



## Marruecos, ¿las bases para un nuevo modelo de desarrollo? (I): la Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano (INDH)

Iván Martín\*

**Tema:** La Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano (INDH) <sup>1</sup> emprendida en mayo de 2005 en Marruecos pretende movilizar los recursos institucionales y financieros nacionales en aras de una mejora de las condiciones de vida de la población y de los indicadores sociales nacionales.

**Resumen:** La INDH sitúa en el centro de las prioridades políticas de Marruecos las cuestiones sociales, y entre sus aspectos más positivos está el enfoque participativo adoptado, que implica en la planificación y la ejecución a la sociedad civil y a las autoridades locales. Sin embargo, no está claro cómo se articula con una estrategia nacional de desarrollo y con la política económica general, ni cómo contribuirá a transferir mayor poder político y recursos a los municipios como agentes centrales del proceso de democratización en curso. En esta serie de dos ARI se analiza la Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano emprendida en 2005 y el *Informe 50 Años de Desarrollo Humano en Marruecos* (o Informe del Cincuentenario) publicado en enero de 2006, un amplio balance socioeconómico de los cincuenta años de independencia de Marruecos, con el fin de determinar hasta qué punto sientan las bases de un nuevo modelo de desarrollo económico y político para el país.

**Análisis:** Como todas las grandes iniciativas gubernamentales en Marruecos, la Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano (INDH) fue anunciada mediante un discurso real pronunciado el 18 de mayo de 2005,<sup>2</sup> en el que el rey Mohamed VI reconocía que la problemática social era “el principal desafío que debemos afrontar para la concreción de nuestro proyecto de sociedad y de desarrollo”. Partía de la constatación, a partir de “datos objetivos”, de que “amplios segmentos de la población marroquí y zonas enteras del territorio nacional viven en unas condiciones [...] de pobreza y marginalidad incompatible con las condiciones de una vida digna y decente”, citando expresamente el chabolismo urbano, el analfabetismo y la falta de escolarización y el desempleo y la exclusión.<sup>3</sup> En segundo lugar, en su discurso el rey asumía la responsabilidad del Estado para acometer la “modernización social” mediante políticas públicas integradas. Paralelamente, reconocía “la importancia de la participación de la población para

---

\* Universidad Carlos III de Madrid

<sup>1</sup> El presente ARI se inscribe en el marco de los trabajos del Grupo de Análisis y Seguimiento del Magreb (GASEM), dirigido por Haizam Amirah Fernández.

<sup>2</sup> El texto de este discurso está disponible en [www.mincom.gov.ma/french/generalites/samajeste/mohammedVI/discours/2005/discours%20pour%20la%20nation.htm](http://www.mincom.gov.ma/french/generalites/samajeste/mohammedVI/discours/2005/discours%20pour%20la%20nation.htm)

<sup>3</sup> Véanse *Vulnerabilidades socioeconómicas en el Magreb (I): Los riesgos del chabolismo en Marruecos*, y *(II): El reto del empleo*, ARI nº 36/2005 y nº 43/2005, Real Instituto Elcano, disponibles en [www.realinstitutoelcano.org/analisis/705.asp](http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/705.asp) y [www.realinstitutoelcano.org/analisis/715.asp](http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/715.asp)

asegurar la apropiación y viabilidad de los proyectos [...] junto con el dinamismo del tejido asociativo y de los agentes de desarrollo local”.

Los tres ejes de la INDH definidos en el discurso del rey consistían en reducir el déficit social tanto urbano como rural mediante un mejor acceso a infraestructuras y servicios sociales básicos como “la salud, la educación, la alfabetización, el agua, la electricidad, la vivienda salubre, el alcantarillado, la red de carreteras, las mezquitas, los centros juveniles y las infraestructurales culturales y deportivas”; promover las actividades generadoras de ingresos y de empleo, y ofrecer asistencia a los grupos sociales más vulnerables para ayudarles a salir de la precariedad.

Finalmente, “teniendo en cuenta la imposibilidad material de garantizar una cobertura exhaustiva y simultánea de todas las regiones y todas las categorías”, se designaban como beneficiarios prioritarios 360 municipios rurales y 250 barrios marginales o medinas antiguas de las ciudades y se encargaba al primer ministro la elaboración de un plan de acción para su aplicación.

