecos solicita para resolver la complicada situación de desequilibrios de principios de la década de los ochenta.

Dos ejemplos pueden acercarnos al vínculo entre privatización y desarrollo del sector privado para Marruecos. El primero es el de la privatización del sector de las telecomunicaciones. Uno de los objetivos del gobierno marroquí al comienzo de la transferencia de este sector es la transparencia. En agosto de 1999 Medi Telecom pagó cerca de mil cien millones de dólares por la licencia de servicio de telefonía móvil para Marruecos que hasta ese momento estaba en manos del monopolio público Maroc Telecom, uno de los mayores precios pagados por una

¹² Después de todo, la retórica Hassaniana en la promoción de estructuras democráticas ha demostrado una búsqueda constante de un libre mercado y la promoción de la libre empresa, inspiradas en la nueva ortodoxia económica, a pesar de los límites impuestos por el control Real.

¹³ 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.

¹⁴ Programa de Ajuste Estructural (Programme de Ajustement Structurel) de 1983.

licencia considerando la población afectada. Los términos de la licencia deben crear un verdadero entorno de competencia que ya se iniciaron con la bajada de tarifas, incremento de su cobertura, mejora de los servicios ofrecidos, etc., por parte de Maroc Telecom momentos antes de su venta. Las expectativas sobre los efectos son muy optimistas, ya que como resultado de la introducción de nuevos operadores móviles los suscriptores del servicio crecieron desde 16.000 en 1998 hasta cerca de 2,4 millones a finales de 2000. Las tarifas se han reducido en este periodo en cuatro ocasiones y no se encuentran a más de 10 por ciento de las tarifas europeas. Además, se espera que para 2008 haya generado un volumen de negocio cercano a los 2.500 millones de dólares y 3.000 empleos directos y otros 20.000 indirectos.

El otro caso es el de la Bolsa de valores de Casablanca, figura crucial para el gobierno marroquí en los dos ámbitos de análisis, la privatización y el sector privado marroquí¹⁵. Las primeras operaciones de privatización a través de este mercado tuvieron enorme éxito¹⁶. Pero muy pronto aparecerán los primeros signos de debilidad. El Ministerio de la Privatización sufría grandes retrasos en los trámites burocráticos, auditorías y de evaluación. Además, las suscripciones superaban las ofertas a pesar de ser tramos considerablemente pequeños.

Si la privatización ha conseguido mejorar la Bolsa de Casablanca en diferentes aspectos (incremento de la capitalización, crecimiento de la liquidez, aumento del accionariado, participación del capital extranjero, aparición de nuevas empresas financieras, etc.) todavía se observan importantes debilidades. Las ratios de beneficio y capitalización siguen siendo muy bajas lo que revela un mercado pequeño y donde todavía hay claros signos de falta de liquidez. El mercado todavía se concentra en un número reducido de productos. El mercado de valores marroquí sigue todavía muy poco integrado al resto de bolsas internacionales. Y finalmente, de un total de 28 millones de habitantes, los nuevos accionistas surgidos de las operaciones de privatización se calculan en menos de 50.000, una cantidad muy reducida.

La ralentización del programa de privatizaciones ha sido evidente a lo largo de los años 1997 y 1998, como así reconocía el ministro de la privatización en 1999 Rachid Filali: “el ritmo de operaciones ha sufrido una ralentización debido a las sociedades que quedan todavía en la lista de transferencia, empresas que sufre una serie de problemas debido a los motivos por los que fueron creadas...”. A finales de 2001 quedaban todavía 54 empresas sin oferta de compra. Esta ralentización ha provocado un debate más reciente sobre el sentido del concepto de planificación indicativa y acentúa el debate político sobre las diferentes fórmulas de

¹⁵ En 1995 la Bolsa de Casablanca fue privatizada a un consorcio de agentes que ya operaban en Marruecos.

¹⁶ Grandes empresas como CTM-LN (empresa de transporte), CIOR (la empresa cementera más importante de Marruecos), SOFAC (empresa financiera), etc., recibieron peticiones de suscripción que superaron con creces los títulos ofrecidos.

transferencia, la redefinición de empresa estratégica, papel del inversor extranjero, sobre quien todavía se mantienen posiciones defensivas.

