

EL “BUEN GOBIERNO” EN MARRUECOS: ¿HERRAMIENTA PARA EL PODER ABSOLUTO O TÉCNICA PARA LUCHAR CONTRA LA CORRUPCIÓN?

ABDESLAM MAGHRAOUI

INTRODUCCIÓN

EN EL CURSO DE LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS, los académicos, los donantes internacionales y los funcionarios de gobierno han llegado al consenso de que la mala gobernanza es una fuente muy importante de corrupción en los países en vías de desarrollo.¹ En particular, la investigación en los campos de la economía del desarrollo y la ciencia política identifica un vínculo entre jerarquías, toma de decisiones y reglas del juego, por una parte, y el desempeño del sector público y el desarrollo, por la otra. Siguiendo esta misma línea, las principales instituciones de ayuda internacional y financieras han asignado enormes recursos a combatir la corrupción por medio de acciones de buen gobierno.² De ahí que los gobiernos de otras naciones

¹ Oliver Williamson, “The Institutions and Governance of Economic Development and Reform”, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics: 1994*, Washington, D. C., The World Bank, 1995; World Bank, “Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank. Poverty Reduction and Economic Management”, septiembre de 1997; *The IMF’s Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption – A Guide*, en <http://www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/infex.htm>; “Corruption and Good Governance”, Discussion Paper 3, Management Development and Governance Division, Bureau of Policy and Program Support, UNDP, julio de 1997, en http://www.undp.org/governance/docs/AC_Pub_corruption-goodgov.pdf; y el documento de la OCDE de 1997, *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, en <http://www.oecd.org/dataoecd/4/18/38028044.pdf>

² Entre éstas se encuentran el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En los últimos veinte años, el PNUD por sí solo produjo 39 900 documentos relacionados con el “buen gobierno”. En 2008, el Banco Mundial gastó 4 700 millones de dólares destinados a la implementación de reformas en el sector público y el Estado de derecho, lo que representó 18.8% del total de los préstamos que otorga el Banco.

de inmediato hayan querido sumarse a esos esfuerzos. En los países en vías de desarrollo, en los que el buen gobierno ha sido, durante décadas, una demanda intuitiva y popular, los mandatarios en turno ahora la adoptan con gran entusiasmo como una nueva estrategia de desarrollo. Es raro el gobierno de África, de la Europa postcomunista o del Medio Oriente que no haya implementado algún tipo de reforma de buen gobierno. En pocos años, esa antigua demanda de proteger a los ciudadanos de los Estados y dirigentes depredadores se ha vuelto un artículo de fe entre las instituciones financieras internacionales y las élites gobernantes. Ahora bien, una transformación tan rápida y extraordinaria exige una explicación. ¿Cómo se entiende la atracción mundial por el buen gobierno, en centros de poder que antes se oponían a ella? ¿Cómo se llevó a cabo esta transformación? Si el buen gobierno es en gran medida responsabilidad de tecnócratas públicos e instituciones competentes, ¿cuánto margen de acción tienen los ciudadanos para supervisarla? Por último, ¿cuáles son las repercusiones de esta transformación sobre el otro objetivo, más amplio, de hacer que el gobierno rinda cuentas a los ciudadanos?³

El presente trabajo ofrece luz sobre algunos aspectos de esa transformación, con base en una amplia investigación de la experiencia marroquí. Plantea que el concepto de buen gobierno que ha adoptado la actual monarquía de Marruecos se correlaciona con la consolidación de ese nuevo concepto de poder que afirma la neutralidad política, valora la buena administración y desempeño, y reprueba la política populista y partidista. A primera vista, suena como la combinación perfecta para combatir la corrupción, pues protege al sector público contra las demandas sociales ilícitas y contra la posibilidad de que políticos inescrupulosos obtengan ganancias personales. Sin embargo, lo cierto es que el problema de corrupción en Marruecos empeoró en el curso de la década pasada. En cuanto la monarquía reinante expropió el concepto de buen gobierno, la pequeña corrupción en el sector público aumentó y la corrupción mayor alcanzó niveles sin precedentes. Sostengo que la persistencia de la corrupción en Marruecos no es simplemente un problema de discrepancia entre las promesas tácticas y las prácticas reales, ni es tampoco un problema de que se tengan expectativas poco realistas sobre lo que el buen gobierno puede lograr. El caso de Marruecos –un país que los aliados occidentales y los donantes internacionales consideran un estudiante modelo en lo relativo a las

³ A lo largo de este trabajo, el "buen gobierno" es relacionado con el desempeño, la eficiencia y capacidad de respuesta institucional para brindar los servicios públicos básicos, mientras que "gobernanza responsable" implica algún tipo de rendición de cuentas del gobernante frente a los gobernados, por medio de un sistema de restricciones al poder.

reformas⁴— revela una conexión imprevista y perversa entre el “buen gobierno” y el poder irrestricto.

El texto se divide en cuatro secciones. En la primera se expone la convergencia entre el concepto de buen gobierno y la concepción monárquica del poder y la política. La segunda sección presenta una revisión general del problema de la corrupción y su agravamiento en la última década en Marruecos. En la tercera sección se examinan las diversas reformas que el gobierno marroquí emprendió para combatir la corrupción. Distingo dos periodos de reformas cualitativamente distintas para ilustrar la diferencia entre liberalización táctica y compromiso oficial para erradicar la corrupción. La última sección explica la paradoja aparente entre el compromiso de la monarquía con el “buen gobierno” y su actuación depredadora en la esfera económica.

I. BUEN GOBIERNO Y POLÍTICA DEL PODER EN MARRUECOS

De acuerdo con sólidas evidencias empíricas, existe una relación entre corrupción y ausencia de buen gobierno. Las oportunidades de actuar corruptamente se incrementan cuando se carece de transparencia institucional, rendición de cuentas, capacidades, efectividad, equidad y acceso.⁵ Y donde la corrupción es endémica, la tarea de mejorar el desempeño de la gobernanza se vuelve más difícil.⁶ Más allá de esto, los estudiosos, los profesionales y los formuladores de políticas no concuerdan en la relación causal exacta entre corrupción y buen gobierno, enfatizando los diversos componentes del buen gobierno.⁷ No obstante, existe un consenso implícito o explícito en dos características que parecen mejorar el buen gobierno: una podría llamarse la “condición tecnocrática” y la otra es la “premisa de neutralidad política”.

⁴ Haim Malka y Jon B. Alterman, *Arab Reform and Foreign Aid: Lessons from Morocco*, Washington, D. C., The Center for Strategic and International Studies, 2006.

⁵ La bibliografía empírica sobre esta relación es vasta y cubre desde estudios de caso en profundidad hasta estudios con muestras numerosas. Para un término medio véase, por ejemplo, Goran Hyden *et al.*, *Making Sense of Government: Empirical Evidence from Sixteen Countries*, Boulder, Lynne Rienner, 2004.

⁶ Los informes anuales de Transparencia Internacional muestran consistentemente que los países más corruptos son aquellos cuyos gobiernos carecen de capacidad institucional (Haití, Iraq, Chad, Sudán, entre otros). Véanse los informes anuales de la organización: *Corruption Perception Index* (desde 1995), *Global Corruption Report* (desde 2001) y *Bribery Payers Index* (desde 1999).

⁷ Daniel Kaufmann y Aart Kraay, “Growth without Governance”, Washington, D. C., Banco Mundial, 2002 (Policy Research Working Paper); Daniel Kaufmann, *Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2003.

La condición tecnocrática se refiere a las habilidades administrativas y las competencias institucionales que requieren las naciones en transición a la democracia o a economías de mercado para crear instituciones justas, viables y con capacidad de respuesta. La cualidad de las reglas, procedimientos y normas que gobiernan a las instituciones públicas son cruciales para sostener el crecimiento y desarrollo económicos, consolidar los sistemas políticos recién creados y garantizar la provisión de los servicios básicos a la ciudadanía. Asimismo, de manera más amplia, la condición tecnocrática incluiría el sistema de justicia, el marco constitucional, las leyes formales que rigen las relaciones entre los individuos, las empresas, la sociedad civil y el Estado, así como los códigos y principios que estructuran las relaciones de intercambio y actividad económica, en general. De acuerdo con esta perspectiva, la cualidad profesional de las instituciones es la que, más que cualquier otra cosa, explica la diferencia entre naciones que tienen éxito en términos políticos y económicos, y aquellas que no. Por tanto, la corrupción es, sobre todo, un problema de mal funcionamiento institucional que puede ser resuelto con medidas técnicas.