A lo largo de 2005 se diseñó el dispositivo institucional para la puesta en marcha de la INDH y se seleccionaron los primeros 1.104 proyectos de actuación prioritaria con un presupuesto total de 250 millones de dirhams (unos 23 millones de euros), previéndose un gasto de 10.000 millones de dirhams (925 millones de euros) para los programas del quinquenio 2006-2010. En todas las provincias o prefecturas se han creado, bajo la batuta de los gobernadores (*walís*), Comités Locales de Desarrollo Humano a nivel provincial y a nivel de cada municipio o barrio concernido, encargados de definir prioridades (mediante la elaboración de Mapas Regionales de Precariedad), seleccionar los proyectos a financiar, establecer los acuerdos institucionales pertinentes y auditar y evaluar la gestión de los proyectos. Dichos comités agrupan a los llamados “servicios exteriores” de la Administración central (las delegaciones territoriales de los ministerios), pero en ellos participan también las autoridades locales y los agentes económicos y sociales (por designación del *walí*). A nivel nacional, estas iniciativas se complementan con un programa transversal que implica la creación de un Observatorio del Desarrollo Humano, una red de expertos, un sistema nacional de información y comunicación y una serie de programas de formación para todos los actores implicados.

Los recursos asignados para 2005 proceden en parte de los Presupuestos Generales del Estado (50 millones de dirhams), en parte de las autoridades locales (100 millones) y sobre todo del Fondo Hasan II para el Desarrollo Económico y Social. Se trata de un organismo público con una línea presupuestaria especial para infraestructuras y promoción del empleo creado en 1999 como una de las últimas iniciativas del rey Hasan II con los ingresos de la segunda licencia de telefonía móvil y directamente dependiente de Palacio. Para el período 2006-2010, está previsto que las colectividades locales y la cooperación internacional aporten cada una un 20% de los fondos en cada caso, y el Estado el restante 60%.

#### *Prioridad social y participación*

La INDH marca sin duda un punto de inflexión en la política económica y social de Marruecos desde su independencia en 1956, en la medida en que aparentemente refleja una prioridad sincera de la Corona por el desarrollo social, como si después de cincuenta años de independencia admitiera que su legitimidad no puede estar ligada únicamente a elementos como la autoridad religiosa, la continuidad histórica de la monarquía o la “integridad territorial” y la vinculara a las condiciones de vida de su pueblo. Una pista esclarecedora en este sentido la ofrece la referencia expresa que el Rey hizo en su discurso a que “cualquier explotación de la miseria social con fines partidistas o para alimentar veleidades extremistas o cultivar un sentimiento de pesimismo, derrotismo y desesperanza [...] es moralmente inaceptable” en un país donde el islamismo político se

erige cada vez más como única alternativa política y donde una amplia mayoría de los jóvenes cifran sus esperanzas vitales en la emigración. Además, esta nueva prioridad social viene a restablecer el equilibrio en una política económica que, desde 1983, ha concentrado todos sus esfuerzos primero en los programa de ajuste estructural (culminados con éxito en el control de la inflación, la estabilización del tipo de cambio, el control del déficit público y la gestión de la deuda externa), después en la liberalización y las privatizaciones y en el último lustro en el libre comercio, con el establecimiento de zonas de libre comercio con la Unión Europea, EEUU y otros países como elemento central de su estrategia de desarrollo, todo ello con importantes costes sociales hasta ahora en gran parte ignorados. En este sentido, la INDH incorpora de manera expresa la filosofía y la visión del desarrollo humano y pone fin a lo que en el Informe del Cincuentenario se califica de política de "crecimiento sin desarrollo".

El segundo aspecto muy positivo de la INDH es precisamente su metodología participativa, la involucración expresa y real de la sociedad civil a escala local, y la integración en un mismo proceso de todos los agentes políticos, económicos y sociales a escala local. Además, se ha querido establecer un procedimiento relativamente transparente de definición de prioridades y selección de proyectos, con licitaciones públicas para la presentación de proyectos abiertas tanto a las colectividades locales como a las cámaras profesionales, los sindicatos, las cooperativas y las asociaciones como entidades ejecutoras, algo bastante novedoso en Marruecos. Los proyectos elegibles son proyectos de actividades generadoras de ingresos, mejora del acceso a los servicios básicos, actividades sociales y culturales y reforzamiento de las capacidades locales y el buen gobierno, con una apelación a la cofinanciación por parte de las entidades ejecutoras. Este proceso debería culminar con la selección de los proyectos antes de finales de abril de cada año

Pero estos elementos positivos no consiguen ocultar algunas incógnitas e interrogantes que plantea la INDH, sobre todo en relación con el modo en que se inscribe en una estrategia nacional de desarrollo más general y en el proceso de transición a la democracia en el que se halla inmerso Marruecos.