4. EL DESARROLLO DEL SECTOR PRIVADO EN MARRUECOS

El proceso de normalización del sector privado en Marruecos se ha consolidado de manera clara a lo largo de los noventa. Proceso que se ha acompañado de un discurso sobre la "ciudadanía económica", o como recoge el eslogan de la Confédération générale des entrepreneurs marocains, sobre la "*empresa ciudadana*", que defiende el tránsito de "un estado de la naturaleza" a un "*consensus juris*" (Catusse, M, 2000). Aunque puede hacerse esta afirmación, la vista de los diferentes compromisos adquiridos por Marruecos en diferentes ámbitos¹⁷, el modesto desarrollo del sector privado marroquí sugiere que las políticas de reformas macroeconómicas, apertura comercial y privatización diseñadas para asentar unas bases sólidas al desarrollo del sector privado no han alcanzado las cotas marcadas¹⁸.

A este respecto, han surgido análisis críticos sobre los resultados de las reformas estructurales en el sector privado marroquí. Así, hay quienes afirman que las nuevas legislaciones y normativas (códigos de comercio, protocolos de inversión, nueva ley bancaria, etc.) tienen poca influencia sobre el funcionamiento de la economía privada. La fachada de modernidad, de cambio, de mayor eficacia y de tecnificación no puede esconder la inconsistencia de las políticas económicas y las reticencias políticas (Hibou, B., 1996). En el caso de la Bolsa de Casablanca, por ejemplo, el crecimiento del volumen negociado en este mercado ha sido provocado casi exclusivamente por las operaciones de privatización desarrolladas a partir de 1993, y por el contrario el intercambio de operaciones fuera de las anteriores ha sido prácticamente insignificante¹⁹.

¹⁷ En 1993, dos leyes reorganizan el funcionamiento del sistema financiero: la ley bancaria, (dahir) ley N°1-93-147, del 7 de julio de 1993 y la ley sobre el mercado de valores (Bolsa de Casablanca), (dahir) ley N°1-93-211, del 21 de septiembre de 1993.

¹⁸ Reformas de los mercados financieros, reforma del marco institucional, reforma jurídica, etc., y los reglamentos que las desarrollan nos deben dar la imagen de una programación sistemática y ordenada, así como la extensión de los objetivos que se han marcado. La reforma del marco jurídico responde claramente a la necesidad de armonizar la legislación marroquí a las reglas marcadas por la Organización Mundial del Comercio y la Unión Europea, y también a la de crear un clima de atracción de inversión extranjera.

¹⁹ Como sugiere el ejemplo, las reformas en el mercado financiero y en la Bolsa concretadas en documentos no regularan nada si no se han provocado cambios en el comportamiento de los agentes previamente y se han creado las condiciones técnicas necesarias con anterioridad. Si en este sector es evidente la falta de papel, entonces las técnicas modernas no pueden compensar la débil integración financiera. Además, las empresas marroquíes, mayoritariamente familiares, muestran una especial aversión a una apertura de sus capitales que pueda suponer una pérdida de su control.

4.A. LÍMITES AL DESARROLLO DEL SECTOR PRIVADO MARROQUÍ

El gobierno marroquí ha mantenido a lo largo de los noventa las medidas fundamentales para favorecer el desarrollo del sector privado (Banco Mundial, 1999), pero el comportamiento del sector público marroquí, el marco institucional y el propio sector privado marroquí han generado límites a su desarrollo.

Una insuficiente capacidad de ahorro público y el excesivo recurso al ahorro privado para la financiación de los desequilibrios presupuestarios deben reconocerse como la primera restricción al desarrollo del sector privado. Dos mecanismos de financiación, en particular, han sido utilizados por el sector público. El primero, el recurso a la emisión de bonos y el segundo, la acumulación de atrasos públicos y el retraso en los pagos, instrumentos que han reducido la cantidad y disponibilidad de recursos para el sector privado. Además, la “prudencia” fiscal se ha perseguido a través de la progresiva reducción de la inversión pública que resulta tan necesaria para complementar a la inversión privada. En otro frente, la progresiva apreciación de la relación real de intercambio a lo largo de los noventa ha ido reduciendo la competitividad marroquí, al mismo tiempo que el Gobierno ha ido profundizando en la apertura económica, la liberalización comercial no se ha desarrollado de manera uniforme y se ha ralentizado, lo que ha afectado a la competencia de los productos interiores marroquíes.