La premisa de neutralidad estatal se refiere simplemente a la importancia de las instituciones públicas y del Estado para el buen funcionamiento de los mercados y las democracias, independientemente de las relaciones de poder existentes. La asociación entre buen gobierno y neutralidad estatal fue, en gran parte, un contragolpe a la desregulación excesiva y la transferencia metódica al sector privado de servicios que solía proveer el Estado. Pero, más que rehabilitar el papel que juega el Estado en el logro del desarrollo, el concepto de buen gobierno busca aplicar al sector público los métodos administrativos de las empresas. En otras palabras, el Estado podría funcionar con mucha eficiencia, como una empresa exitosa, si se le protegiera de la influencia política.

Pero el concepto de buen gobierno basado en una visión tecnocrática y políticamente neutra del poder puede ser pernicioso para la rendición de cuentas y la supervisión. No es difícil comprender por qué una concepción semejante de buen gobierno es ineficaz cuando se trata de combatir la corrupción. El buen gobierno afirma brindar las técnicas para supervisar y mejorar el desempeño institucional, con una interferencia mínima en el sistema político del país. No obstante, esto es totalmente utópico en un contexto político en el que los funcionarios de más alto nivel no están obligados a rendir cuentas ante el órgano que tiene el control, autoridad y poder para hacer cumplir la ley.

Los promotores del buen gobierno como herramienta para erradicar la corrupción no desconocen el contexto político. Algunos están conscientes de cómo las instituciones informales y el clientelismo a menudo interfieren

e inutilizan a las instituciones formales. Otros insisten en la importancia de los organismos independientes de control anticorrupción y de la sociedad civil, en general. Y la mayoría ha enlistado una serie de precondiciones políticas, tales como la representación política, la separación de poderes, judicaturas independientes y mecanismos constitucionales adecuados para un control efectivo de la corrupción. No obstante, la mayor parte de las investigaciones y de los programas internacionales señalan que las instituciones formales y una gobernanza que rinde cuentas no son necesariamente el resultado de la vigilancia ciudadana. De hecho, existe mucho escepticismo en cuanto a que las elecciones libres, la representación política o la participación ciudadana puedan realmente controlar la corrupción, debido a la complejidad y niveles de la toma de decisiones y a la tentación generalizada de hacer las cosas a medias.

Así, la principal tesis que aquí planteamos es que el enfoque técnico aplicado al “buen gobierno” no ha logrado reducir la corrupción en Marruecos porque no está ajustado a la realidad de las relaciones de poder. El problema de corrupción en Marruecos no puede abordarse sin tomar en cuenta el contexto político, porque las redes ejecutivas y económicas de la monarquía constituyen (a) amplios (b) derechos (c) que se traslapan con el Estado y el mercado y que (d) no pueden ser reglamentados sin con ello infringir una ley, norma o regla no escrita. Más aún, el comportamiento de los agentes de estas redes a veces no puede siquiera calificarse como corrupción –definida de manera estrecha–, dado que dichas redes también pueden proveer estabilidad política, generar inversiones nacionales y extranjeras y financiar programas sociales.⁸ Tal como se concibe e implementa actualmente, el enfoque técnico aplicado al “buen gobierno” no sólo es insuficiente como estrategia anticorrupción, sino que también oculta las raíces del problema.

El hecho de que la monarquía abrace la concepción “políticamente neutral” del Banco Mundial sobre el buen gobierno no es fortuito. La declaración de que el desempeño del gobierno está siendo mejorado ha añadido una función gerencial moderna al ya histórico y amplio dominio de la monarquía. Antes de la colonización europea, las prerrogativas del sultán se sustentaban en las costumbres locales y la herencia religiosa, pero estaban limitadas en la práctica por un intrincado equilibrio de poderes entre el *Makhzan* (nombre tradicional de una corte itinerante) y las tribus independientes, los académicos religiosos, jueces y familias comer-

⁸ Los defensores de la supremacía ejecutiva, legislativa y judicial de la monarquía plantean dos argumentos: la popularidad de la monarquía y la incompetencia del gobierno y de los funcionarios electos. Pero, por correctas que sean estas observaciones, los poderes irrestrictos de la monarquía ciertamente engendran corrupción y funcionarios incompetentes y ambiciosos.

ciantes urbanas.⁹ Durante el periodo colonial (1912-1955), el equilibrio de poderes empezó a cambiar a favor del sultán, en la medida en que Francia brindaba las capacidades militares, los recursos humanos y materiales y las instituciones administrativas para centralizar la autoridad.¹⁰ Tras la independencia, se institucionalizó el dominio de la monarquía, cuando el rey Hassan II derrotó a las fuerzas nacionalistas que competían para conseguir un lugar prominente en el proceso de toma de decisiones (1962-1983).¹¹ La corrupción fue un elemento muy importante en la estrategia del rey Hassan.¹² En décadas recientes, la monarquía encontró una razón nueva y poderosa para ampliar sus prerrogativas: las necesidades modernas de un gobierno eficiente para hacer frente a los retos del desarrollo social y económico (1983-2009). El carácter tecnocrático de los sucesivos gobiernos que dirigieron a Marruecos durante este periodo ilustra la tendencia de la monarquía a querer explicar las dificultades económicas y sociales del país como problemas derivados de la mala administración y de la falta de rendición de cuentas, de pesos y contrapesos o de distribución de poderes.¹³ Aquí radica la paradoja del “buen gobierno” como estrategia para combatir la corrupción en el contexto marroquí. Dado que una remodelación de las estructuras del poder suele implicar riesgos, incertidumbres e ineficiencias, el “buen gobierno” puede imponerse sobre el cambio político. Ahora bien, precisamente porque no existe un sistema de pesos y contrapesos, los amplios poderes del rey reducen los posibles beneficios de las medidas que él mismo pide a su gobierno que implemente.

La supremacía política de la monarquía y la invasión de la esfera económica revelan los límites que presenta el abordar la corrupción y el buen gobierno como problemas administrativos. La autoproclamada vocación “ejecutiva” de la monarquía significa que los ámbitos soberanos del rey son múltiples, amplios, indistinguibles de los del Estado y no sujetos a los reglamentos y procedimientos normales.¹⁴ Más aún, las vastas redes de influencia en la esfera económica y el aparato de Estado definen las normas de comportamiento cívico para los actores políticos y económicos

⁹ Mohamed Aziz Lahbabi, *Le gouvernement marocain à l'aube du xx^e siècle*, Casablanca, Éditions Maghrebines, 1975.

¹⁰ Mohamed Salahdine, *Maroc: tribus, Makhzen et colons, essai d'histoire économique et sociale*, París, L'Harmattan, 2000.

¹¹ Henry Munson, Jr., *Religion and Power in Morocco*, New Haven, Yale University Press, 1993.

¹² John Waterbury, *The Commander of the Faithful. The Moroccan Political Elite. A Study in Segmented Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1970.

¹³ Véase Abdeslam Maghraoui, “De-politicization in Morocco”, *The Journal of Democracy*; y del mismo autor, “Political Authority in Crisis”, *Middle East Report*, núm. 218, 2001.

¹⁴ Anouar Boukhars, *Politics in Morocco: Executive Monarchy and Enlightened Authoritarianism* (en prensa).

de más peso. El efecto de “goteo” de esta cultura política no debe subestimarse. La corrupción ha llegado a “normalizarse” en los sectores político, económico y social;¹⁵ de ahí que, pese a las reformas técnicas que se han implementado desde 1998 en Marruecos para mejorar el buen gobierno, la corrupción sigue siendo “endémica”.

II. EL PROBLEMA DE CORRUPCIÓN EN MARRUECOS

A pesar de los muchos avances que han tenido las técnicas para medir la corrupción en el curso de la década pasada, aún no existe un consenso sobre cuáles son las herramientas e indicadores más apropiados para evaluar su escala y sus alcances.¹⁶ En Marruecos, el término “endémico” suele usarse para describir la corrupción en la prensa independiente, las ONG locales y las organizaciones internacionales. La corrupción, sea menor o muy grande, parece permear cada uno de los aspectos de la vida: la política, los negocios, la administración central, el gobierno local, los servicios públicos y el sistema judicial.¹⁷ Aunque le falta precisión, el atributo de “endémico” está, sin embargo, basado en diversas fuentes cualitativas y cuantitativas: análisis empresariales especializados, evaluaciones cualitativas de sectores sociales clave y opiniones y experiencias de la gente con actos de corrupción en la vida cotidiana. Estas fuentes derivan de los tres principales informes anuales de Transparencia Internacional sobre la corrupción en todo el mundo.