#### *Recursos para el desarrollo*

Para empezar, los recursos movilizados en el marco de la INDH resultan manifiestamente insuficientes para una iniciativa que pretende abordar todos los enormes problemas sociales que tiene Marruecos, desde el analfabetismo del 50% de la población adulta (el más elevado del mundo árabe, junto a Yemen) hasta las altas tasas de mortalidad infantil y materna, pasando por los 2 millones de niños que están sin escolarizar, el 14% de la población que vive con menos de un dólar por persona al día o los 1,7 millones de marroquíes que viven en poblados chabolistas, así como los 3 millones de empleos que debe crear hasta 2010 sólo para absorber el aumento de la población en edad de trabajar, por no hablar de completar la electrificación y la red de agua del país. Pese a tratarse de un país de renta media (1.520 dólares por habitante en 2004), los indicadores sociales de Marruecos corresponden a los de un país menos desarrollado. Así lo refleja su posición en el *ranking* mundial de desarrollo humano del PNUD, el 124 del mundo por detrás de todos los países árabes, salvo Sudán, Yibuti y Yemen. Es más, su posición relativa en términos de desarrollo humano ha empeorado en los últimos diez años, pues en 1995 se encontraba en el puesto 117 del *ranking* mundial. En cambio, en términos de renta *per cápita* ocupa el puesto 108 del mundo, lo que comparado con su índice de desarrollo humano revela una mala función de transformación de riqueza en bienestar.

A este respecto, la INDH plantea la gran cuestión de la insuficiencia de los recursos nacionales de que dispone Marruecos para hacer frente a esos desafíos: sólo para erradicar las 350.000 chabolas ya existentes, por poner un ejemplo concreto, serían necesarios un mínimo de 2.800 millones de euros, y para eliminar el déficit anual de

construcción de viviendas estimado por las propias autoridades (40.000 viviendas al año, que se calcula que es la tasa de aumento del chabolismo cada año) se requerirían 800 millones de euros anuales.

Tal vez conscientes de las restricciones políticas que impiden un incremento sustancial de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea con los países mediterráneos (actualmente Marruecos recibe unos 145 millones de euros al año de ayuda comunitaria, aproximadamente la mitad para proyectos sociales y la mitad para proyectos de ajuste estructural o acompañamiento de la creación de una zona de libre comercio euromediterránea), en Rabat parecen ponerse grandes expectativas en la *Millenium Challenge Account* (Cuenta para los Desafíos del Milenio) establecida por EEUU en 2004 con una dotación de 1.000 millones de dólares en 2005 (el objetivo es alcanzar los 5.000 millones de dólares anuales a partir de 2006) para financiar proyectos relacionados con los Objetivos del Milenio en una veintena de países, entre los que en 2005 se incluyó a Marruecos (como primer y hasta ahora único país árabe).

En cuanto a la cooperación española, la Estrategia País 2005-2008 elaborada por la AECI para Marruecos –como uno de los nada menos que 23 países prioritarios señalados en el Plan Director de la Cooperación Española publicado en 2005– se inscribe plenamente en esta perspectiva y se adhiere de manera expresa a la INDH. Sus prioridades coinciden plenamente con la filosofía de la INDH: cobertura de las necesidades sociales básicas, gobernanza democrática, promoción del tejido económico y empresarial y cuestiones de género y desarrollo. Una intervención bien orientada a través de la cooperación podría contribuir a insertar más plenamente la INDH en el proceso de transición política y económica que vive Marruecos y asegurar que los avances en la gobernanza democrática –no sólo en términos de participación ciudadana, sino también de desarrollo institucional, especialmente de los municipios– acompañan la mejora en la cobertura de las necesidades básicas, y que ésta va acompañada a su vez de un desarrollo equilibrado y sostenible del tejido económico que absorba las enormes necesidades de creación de empleo. Ahora bien, pese a esta coincidencia de objetivos y al aumento sostenido del volumen de la cooperación española en Marruecos, hay que preguntarse si su importancia está en consonancia con la capacidad económica de un país desarrollado como España, la magnitud del interés estratégico en la estabilidad social y el desarrollo de su vecino del sur y las necesidades reales de desarrollo humano que todavía tiene, pese a tratarse de un país de renta media.

#### *INDH y estrategia de desarrollo*

La segunda incógnita que plantea la INDH es la de su vertebración en el marco de la estrategia nacional de desarrollo de Marruecos. A este respecto, resulta revelador que el impulso, la dirección y la aplicación de la INDH no se hayan puesto bajo la tutela institucional del Ministerio de Finanzas que supervisa toda el área económica y presupuestaria, ni siquiera del Ministerio de Desarrollo Social, la Familia y la Solidaridad (que adolece de una notable fragilidad institucional), sino de los gobernadores de cada provincia, que dependen del Ministerio del Interior (aunque formalmente la supervisión estratégica a escala nacional corresponde a una comisión interministerial presidida por el primer ministro). En los materiales elaborados por la Administración marroquí para la difusión de la INDH, se habla del “papel de pivote del *wali*” y de que “las modalidades de aplicación de la INDH prefiguran la Administración del futuro”.