Los propios empresarios marroquíes²⁰ han señalado de manera explícita a los costosos procedimientos administrativos, la falta de flexibilidad y cualificación del factor trabajo, y la dificultad y elevado coste del crédito, como los límites más importantes al desarrollo del sector privado. En el cuadro 2 del anexo a este trabajo se pueden observar las conclusiones obtenidas en dos informes elaborados por el Banco Mundial en 1994 y 1998. A partir de un trabajo de encuestas a 370 empresas, estos dos informes concluyen que para las empresas de mayor tamaño, las de más de 100 trabajadores, los elevados costes financieros, la ausencia de mano de obra cualificada, la elevada presión fiscal, elevado coste del suelo comercial y una deficiencia en infraestructuras se sitúan como los principales límites al desarrollo del sector privado. Al otro lado, las empresas de 20 a 100 trabajadores reconocían una menor

• ²⁰ Véase en el análisis que han realizado Belghazi, S., (1998), “Enquête sur les aotuts et les obstacles au développement du secteur privé au Maroc”, Informe elaborado por el Banco Mundial y Banco Mundial (1994), “Kingdom of Morocco: Preparing for the 21st Century. Strengthening the private sector in Morocco”, *Report N° 1894-MOR*, Junio, 1994. El primero de ellos realiza un estudio de la empresas agrupadas en tres tamaños. Las grandes, de más de 100 trabajadores, las medianas de entre 50 y 100 trabajadores y la micro-empresas, de 6 hasta 49 trabajadores.

importancia en la falta mano de obra cualificada y a las restricciones de origen administrativo como el principal obstáculo a su actividad.

Anexo

Cuadro 1: Modelos de reforma y ciclos reformistas en Marruecos.

Ciclo reformista	Modelo de reforma	Principio de acción	Instituciones y actores	Dinámica de cambio
<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno de A. Ibrahim 1958-1960 	<ul style="list-style-type: none"> -Holismo reformista radical -Modelo naseriano 	<ul style="list-style-type: none"> -Fuerte voluntarismo político -Proceso desde arriba hacia abajo 	<ul style="list-style-type: none"> -Estado -Sector público 	<ul style="list-style-type: none"> -Desarrollo endógeno -Mercado interior -Estrategia ISI -Inversión nacional
<ul style="list-style-type: none"> • PAS 1983-1993 	<ul style="list-style-type: none"> -Holismo reformista débil -Modelo estándar del FMI 	<ul style="list-style-type: none"> -Voluntarismo político débil -Proceso de arriba hacia abajo -Equilibrios fundamentales -Precios realistas 	<ul style="list-style-type: none"> -Estado -Sector privado 	<ul style="list-style-type: none"> -Crecimiento exógeno -Mercado exterior -Industrialización a través de la promoción de exportaciones -Inversión extranjera
<ul style="list-style-type: none"> • Reequilibrio 1993-2010 	<ul style="list-style-type: none"> -Reformismo individualista -Modelo neo-liberal 	<ul style="list-style-type: none"> -Iniciativa privada -Proceso de abajo hacia arriba -Flexibilidad 	<ul style="list-style-type: none"> -Mercado -Empresa privada 	<ul style="list-style-type: none"> -Crecimiento exógeno -Competitividad exterior -Subcontratación
<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno de alternancia 1998-2002 	<ul style="list-style-type: none"> -Reformismo institucionalista 	<ul style="list-style-type: none"> -Racionalización y moralización -Constructivismo económico y social -Estrategias de interacción 	<ul style="list-style-type: none"> -Estado regulador y estrategia -Instituciones públicas -Organizaciones profesionales -Mercado organizado 	<ul style="list-style-type: none"> -Modernización estructural -Colaboración -Crecimiento extensivo -Inserción activa en el marco internacional

Fuente: El Aoufi, N., "La réforme économique: stratégies, institutions, acteurs", en *Monde Arabe Maghreb-Machrek*, N°164, abril-junio 1999.

Cuadro 2. Límites al desarrollo del sector privado. Encuesta empresarial y comparativa.