1. El Índice de Percepción de Corrupción (IPC)

Los puntajes y rangos anuales del IPC en Marruecos derivan de varias encuestas de expertos en negocios, entre las que se encuentran: la “Evaluación de Políticas e Instituciones por Países” (Country Policy and Institutional Assessment) del AFBID, el Índice de Transformación de Bertelsmann (Bertelsmann Transformation Index), la Unidad de Inteligencia de *The Economist* (*The Economist Intelligence Unit*), el Merchant International Group,

¹⁵ “Normalizarse” en el sentido de que las personas que actúan en forma corrupta no consideran que su conducta ponga en riesgo su estatus social o su integridad moral. Waterbury, *op. cit.*; del mismo autor, “Endemic and Planned Corruption in a Monarchical System”, *World Politics*, núm. 25, julio de 1973, pp. 533-555; Abdeslam Aboudrar, “La lutte contre la corruption: le cas du Maroc”, <http://www.rdh50.ma/fr/pdf/contributions/GT10-5.pdf>

¹⁶ Véase *A User Guide's to Measure Corruption*, UNDP, 2008.

¹⁷ Véase Association Marocaine des Sciences Economiques, “La corruption au Maroc: état des connaissances”, enero de 2008.

Global Insights (antes The World Markets Research Center) y el “Informe de Competitividad Global” del Foro Económico Mundial. La posición de Marruecos en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional se deterioró de manera importante entre 1999 y 2008. Tras una mejoría en 1999 y 2000, el ipc de Marruecos cayó a 3.5 en 2008, pese a que se añadieron a la encuesta más naciones con malos registros de corrupción o ingresos inferiores (Afganistán, Camboya, Haití, Iraq, Liberia, Myanmar, Sierra Leona, Somalia y Sudán).

Incluso dentro del mundo árabe, la posición que ocupa Marruecos en corrupción no es impresionante, dados los registros más antiguos del país de reformas estructurales y de liberalización (1983). En 2006, Marruecos ocupó el decimoprimer lugar, entre los diecisiete países árabes y, en 2007, quedó detrás de Qatar, los Emiratos Árabes Unidos, Omán, Jordania, Kuwait y Túnez. En 2008, fue el octavo de quince países árabes, cinco de los cuales tuvieron puntajes muy superiores a los de Marruecos (arriba de 5).

2. *El Informe de Corrupción Global (icg)*

Otro indicador del deterioro de la situación de Marruecos es el icg. A diferencia del ipc, éste está basado en evaluaciones cualitativas de sectores vitales para el público general, en todo el mundo. Desde el inicio de la serie del icg, en 2001, Marruecos fue incluido en el informe de “Corrupción y salud” de 2006 y en el de “Corrupción y sistemas judiciales” de 2007.

Estos informes de 2006 y 2007 destacan la relación entre los poderes reales y la corrupción en el sistema judicial. Una investigación examina cómo el hecho de que el rey presida el Consejo Supremo de la Magistratura (csm), el órgano judicial más elevado de Marruecos, perjudica la administración de la justicia. Como cabeza del csm, el rey designa a todos los jueces y fiscales, y nombra también al ministro de Justicia, quien es considerado un “ministro soberano” real. Un juicio por corrupción que involucre fondos públicos no puede proceder sin una orden escrita del ministro de Justicia. Un buen ejemplo del dominio que tiene el rey del sistema de justicia es el mal manejo judicial que se hizo del caso de malversación de miles de millones de dólares de fondos públicos por funcionarios de alto rango.¹⁸ Otra investigación deja ver los límites que presenta la oficina de auditoría gubernamental, llamada Inspection Générale de Finances (igf), cuando se trata de comprobar malversaciones realizadas por individuos que tienen lazos estrechos con la monarquía. Las investigaciones de media docena de

¹⁸ Transparency International, *The Global Corruption Report*, 2007.

graves fraudes financieros en los que estaban involucradas las empresas públicas más importantes de Marruecos en los sectores de la banca, seguridad social, transportes, créditos agrícolas, vivienda pública y proyectos de ayuda internacional, no condujeron a que se enjuiciara a los principales culpables.¹⁹ Si bien la prensa informó ampliamente sobre estos “escándalos financieros”, las auditorías y los juicios realizados por tribunales especiales no llevaron a ningún lado, dado que el Palacio tenía claramente la intención de dejar todo atrás y “hacer borrón y cuenta nueva”.²⁰

En el informe de 2006, la encuesta realizada en mil hogares marroquíes sobre su experiencia con el sistema de salud pública revela lo siguiente: cuatro de cada cinco entrevistados describieron la corrupción en el sistema de salud como “de frecuente a muy frecuente”; 40% de los encuestados admitió haber dado “mordidas” a cambio de servicios o suministros que supuestamente debían ser gratuitos; 85% de la gente que dio un soborno para ser auscultado o admitido tenía derecho por ley a los servicios de salud. De acuerdo con el Ministro de Salud Pública de Marruecos, la corrupción en el sistema de salud pública penaliza principalmente a los pobres: 55% de las personas beneficiarias del sistema de salud pública tienen los medios para pagar, mientras que el 15% de la gente más pobre del país paga el servicio de su bolsillo.²¹ El ICG de 2006 corrobora el carácter endémico de la corrupción en un sector vital para Marruecos. El informe de la salud pública ilustra el problema sólo en un sector, pero existen problemas similares en la educación pública, la vivienda pública, la aplicación de la ley, las instituciones políticas y la administración pública: desde la expedición de actas de nacimiento hasta los permisos para hacer entierros.²²

3. *El Barómetro Global de Corrupción (BGC)*

El BGC está basado en encuestas de opinión pública a nivel mundial sobre las ideas y experiencias que han tenido los hogares con actos de corrup-

¹⁹ En los casos más notables de esos fraudes financieros estuvieron involucrados: el Banco Central Popular (BCP), el Banco Nacional para el Desarrollo Económico (BNDE), la Caja Nacional de Crédito Agrícola (CNCA), la Caja Nacional de Seguridad Social (CNSS), la Caja de Depósito y de Gestión (CDG), Crédito Inmobiliario y Hotelero (CIH), la Oficina de Formación Profesional y Promoción del Trabajo (OFPPT) y Royal Air Maroc (RAM).

²⁰ Esto se hizo explícito cuando el antiguo presidente de CIH, Moulay Zine Zahidi, quien huyó a España, amenazó con revelar a la prensa marroquí los nombres de individuos muy bien colocados.

²¹ Transparency International, *The Global Corruption Report*, 2006.

²² Véase, por ejemplo, Transparency Maroc, “Rapport de synthèse des résultats des enquêtes nationales”, 2003.

ción. Más que compilar índices empresariales o evaluar el desempeño de sectores vitales, el propósito principal del BGC es identificar cómo afecta la corrupción a la vida cotidiana de los individuos ordinarios y los hogares. Marruecos fue incluido en las encuestas de opinión pública sobre corrupción del BGC de 2006 y 2009. El informe de 2006 muestra que 60% de los entrevistados marroquíes habían dado un soborno en los doce meses precedentes a la encuesta. Marruecos ocupaba el segundo lugar más alto de “experiencia de la gente con el soborno”, entre los 62 países encuestados con ingresos bajos, medios y altos (Albania 66%, Camerún 57% y Gabón 41%). El informe de 2009 no muestra ninguna mejoría, sino más bien un deterioro en la opinión pública marroquí. Más de 64% de los encuestados dijeron que habían dado un soborno en los doce meses precedentes al sondeo. En una escala de 1 a 5 (en donde 1 indica “nada corrupto” y 5 “extremadamente corrupto”), los entrevistados consideran que hay gran corrupción en la policía (4.2), la administración pública (4.1 y 4.6), el sistema de justicia (4.0 y 4.1) y la salud pública (4.0).

En 2008, el informe de prensa anual de Transparencia Marruecos sintetiza el lento proceso del país en su lucha contra la corrupción, con el encabezado “Marruecos 2008: más corrupción, menos transparencia”. El informe documenta los casos continuos de corrupción entre los jueces, el sector de los servicios públicos, la banca y los bienes raíces.²³ Ese mismo año, la Comisión Europea publicó un informe muy duro sobre la corrupción y nepotismo generalizados, así como la falta de transparencia en el sector de servicios públicos de Marruecos.²⁴ Por último, la propia Cour des Comptes marroquí, dirigida por Ahmed El-Midaoui, exministro del bien informado y poderoso Departamento del Interior, emitió un informe inusualmente crítico sobre el nepotismo, la corrupción y los malos manejos en once empresas públicas.²⁵

En suma, existe una fuerte correlación entre las evaluaciones de los expertos en negocios (IPC), el análisis de sectores sociales clave (ICG) y las opiniones y experiencias de la gente (BGC) sobre el deterioro de la corrupción en Marruecos durante la última década. Asimismo, recientes informes independientes confirman esa tendencia. Esto es extraño, dadas las medidas estructurales, institucionales y regulatorias que ha tomado Marruecos para mejorar el buen gobierno.

²³ Transparency Maroc. Véase http://www.transparencymaroc.ma/uploads/projets/En/49_1.pdf

²⁴ “Mise en oeuvre de la politique de voisinage en 2007”, abril de 2008. http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2008/sec08_398_fr.pdf

²⁵ La Cour des comptes marocaine, bilan 2008. http://www.courdescomptes.ma/index.php?option=com_content&view=article&id=82&Itemid=124&lang=fr

III. REFORMAS CONTRA LA CORRUPCIÓN: 1998-2009

Los esfuerzos para erradicar la corrupción que ha hecho Marruecos desde la independencia pueden dividirse en dos fases. La primera comprende las campañas esporádicas de 1964, 1971 y 1995-1996, impulsadas por el rey Hassan II (1962-1999). Aunque estas campañas fueron útiles porque develaron la magnitud y alcances de la corrupción en Marruecos, presentan las desventajas políticas y administrativas habituales de las iniciativas anticorrupción fallidas de los países en vías de desarrollo. Por ejemplo, la “campaña de saneamiento” de 1995-1996 señaló a funcionarios de segundo nivel y empresarios independientes por socavar los esfuerzos de liberalización económica de Marruecos y enlodar así la posición económica internacional del país, y por privar a la hacienda nacional de ingresos mediante el contrabando y la evasión fiscal.²⁶ En cambio, a los socios y asociados cercanos de la monarquía, que no estaban sujetos a los procedimientos y regulaciones normales, se les eximió de toda investigación. Más aún, la Corte Especial de Justicia (CES), notoria por su subordinación política, procesos expeditos y duras sanciones, fue la que manejó las investigaciones y acusaciones. Pero, dadas sus dudosas motivaciones políticas y sus obvias fallas procedimentales, estas campañas son menos propicias para evaluar la efectividad del buen gobierno como una estrategia para reducir la corrupción.

La segunda categoría de iniciativas contra la corrupción es la serie de reformas administrativas, legales e institucionales que se iniciaron con el rey Hassan II, en 1998, y se ampliaron con el rey Mohammed VI (1999-a la fecha). Estas reformas son interesantes por dos motivos.

En primer lugar, fueron implementadas después de que Marruecos dio algunos pasos que los donantes internacionales consideraron cruciales para reducir las motivaciones, oportunidades y mecanismos de la corrupción. Entre estas medidas se encuentran el Programa de Ajuste Estructural (1983-1993), la reestructuración o *mise-à-nouveau* de empresas públicas y privadas (1993-1998), la firma de un convenio de asociación con la Unión Europea (1996), la relación de las políticas del mercado laboral (década de 1990), pasos concretos para diagnosticar las disfunciones administrativas del país (Banco Mundial, 1994 y 1998; PNUD, 1996; USAID, 1998); y la creación de tribunales comerciales especiales para atender las disputas comerciales (1997).

²⁶ Para un excelente análisis de la dimensión política de estas campañas véanse: Guilain Denoeux, “Understanding Morocco’s ‘Sanitation Campaign’”, *Journal of North African Studies*, vol. 3, núm. 1, 1998; Abdeslam Abouddrar, “La lutte contre la corruption: le cas du Maroc”, PNUD 1999; y Beatrice Hibou y Mohamed Tozy, “Une lecture d’anthropologie politique de la corruption au Maroc: fondement historique d’une prise de liberté avec le droit”, *Revue Tiers Monde*, núm. 161, enero-marzo de 2000.

En segundo lugar, las acciones anticorrupción posteriores a 1996 tuvieron lugar en un ambiente ético y político positivo. Ya se había implementado toda una gama de reformas políticas (1991-1998), sobre todo en las áreas de los derechos humanos, la libertad de expresión y movimientos de la sociedad civil a favor de alguna causa. Muy importante, también, fue que las acciones involucraban a múltiples socios políticos, empresarios independientes y actores de la sociedad civil. Por último, el objetivo de las reformas era combatir la corrupción mediante el reforzamiento del “buen gobierno” y no con la persecución de los rivales políticos y económicos. En suma, estos esfuerzos marcan un alejamiento tajante con respecto a la tan desacreditada “campana de saneamiento”.

Reformas gubernamentales

Los sucesivos gobiernos de Marruecos desde 1998 han hecho del “buen gobierno” la piedra angular de su estrategia anticorrupción; el nombramiento en 1989 de Abderrahmane Youssoufi, un respetado líder socialista, como Primer Ministro representó un punto de quiebre. El gobierno de Youssoufi (1998-2002) desarrolló una estrategia “moral” contra la corrupción, la cual se basó en tres polos principales: la reforma del sector público civil, la reforma de los procedimientos para otorgar contratos públicos y la reactivación de las investigaciones judiciales y legislativas. Por su parte, los gobiernos de Driss Jettou (2002-2007) y de Abbas El Fassi (2007 a la fecha) aplicaron una estrategia anticorrupción de corte tecnocrático. Sin embargo, ninguna de las dos estrategias estuvo dispuesta o fue capaz de incorporar claramente las relaciones de poder en la ecuación.

1998-2002

El gobierno de Youssoufi hizo de la “moralización de la vida pública” para combatir la corrupción la primera prioridad. El punto nodal de esta iniciativa fue la elaboración e implementación del *Pacte de Bonne Gestion*, una guía ética para los empleados del servicio público.²⁷ Esta guía fue el resultado de un taller nacional sobre corrupción que se realizó en 1998 con el propósito de reunir las ideas de los académicos, las ONG, los representantes

²⁷ Royaume du Maroc, Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics, *Le Pacte de Bonne Gestion*, 1998, en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cafrad/unpan004116.pdf>

de la administración pública, los magistrados y los empresarios independientes. El Ministerio de la Reforma del Servicio Público (MRSP), directamente vinculado con la oficina del Primer Ministro, remitió el documento de tres páginas en marzo de 1999 a todas las oficinas de gobierno locales y nacionales. La guía exige que todos los funcionarios públicos respeten las reglas y procedimientos administrativos para la provisión de los servicios y que mantengan una documentación transparente sobre la administración de los presupuestos y recursos. Y para dar más soporte a estos lineamientos, en 1999 el gobierno ratificó una ley que hace a los funcionarios públicos personal y legalmente responsables por malas conductas. Para dar muestra de su gran compromiso con esas reformas, el rey designó en 2001 al *Diwan al-Madalin*, un *ombudsman* para conocer y resolver disputas administrativas o de derechos humanos entre la ciudadanía y autoridades públicas. En 2002 el gobierno ratificó otra ley que obliga a los funcionarios públicos a justificar sus procedimientos y decisiones cuando éstos son cuestionados por los ciudadanos.²⁸

Un segundo pilar del gobierno de Youssoufi fue la reforma de los procedimientos para otorgar contratos públicos. La opacidad que caracterizaba a estas concesiones constituía una fuente muy importante de corrupción y un amargo punto de disputa entre el gobierno y la Confederación General de Empresarios Marroquíes (CGEM). En 1999, el gobierno promulgó un nuevo decreto que estableció las condiciones para el otorgamiento abierto y competitivo de los contratos públicos;²⁹ aquéllas incluían transparencia (criterios precisos para el proceso de selección, supresión de la concesión directa, clarificación de los procedimientos, etc.), mejor difusión de la información y competencia sobre la base de méritos técnicos.