Empresas de 20 a 100 trabajadores			Empresas con más de 100 trabajadores		
	1994	1998	1994	1998	
1	-Coste de financiación	-Comportamiento de la administración ↑	-Coste de financiación	-Comportamiento de la administración ↑	
2	-Comportamiento de la administración	-Demanda insuficiente ↑	-Escasez de mano de obra cualificada	-Recursos humanos ↓	
3	-Elevada presión fiscal	-Atraso en los pagos de los clientes privados ↑	-Elevada presión fiscal	-Demanda insuficiente ↑	
4	-Acceso y calidad de los factores productivos	-Recursos Humanos ↑	-Coste/dificultad de acceso a materias primas	-Atraso en los pagos de los clientes privados ↑	
5	-Coste/dificultad de acceso a materias primas	-Acceso y coste de la financiación ↓	-Acceso y calidad de los factores productivos.	-Acceso y coste de la financiación ↓	
6	Competencia de empresas ilegales/sector sumergido	-Debilidad de las infraestructuras ↓	-Regulación del mercado de trabajo	-Escasez de tecnología e información de mercado ↑	
7	-Inflación	-Escasez de tecnología e información de mercado ↑	-Inflación	-Debilidad de las infraestructuras ↓	
8	-Demanda insuficiente	-Elevada presión fiscal ↓	-Comportamiento de la administración		

Fuentes: Banco Mundial (1994), "Kingdom of Morocco: Preparing for the 21st Century. Strengthening the private sector in Morocco", *Report N° 1894-MOR*, Junio, 1994 y Belghazi, S., (1998), "Enquête sur les aotuts et les obstacles au développement du secteur privé au Maroc", Informe elaborado por el Banco Mundial.

Bibliografía

- Banco Mundial (1994), “Kingdom of Morocco: Preparing for the 21st Century. Strengthening the private sector in Morocco”, *Report N° 1894-MOR*, Junio, 1994.
- Banco Mundial (1997), “Kingdom of Morocco: Country Assistance Review”, *Report N° 6326-MOR*, Enero, 1997.
- Banco Mundial (1999), "Kingdom of Morocco: Private Sector assessment update. Fullfiling the promise of private sector-led growth", *Report N° 19975-MOR*, Diciembre, 1999.
- Benlahcen-Tlemçani, M., (1990), “Les risques de la privatisation du secteur public au Maroc”, en *Economie et Humanisme*, N° 313, mayo-junio, 1990.
- Bouachik, A., (1995), “La privatisation au Maroc: le droit et le fait” en Guerraoui, D. y Richet, X. (directores), *Stratégies de privatisation: comparaison Magherb-Europe*, 1995, Editions Toubkal.
- Catusse, M., (2000), "Le déba sur les privatisations au Maroc: un procès exemplaire", en *Monde Arabe. Maghreb-Machrek*, N° 167, Enero-Mazo, 2000.
- El Aoufi, N., (1999), “La réforme économique: stratégies, institutions, acteurs”, en *Monde Arabe. Maghreb-Machrek*, N° 164, abril-junio, 1999.
- Guislain, P. (1995), *Les privatisations: un défi stratégique, juridique et institutionnel*, De Boeck Université.
- Hibou, B., (1996), “Les enjeux de loverture au Maroc. Disidence économique et côntrôle politique”, en *Les Etudes du CERI*, N° 15, abril, 1996.
- Frémond, O., y Welch, D., (1998), “The case-by-case approach to privatization. Techniques and Examples”, *World Bank TechnicalPaper*, N°403.
- Joffe, G., (1991), “The political economy of privatization in Morocco”, en *Moroccan Studies*, Volumen N° 1, 1991.
- Khosrowshahi, C., (1997), “Privatization in Morocco: The politics of development”, en *Middle East Journal* ,Volumen 515, N° 2, verano 1997.
- Lieberman, I. W. , and C. D. Kirkness, eds, (1998), “Privatization and Emerging Equity Markets”, Washington DC: The World Bank
- Morrisson, C., (1991), “Adjustment and equity in Morocco”, OCDE, 1991.

- Neliis, J y Kikeri, S (1989), "The privatization of public enterprises", en El-Naggar, S (Editor), 1993, *Privatization and Structural Adjustment in the Arab Countries*, IMF.
- Nsouli, S., Eken, S., Enders, K., Than, V., Decressin, J., y Cartiglia, F., (1995), "Resilience and Growth through sustained adjustment: The Moroccan Experience" ,*Ocasional Paper N°.117*, Washington: International Monetary Found, 1995.
- Page, J. (2001) "Getting ready for globalization. A new privatization strategy for the MENA region?" en Celasum, M (editora), *State-Owned enterprises in the Middle East and North Africa: Privatization, performance and reform*, Routledge Studies in Development Economics.