La tercera faceta de las acciones anticorrupción del gobierno de Youssoufi fue la reestructuración radical del sistema judicial, conocido por su problema endémico de corrupción y su subordinación al poder político. Entre 1998 y 2002 tuvieron lugar numerosas averiguaciones judiciales y legislativas. El Ministerio de Justicia, conducido por el muy respetado Omar Aziman, investigó a 129 jueces y documentó un total de 10 202 casos de corrupción menor. Asimismo, se investigó a 433 carceleros y 423 abogados, mientras que cerca de veinte magistrados fueron temporalmente suspendidos o inhabilitados. Los casos más notables de corrupción en el sistema ju-

²⁸ Royaume du Maroc, Ministère de la Fonction Publique et de la Reforme Administrative, *Amélioration de la Relation Administration – Usagers*, 2002; Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement (CAFRAD), *L'état de l'administration publique au Maroc*, 2004.

²⁹ Abdeslam Abouddrar, "La lutte contre la corruption: le cas du Maroc", <http://www.rdh50.ma/fr/pdf/contributions/GT10-5.pdf>

dicial están relacionados con el narcotráfico en el norte de Marruecos. En 2000, el gobierno firmó y ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Asimismo, durante el gobierno de Youssoufi, el parlamento marroquí creó, por vez primera, unas comisiones de investigación para comprobar el fraude financiero en *Crédit Immobilier et Hôtelier*, a la vez que la Policía Judicial inició la investigación de casos de graves malversaciones en empresas públicas.³⁰

2002-2009

En 2004 el gobierno abolió la Corte Especial de Justicia (CEJ), subordinada al Ministerio de Justicia, y la sustituyó con cinco Cortes de Apelación cuyas divisiones de lo penal conocerían de los casos graves de fraude en los que estuvieran implicados fondos públicos. Los delitos menores de corrupción por parte de funcionarios públicos estarían bajo la jurisdicción de las cortes de primera instancia. El propósito de estas reformas era liberar a los procesos por corrupción del Ejecutivo. Anteriormente, cuando la CEJ manejaba casos de fraude público, no podía iniciar una investigación sin el consentimiento por escrito del ministro de Justicia.³¹

En 2005 el gobierno anunció un plan de seis puntos para combatir la corrupción, el cual contenía una ley sobre la declaración patrimonial de funcionarios de alto rango, incluidos los miembros del Parlamento, un decreto para la creación de una oficina encargada de rastrear casos conocidos de corrupción, así como la aplicación de los mecanismos de auditoría, de transacciones financieras y de otorgamiento de contratos públicos del Estado. Aunque se llevó dos años el poder dar seguimiento al plan, el gobierno empezó a aplicar medidas importantes en 2007.³²

– El gobierno ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la cual constituye un paso primordial para la implementación en los bancos de los procedimientos internos para controlar el lavado de dinero, mejorar las transacciones financieras, limitar los aportes de efectivo a las cuentas y verificar la identificación de los clientes.

³⁰ *L'Economiste*, núm. 1278, 28 de mayo de 2002, en <http://www.leconomiste.com/article/affaire-cih-8220nous-pensons-que-la-non-technicite-des-parlementaires-desservi-la-verite8221> *La Vie Economique*, 8 de septiembre de 2006, en <http://www.lavieeco.com/news/economie/cnss-cih-bcp-bnde...-les-proces-reprennent-2073.html>

³¹ Transparency Maroc, "Rapport moral 2005", http://transparencymaroc.ma/ar/uploads/mor_rapport/20.pdf

³² Transparency Maroc, "Rapport moral 2006", http://transparencymaroc.ma/ar/uploads/mor_rapport/21.pdf

– Ese mismo año, el parlamento promulgó leyes que exigen a los funcionarios de alto nivel, entre ellos los diputados y los servidores públicos locales y nacionales, declarar su patrimonio personal, así como los de su cónyuge e hijos, en forma periódica durante el ejercicio de sus funciones públicas. El parlamento aprobó una ley que prohíbe el uso del sistema financiero con fines delictuosos y la transferencia de fondos provenientes de fuentes ilícitas. La ley castiga a los infractores con prisión y multas elevadas. También se creó una nueva unidad de investigación financiera, que responde ante la Oficina del Primer Ministro, con el mandato de recibir, analizar y divulgar información relativa a transacciones sospechosas y recabar datos sobre operaciones de lavado de dinero.

– El gobierno emitió un decreto sobre adquisiciones públicas que aumenta el tiempo otorgado para presentar licitaciones, exige la publicación en línea de todos los anuncios de licitaciones y los resultados de las mismas, y en cierta medida estipula la preeminencia de la calidad sobre el precio para los contratos de servicios de consultoría. Sin embargo, aún quedan pendientes varios aspectos cruciales, como la creación de un mecanismo eficiente e independiente para la resolución alternativa de disputas.³³

En 2008, el gobierno creó la *Instance Centrale de Prévention de la Corruption* (ICPC), un órgano central para la prevención de la corrupción. La ICPC es una institución consultiva, pero su mandato, filosofía y áreas de intervención parecen combinar el enfoque “moral” de Youssoufi y el método técnico de sus sucesores. Aún es muy pronto para decir si el ICPC podrá hacer la diferencia, sin confrontarse con los poderes de la monarquía.

Para concluir, las medidas anticorrupción que ha aplicado el gobierno marroquí desde 1998 dan muestra de que éste reconoce la gravedad del problema y tiene el compromiso de dar pasos concretos para enfrentarla. Pero, si bien esto es muy distinto de las dudas y manipulaciones políticas de las campañas anteriores, el problema de corrupción sigue empeorando.

¿Por qué no están funcionando esas iniciativas de una década de edad? Es indudable que parte de la respuesta se encuentra en asuntos relacionados con el gobierno. En primer lugar, está el problema del sistema judicial: le falta independencia, los jueces son corruptos y el órgano entero carece del conocimiento y capacidad necesarios para manejar asuntos cada vez más técnicos relativos al fraude financiero, auditoría y lavado de dinero. En segundo lugar, el servicio de la administración pública parece inmune a las

³³ Edouard al-Dahdah y Florence Brillaud, “Morocco: Pressing for Progress on Anticorruption”, *Middle East and North Africa Governance News and Notes*, vol. 2, núm. 1, enero de 2008, en <http://siteresources.worldbank.org/INTMNAREGTOPGOVERNANCE/NewsandEvents/21854077/jan08issue.pdf>

medidas anticorrupción debido a los problemas de coordinación, medición, aplicación de la ley y aplicación universal. En tercer lugar, existen problemas con los órganos de auditoría. Cuarto, hay una brecha generalizada entre las reformas y su aplicación. Por último, se carece de una estrategia coherente.

Pero éstos no son solamente inconvenientes técnicos que puedan ser resueltos modernizando el proceso de provisión de los servicios públicos a los ciudadanos; se trata de problemas profundamente políticos. Si bien es bastante claro que el buen gobierno es clave para combatir la corrupción, no es del todo evidente que el buen gobierno y, por ende, la transparencia y el Estado de derecho puedan lograrse tan solo con medidas técnicas. La conexión explícita entre la corrupción endémica en Marruecos y la naturaleza de las relaciones de poder es ahora ampliamente aceptada y está muy bien documentada.³⁴

IV. EL PAPEL DE LA MONARQUÍA

1. *Control político*

A. *Control formal.* Los poderes formales de la monarquía (religiosos, ejecutivos, legislativos y judiciales) han sido santificados por las diversas constituciones marroquíes desde la independencia del país.³⁵ El rey es “*Amir al-Mouminin*” (Comandante de los Fieles), el supremo representante de la nación y el símbolo de su unidad, además de ser la cabeza del Estado.

Como Comandante de los Fieles –un líder espiritual ordenado por la divinidad y un representante de Dios en la tierra (oficialmente “*khlaifat Allah fi ardih*”)- su persona es “sagrada e inviolable”.

Como símbolo de la nación y de su unidad, está por sobre todos los otros actores (el “árbitro principal”), no puede ser sometido a un plebiscito

³⁴ Véase, por ejemplo, Abdeslam Abouddrar, “La lutte contre la corruption”; Hibou y Tozy, art. cit.; Abdeslam Maghraoui, “Political Authority in Crisis” y “Country Report – Morocco”, *Countries at the Crossroads 2004*, Freedom House, 2004; Mohamed Sghir Janjar, Rabia Naciri y Mohamed Mouaquit, http://www.dd-rd.ca/site/_PDF/publications/maghrebMO/ddMaroc.pdf; Mouna Cherkaoui y Driss Ben Ali, “The Political Economy of Growth in Morocco”, *The Quarterly Review of Economics and Finance*, núm. 46, febrero de 2007, p. 741; Nicolas Beau y Catherine Graciet, *Quand le Maroc sera Islamsite*, París, La Decouverte, 2006; Guilaín Denoëux, “Old Forces, New Dynamics and a Way Forward”, *Middle East Policy*, vol. 14, núm. 4, 2007; Azeddine Akesbi, “La corruption endémique au Maroc Béquille de l’économie de la rente”, en <http://www.amse.ma/Projet%20intervention%20AK%20AMSE2008.pdf>; Transparency Maroc 2008 Annual Press Report, y el boletín de 2009 de Transparency Maroc.

³⁵ <http://www.al-bab.com/maroc/gov.con>

y está por encima de la ley (los discursos reales, pronunciamientos públicos y recomendaciones tienen un poder estatutario: “*Dahirs* reales”).

Como Jefe de Estado, las prerrogativas del rey son múltiples y muy amplias. Por ejemplo, el rey designa al primer ministro, a los militares y funcionarios de alto rango, a los gobernadores (ciudades) y *walis* (regiones), al jefe del tesoro nacional (*Wali Bank al-Maghrib*), al presidente del Consejo Constitucional, al presidente de la Corte Superior de Justicia, a los magistrados, a los secretarios generales y directores generales de todos los ministerios y a los directores de compañías de propiedad pública. El rey preside todos los consejos (Constitucional, Magistratura, Educación, Planeación, etc.). Los discursos del rey ante el parlamento no pueden ser rebatidos o debatidos. Puede disolver las dos casas del Parlamento por decreto real (después de algunas consultas y un discurso a la nación).

Ninguno de estos poderes formales ha sido rescindido por Mohammed VI (1999 a la fecha). En los discursos sucesivos que ha pronunciado desde que llegó al trono, Mohammed VI ha dejado en claro que pretende ejercer todos los poderes que heredó de su padre y aquellos que le otorga la Constitución (discurso real de agosto de 1999). Más aún, los poderes informales del rey aumentaron de manera importante a medida que el proceso político formal (las elecciones, el Parlamento y el gobierno) se volvieron aún más irrelevantes al prácticamente desaparecer la oposición legal. Al igual que su padre, Mohammed VI desdeña los partidos políticos y el proceso electoral (discurso real del 30 de julio de 2002) y presenta su caso directamente a las masas, con un profundo escepticismo respecto del proceso político formal. De ahí la importancia del concepto de “monarquía ejecutiva”, que combina la autoridad formal con poderes informales. Este concepto se volvió el principio rector de las políticas marroquíes; ninguna acción política, proyecto económico o programa social de relevancia puede tener lugar en Marruecos si no cuenta con el apoyo o la bendición del rey. Tanto en teoría como en la práctica, “el régimen monárquico que [el rey] deseaba es el de una monarquía ejecutiva que no puede ser reducida a un concepto específico o a poderes limitados, sean ejecutivos, legislativos o judiciales” (discurso real del 30 de julio de 2007).

B. Control informal

En la medida en que la corrupción generalizada, el boicot popular y la irrelevancia política siguen manchando el proceso político formal, las redes políticas informales del rey han entronizado su control sobre las decisiones más importantes que conducen la dirección del país. El “buen gobierno” y

la provisión de servicios públicos decentes a los ciudadanos, mediante la así llamada “política de proximidad” (desconcentración y descentralización), son fundamentales para tomar el mando. El control informal de la monarquía es un proceso complejo y con muchas facetas, que adopta diversas formas, pero que se reduce a crear una estructura paralela de toma de decisiones, conformada por personas cercanas al rey (antiguos compañeros de escuela, asesores especiales, socios de negocios, tecnócratas, administradores de propiedades reales, jefes de los “ministerios de soberanía” y, a menudo, antiguas figuras de la oposición y actuales dirigentes de partidos políticos), las cuales pueden falsear o influir en las decisiones gubernamentales si éstas interfieren con las directrices del rey. La red es mucho más amplia que el Gabinete Real, dado que incluye a los directores de muchas comisiones reales, fondos sociales reales, proyectos de infraestructura y funcionarios designados en los niveles local, provincial y regional. Un indicador muy claro del afianzamiento de las redes reales es que varios ministros de la actual coalición gubernamental fueron elegidos por el Gabinete Real por su competencia tecnocrática y fueron “catapultados” a los partidos mayoritarios. En principio, el partido que obtiene el mayor número de votos negocia una coalición de gobierno con otros partidos; sin embargo, luego de las elecciones legislativas de 2007, el actual primer ministro, Abbas El Fassi, del Partido Istiqlal, declaró abiertamente, sin ambigüedades o dudas, que el rey había dado instrucciones específicas sobre quién debía ser incluido en el gobierno y que él implementaría a cabalidad las instrucciones reales.

2. *Domínio económico*

A. “*Marruecanización*”. Se refiere a la transferencia obligada de las participaciones mayoritarias extranjeras a manos marroquíes. Más que una tendencia a la nacionalización, la Ley de Marruecanización de 1973 restringió la propiedad extranjera de algunas actividades industriales, comerciales y de servicios a un máximo de 49% y exigió que todas las mesas directivas fueran marroquíes. La ley fue un error económico garrafal, pues asustó a los capitales extranjeros, por lo que fue revertida veinte años después. Sin embargo, representó un primer paso crucial para la incursión de la monarquía en los negocios, al permitir que el rey y un pequeño número de familias prominentes y acaudaladas crearan monopolios en sectores clave de la economía del país.

Los socios de negocios del rey eran básicamente familias comerciantes de la ciudad de Fez, que estaban históricamente relacionadas con los sultanes marroquíes. A menudo, esas familias tenían más experiencia en los negocios que la familia real. Gracias a facilidades crediticias, préstamos

preferenciales, exenciones de impuestos y todo tipo de protecciones, el rey y sus asociados llegaron a dominar sectores clave de la economía, sobre todo de la industria textil y del vestido, del procesamiento de alimentos, la manufactura, la banca, los seguros, el turismo y la agricultura. Algunas de las principales propiedades reales privadas, como *Omnium Nord-Africain* (ONA) y sus ramas en la agroindustria, la producción de azúcar, la pesca y los bienes raíces, continúan dominando la vida económica.

B. *Segunda fase de acaparamiento*. La segunda fase del acaparamiento real de la economía ocurrió durante la ola de privatizaciones que inició en la década de 1990. Hacia 1990 había alrededor de 650 empresas públicas, ya fueran heredadas del protectorado francés o creadas después de la independencia. Pero muchas de ellas, que se suponía eran el motor principal de la economía del país, se convirtieron, de acuerdo con diversos informes privados y públicos, en una carga financiera para la hacienda estatal. En 1984, por ejemplo, las empresas públicas empezaron a absorber casi 10% del presupuesto estatal.

Pero las reformas de liberalización y el programa de privatización no estaban siendo impulsados solamente por fuerzas externas. También tenían fuertes promotores locales, incluido el rey Hassan, quien en varias ocasiones pidió que se cambiaran las reglas del juego para permitir que surgiera una nueva generación de jóvenes empresarios que diera un impulso a la economía.

Desde que el rey Mohammed VI llegó al poder, en 1999, la administración central empezó a promover el así llamado “*nouveau concept de l'autorité*”. Esas iniciativas no pueden desdeñarse como meros eslóganes; representan un esfuerzo por adaptarse a las profundas transformaciones del país. En cuando menos un aspecto importante, las reformas tuvieron mucho éxito: a mediados de la década de 1990 surgió una nueva clase empresarial independiente en Marruecos, la cual era exactamente esa élite económica dinámica a la que el rey Hassan había exhortado a principios de los años ochenta.

Esta nueva camada de empresarios es distinta de las antiguas familias influyentes que dominaron la economía marroquí desde la independencia, sobre todo después de la Ley de Marruecanización de 1973. Los nuevos empresarios, concentrados sobre todo en pequeñas y medianas empresas, se distinguen de las viejas guardias por su interés en promover la transparencia y el profesionalismo, y suspender los privilegios y los arreglos ilegales.

A medida que los nuevos empresarios conformaron un grupo singular, con intereses comunes, crearon o se unieron en la *Confédération Générale des Entreprises du Maroc*, por medio de la cual hacen presión ante el gobierno para conseguir reformas, negociar con los trabajadores y el Estado, y construir una base de apoyo de la sociedad civil para que se haga valer el Estado de derecho.

En resumen, el dominio que ejerce la monarquía sobre la esfera económica mediante arreglos irrestrictos o no transparentes, y su interés paralelo de ampliar el horizonte de élites económicas modernas e independientes, requiere de una explicación.

Cuando el asunto de la privatización se planteó en 1990, en realidad hubo muy poca oposición ideológica al principio de ella. La mayoría de los debates de ese año se centraron más en las modalidades y transparencia de la privatización, que en el principio mismo. En los medios de comunicación, el Parlamento, el Palacio Real, la administración central, el gobierno, los círculos empresariales y la sociedad civil, los temas que predominaban eran el nacimiento de una nueva cultura empresarial, la transparencia, la nueva generación de empresarios responsables y los “ciudadanos empresarios”. En otras palabras, la tendencia privatizadora en Marruecos aparecía como el resultado de un proceso interno de maduración, no como un programa impuesto desde afuera que todos los marroquíes tuvieran que fingir que adoptarían.

El proceso de ventas era en principio llevado a cabo por una estructura organizativa tripartita, conformada por un ministro, una comisión de altos funcionarios de gobierno y una mesa directiva que establecía los precios. Las ventas se hacían por medio de cotizaciones en la bolsa de valores, licitaciones, concesiones o vendiendo acciones a los trabajadores. La venta de las grandes empresas industriales o financieras a menudo combina varios métodos.³⁶

En términos generales, el programa de privatización al parecer fue un éxito. En los registros de transmisión de acciones de las 114 empresas que fueron privatizadas en 2006 se alcanzó la cifra de 11 000 millones de dólares. Sin embargo, pese a todas las medidas precautorias de tipo legislativo y administrativo, destacan tres aspectos: la gran mayoría de las adquisiciones por empresas extranjeras se hizo mediante licitaciones; casi todas las transferencias que involucraban a empresas nacionales se realizaron por medio de concesiones de “atribución directa” o mediante cotización en la BVC; la

³⁶ Las empresas públicas a menudo se venden por secciones, para vincular a un inversionista con un accionista público más grande, cotizándolas en la Bolsa de Valores de Casablanca (BVC), y se reservan acciones para los trabajadores. Se requiere de muchas transacciones complejas para vender una empresa. Por ejemplo, la refinería petrolera SAMIR entrará al mercado cuando menos en tres secciones: 30% en oferta pública en la BVC; 30 a 51% en licitación a inversionistas estratégicos, y 1.7% para los trabajadores. Las autoridades no han excluido una emisión de acciones secundaria, sea en la BVC o para compradores institucionales internacionales. Algunas empresas industriales pequeñas, que a menudo tienen graves dificultades financieras, requieren de una reestructuración de preventa para fortalecerlas y que puedan tener éxito después de la privatización. Los funcionarios presumen que ninguna empresa ha llegado a cerrar debido a la privatización.

holding Omnium Nord-Africain y sus afiliados obtuvieron las empresas públicas más importantes y redituables, lo que permitió que la familia real reafirmara y ampliara su control de varios sectores clave de la economía, tales como la agroindustria, finanzas, bienes raíces, telecomunicaciones y tecnología.

La participación de la monarquía en la esfera económica se volvió tan evidente que los medios de comunicación independientes empezaron a utilizar el término “alauización” para referirse a la última etapa de transformaciones económicas, después de la “marruecanización” y la privatización. “Alauización” alude al apellido de la familia real. Esta usurpación económica choca con el compromiso declarado de Marruecos de llevar a cabo reformas económicas y administrativas, particularmente con el propósito de crear una nueva y moderna clase empresarial que pueda inyectar dinamismo a la economía y generar oportunidades de trabajo.

C. *Las fortunas del rey*. El reportaje especial de *Forbes* de 2009, “Las realezas más ricas del mundo”, comentaba lo siguiente: “Muchas familias reales tal vez deban ser más ahorrativas ante el desplome de sus fortunas, pero no es el caso del rey de Marruecos, Mohammed VI, de quien se dice que el mantenimiento de sus doce palacios cuesta un millón de dólares diarios. Su capital neto se incrementó este año 1 000 millones de dólares, con que llegó a 2 500 millones de dólares, lo que lo hace el único entre los quince reyes más ricos del mundo que aumentó su fortuna el año pasado”.³⁷ De acuerdo con la revista, el rey logró llegar al séptimo lugar gracias al incremento repentino en los precios del fosfato, estando la mitad de las reservas del mundo localizadas en su territorio. Pero la venta de fosfato no es la única fuente de ingresos del rey. El grupo real Omnium Nord-Africain, un conglomerado financiero e industrial que domina los sectores clave de la economía por medio de sus “subsidiarias”, Société Nationale d’Investissement y Singer. El valor en conjunto de las propiedades reales en los sectores de finanzas, minería, telecomunicaciones, bienes raíces, energía, construcción, distribución comercial y agro-negocios constituye 30% de los valores de Casablanca. Gran parte de esta fortuna fue generada a partir de que Mohammed VI llegó al poder, en un entorno nada transparente.³⁸

CONCLUSIÓN

En Marruecos, el problema de la corrupción está entrelazado con el ambiente político. En el curso de la década pasada, el control de la monarquía

³⁷ *Forbes*, “The World’s Richest Royals”, 6 de junio de 2009.

³⁸ *TelQuel*, Special Series, *Mohammed VI: Le Business Man*, 18 de julio de 2009.

marroquí sobre las esferas política y económica –que ya era grande desde la década de 1970– se volvió aún más fuerte y sofisticado. El “buen gobierno” les dio un buen pretexto para consumir su dominio sobre el proceso político formal y el sector económico modernos. Esto representa un problema particularmente complejo, dado que la monarquía no es tan sólo otro actor político y económico que pueda ser sometido mediante la creación de capacidades institucionales. Más aún, la monarquía es productora de normas políticas y económicas que otros actores importantes emulan y explotan.

El fracaso del experimento anticorrupción de Marruecos hace dudar del enfoque que está aplicando actualmente el Banco Mundial para reducir la corrupción y mejorar la provisión de servicios a los ciudadanos. Pone en entredicho algunas de las principales explicaciones que se han dado sobre por qué las medidas anticorrupción suelen fallar en los países en vías de desarrollo. El problema de la corrupción empeoró a pesar de que gobiernos sucesivos hicieron más esfuerzos para atajarlo, entre los cuales estaban el compromiso político en los niveles más altos, campañas de concientización pública a través de los medios de comunicación independientes y la sociedad civil, la creación de cuerpos especializados para conocer de demandas de corrupción, supervisión y vigilancia institucional, amplia difusión a las amonestaciones hechas a funcionarios ejecutivos; diversas reformas administrativas y leyes anticorrupción, y coordinación con grupos empresariales importantes, independientes y organizados. Más aún, el gobierno a menudo solicita la asesoría y ayuda de organizaciones internacionales para encarar el problema de corrupción y gobernanza. En suma, el fracaso de Marruecos no puede explicarse simplemente como un problema de falta de voluntad política, incapacidad institucional o debilidad de la sociedad civil.

Dado que Marruecos es considerado el “alumno modelo” de los programas de reforma del Banco Mundial, su experimento fallido también suscita algunas preguntas pertinentes sobre la estrategia de “buen gobierno” del Banco.³⁹ Primero, ¿el modelo “económico” o “de mercado” del Banco Mundial para lograr el “buen gobierno” y reducir la corrupción es el adecuado? En otras palabras, ¿acaso las medidas técnicas para mejorar la calidad y competitividad de un producto o servicio pueden aplicarse a un problema enraizado en la cultura política y normas que sostienen las relaciones de poder? Segundo, si el problema de corrupción está entrelazado con las relaciones de poder, ¿la política de “no interferencia política” es

³⁹ The World Bank, *Better Governance for the Middle East and North Africa: Enhancing Inclusiveness and Accountability*, Washington, D. C., 2003; Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, “Governance Matters VII: Governance Indicators for 1996-2007”, World Bank Policy Research, junio de 2008.

realista? Dicho en otras palabras, ¿puede el Banco Mundial ignorar la naturaleza de las relaciones de poder y esperar que se logre el desarrollo económico y se reduzcan los problemas sociales trabajando por medio de élites apolíticas y tecnocráticas? Tercero, ¿cómo funciona la estrategia de incrementar los costos y disminuir los beneficios de la corrupción cuando, para empezar, la supervivencia política y económica depende de participar en un sistema de poder que engendra la corrupción? Por último, en relación con la ola de protestas populares que ya derrocaron tres regímenes autoritarios árabes, ha llegado el momento de cuestionar el concepto de reformas verticales, de arriba hacia abajo, sea para combatir la corrupción, negociar pactos democráticos o liberalizar sociedades tradicionales.

Traducción de LORENA MURILLO S.

BIBLIOGRAFÍA SELECTA (SOBRE BUENA GOBERNANZA Y CORRUPCIÓN)

- Abed, George T. y Sanjeev Gupta, *Governance, Corruption, and Economic Performance*, Washington, D. C., IMF, 2002.
- Abouddrar, Abdeslam, “La lutte contre la corruption: le cas du Maroc”, <http://www.rdh50.ma/fr/pdf/contributions/GT10-5.pdf>
- al-Dahdah, Edouard y Florence Brillaud, “Morocco: Pressing for Progress on Anti-corruption”, *Middle East and North Africa Governance News and Notes*, vol. 2, núm. 1, enero de 2008, en <http://siteresources.worldbank.org/INTMNAREGTO-POVERNANCE/NewsandEvents/21854077/jan08issue.pdf>.
- Andrews, Mathew y Anwar Shah, *Citizen-Centered Governance: A New Approach to Public Sector Reform*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2005.
- Banco Mundial, *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy, Implementation Update*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2002.
- , “Findings on Governance, Institutions and Development”, p. 1, “Empirical Studies of Governance and Development: An Annotated Bibliography”, 1999.
- , *Strengthening Mutual Accountability: Aid, Trade, Governance, Global Monitoring Report*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2006.
- , *Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption*, Washington, D. C., Banco Mundial, marzo de 2007.
- , *Engagement on Governance & Anticorruption*, Washington, D. C., Banco Mundial, octubre de 2007.
- Braütigan, Deborah, *Aid Dependence and Governance*, Estocolmo, Almqvist and Wiksell International, 2000.
- Brereton, Michael y Michael Temple, “The New Public Service Ethos: An Ethical Environment for Governance”, *Public Administration*, vol. 77, núm. 3, pp. 455-474.
- Brinkerhoff, Derick y Arthur Goldsmith, “Institutional Dualism and International De-

- velopment: A Revisionist Interpretation of Good Governance", *Administration and Society*, vol. 37, núm. 2, mayo de 2005.
- Campos, Ed y Sarwar Lateef, "Improving Public Sector Governance: The Grand Challenge?", en *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2006.
- Campos, J. Edgardo y Sanjay Pradhan, *The Many Faces of Corruption; Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2007.
- Cheung, Anthony y Ian Scott, *Governance and Public Sector Reform in Asia: Paradigm Shifts or Business as Usual*, Londres, Routledge, 2003.
- Denoeux, Guilain, "Understanding Morocco's 'Sanitation Campagin'", *Journal of North African Studies*, vol. 3, núm. 1, 1998.
- , "Old Forces, New Dynamics and a Way Forward", *Middle East Policy*, vol. 14, núm. 4, 2007.
- Ear, Sopal, *Has Aid Worsened Governance since 1995*, Berkley, University of California, 2002.
- Grindle, Merilee, "Good Enough Governance Revisited", *Development Policy Review*, vol. 25, núm. 5, pp. 553-574.
- Helleman, Joel, Geraint Jones y Daniel Kaufmann, *Far From Home: Do Foreign Investors Import Higher Standards of Governance in Transition Economies?*, Washington, D. C., Banco Mundial, agosto de 2002.
- Hibou, Beatrice y Mohamed Tozy, "Une lecture d'anthropologie politique de la corruption au Maroc: fondement historique d'une prise de liberté avec le droit", *Revue Tiers Monde*, núm. 161, enero-marzo de 2000.
- Hodges, Ron, *Governance and the Public Sector*, Londres, Edward Elgar Publishing, 2006.
- Hood, Christopher, Oliver James y Colin Scott, "Regulation inside Government: Has It Increased, Is It Increasing, Should It Be Diminished?", *Public Administration*, vol. 78, pp. 283-304.
- Hyden, Goran *et al.*, *Making Sense of Governance: Empirical Evidence from Sixteen Countries*, Boulder, Lynne Rienner, 2004.
- IMF, *Review of the Fund's Experience in Governance Issues*, Washington, D. C., IMF, 2001.
- Kaufmann, Daniel, *Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2003.
- , *Myths and Realities of Governance and Corruption*, Washington, D. C., Banco Mundial, septiembre de 2005.
- Kaufmann, Daniel y Aart Kraay, "Growth without Governance", Washington, D. C., Banco Mundial, 2002 (Policy Research Working Paper).
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, "The Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics", Washington, D. C., Banco Mundial, febrero de 2007 (World Bank Policy Research Working Paper).
- , "Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?", World Bank Policy Research Working Paper, Washington, D. C., Banco Mundial, octubre de 2007.

- , “Governance Matters VII: Governance Indicators for 1996-2007”, World Bank Policy Research, junio de 2008.
- Keohane, R. O. y J. S. Nye, *Governance in a Globalizing World*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2000.
- Kettl, Donald, *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2000.
- Kohama, Hlopmentiroisha, Ryōkichi Hirono, Yasutami Shimomura, *Asian Development Experiencek*, vol. 2, *The Role of Governance in Asia*, Singapur, Institute of Southeast Asian Studies / Asia Development Bank, 2002.
- Lahbabi, Mohamed Aziz, *Le gouvernement marocain à l'aube du xx^e siècle*, Casablanca, Éditions Maghrebines, 1975.
- Levy, Brian, *Governance Reform: Bridging Monitoring and Action*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2007.
- Maghraoui, Abdeslam, “Political Authority in Crisis: Mohammed VI's Morocco”, *Middle East Report*, núm. 218, 2001.
- , “Monarchy and Political Reform in Morocco”, *The Journal of Democracy*, vol. 12, núm. 1, enero de 2001.
- , “De-politicization in Morocco”, *The Journal of Democracy*, vol. 4, octubre de 2002.
- , “Country Report – Morocco”, *Countries at the Crossroads 2004*, Freedom House, 2004.
- Malka, Haim y Jon B. Alterman, *Arab Reform and Foreign Aid: Lessons from Morocco*, Washington, D. C., The Center for Strategic and International Studies, 2006.
- Meier, Kenneth J. y Laurence J. O'Toole Jr., “Political Control versus Bureaucratic Values: Reframing the Debate”, *Public Administration Review*, vol. 66, núm. 2, 2006, pp. 177-192.
- Munson, Jr., Henry, *Religion and Power in Morocco*, New Haven, Yale University Press, 1993.
- OCDE, *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, París, OCDE, 2000.
- , *Distributed Public Governance Agencies: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*, París, OCDE, 2002.
- , “Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries”, París, OCDE, 2003.
- , *Modernizing Government: The Way Forward*, París, OCDE, 2005.
- Oman, Charles P., “Corporate Governance and National Development”, *OECD Technical Papers*, núm. 180, CD/DOC/ (2001)12, París, OCDE.
- PDNU, *Governance for Sustainable Human Development*, Nueva York, PDNU, 1997.
- Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2a ed., Nueva York, Oxford University Press, 2004.
- Salahdine, Mohamed, *Maroc: tribus, Makhzen et colons, essai d'histoire économique et sociale*, París, L'Harmattan, 2000.
- Salamon, Lester M., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press, 2002.

- Shah, Anwar, *Public Expenditure Analysis for Citizen-Centered Governance*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2005.
- , *Local Governance in Developing Countries*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2006.
- , *Performance Accountability and Combating Corruption*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2007.
- , *Citizen-Centered Governance*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2008.
- Thynne, Ian, "The State and Governance: Issues and Challenges in Perspective", *International Review of Administrative*, vol. 66, núm. 2, pp. 227-240.
- Wade, Robert, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- Van de Walle, Steven, "The State of the World's Bureaucracies", *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 8, núm. 4, diciembre de 2006.
- Waterbury, John, *The Commander of the Faithful. The Moroccan Political Elite. A Study in Segmented Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1970.
- , "Endemic and Planned Corruption in a Monarchical System", *World Politics*, núm. 25, julio de 1973, pp. 533-555.
- Williamson, Oliver, "Economic Institutions: Spontaneous and Intentional Governance", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 7, septiembre de 1991.
- , "The Institutions and Governance of Economic Development and Reform", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics: 1994*, Washington, D. C., The World Bank, 1995.
- World Bank, "Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank. Poverty Reduction and Economic Management", septiembre de 1997.
- , *Better Governance for the Middle East and North Africa: Enhancing Inclusiveness and Accountability*, Washington, D. C., 2003.