Tampoco se aprecia una incardinación funcional entre la INDH y la estrategia nacional de empleo: aunque en las últimas *Assises Nationales de l'Emploi* de 2005 (Conferencia Nacional del Empleo, la segunda tras la de diciembre de 1998) se hicieron referencias puntuales a la INDH, no se explicita de qué modo y en qué medida los proyectos de la INDH van a contribuir a la creación de empleo (la Agencia Nacional para la Promoción del Empleo y las Cualificaciones, ANAPEC, creada en 1999, no tiene ningún papel

institucional en el marco de la INDH), ni cuál y cómo va a ser su contribución a la tasa de crecimiento de la economía, que con un 3,5% de media en las tres últimas décadas es claramente insuficiente para absorber el incremento de la población activa previsto para los próximos años. Tampoco se ha establecido ningún vínculo expreso entre la INDH y la estrategia de apertura internacional y desarrollo industrial que pretende lanzar a Marruecos como plataforma manufacturera internacional, ni con las estrategias industriales sectoriales de competitividad y atracción de inversión extranjera impulsadas desde el Ministerio de Industria, de Comercio y de Modernización Económica.

A esto se añade el enfoque metodológico adoptado por la INDH, instrumentada exclusivamente a través de proyectos específicos. Aunque evidentemente el enfoque por proyectos tiene la virtud de materializarse en un plazo relativamente breve en realizaciones concretas, facilitar la evaluación y el seguimiento e ir “rellenando” el tejido de infraestructuras económicas y sociales del país, no está claro que sea suficiente para generar un proceso de desarrollo endógeno y no limitarse simplemente a ofrecer un paliativo a la exclusión social generada por el mercado y la falta de desarrollo, ni siquiera para acabar con el problema de la pobreza rural o urbana. Existe el riesgo de que el procedimiento adoptado dé lugar a una cierta dispersión de los esfuerzos y no propicie un proceso endógeno e integrado de desarrollo. Igualmente, aunque la INDH está poniendo especial énfasis en la equidad interterritorial, con una clave de distribución de los fondos que garantiza su reparto entre todas las regiones del país, no está claro de qué modo se garantiza la vertebración y la coherencia de los proyectos acometidos en distintas regiones administrativas.

Dicho de otro modo, la INDH parece propiciar una cierta segmentación de la estrategia de desarrollo del Gobierno marroquí entre las políticas económicas destinadas a garantizar la estabilidad macroeconómica, impulsar el crecimiento y propiciar la inserción internacional de Marruecos y las políticas sociales que pretenden garantizar un mínimo de cohesión social, o al menos paliar la exclusión social, entendida sobre todo como vector de seguridad nacional. En efecto, la INDH adopta un enfoque centrado en los resultados y los indicadores sociales, y no tanto es el propio proceso de desarrollo y el desarrollo social como componente estructural del crecimiento y el desarrollo económico endógeno. En este sentido, se diría que a la política de “crecimiento sin desarrollo” cuyo fracaso se constata en el Informe del Cincuentenario corre el riesgo de seguirle una política de “desarrollo sin crecimiento” igualmente desarticulada, sin un nexo claro entre las intervenciones microeconómicas en que se traduce la INDH y la política macroeconómica general. Esta segmentación podría contribuir a reforzar la dualidad, ya endémica, entre un Marruecos moderno, dinámico y competitivo por un lado y otro Marruecos atrasado económica y culturalmente, sin oportunidades y dependiente. Aunque la INDH contribuya a mejorar el nivel de vida de estos últimos grupos sociales, no necesariamente contribuirá al “proceso de expansión de las oportunidades de las personas” en que consiste el desarrollo humano.

#### *INDH y proceso de democratización*

En el plano político, llama la atención que, justamente cuando Marruecos proclama su apuesta por la descentralización y el reforzamiento de las autoridades municipales como instancia política más próxima a los ciudadanos, un gran proyecto como la INDH se estructure verticalmente en torno a la máxima autoridad gubernativa central en cada provincia, y no en torno a las propias autoridades locales emanadas de las elecciones municipales. Aunque ya en el discurso real se apelaba al Gobierno “a adoptar un procedimiento de escucha y concertación con todas las fuerzas vivas del país, incluidos los partidos políticos, los sindicatos, las colectividades locales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado”, se encomendaba su aplicación al primer ministro y al Gobierno central. En la terminología utilizada habitualmente por los analistas marroquíes, este proceso de descentralización administrativa sin desconcentración política crea no

pocas disfunciones. Mientras que el enfoque participativo contribuirá muy probablemente a la dinamización del tejido asociativo local y al reforzamiento administrativo de las autoridades locales, la estructura institucional de la INDH no facilita una transferencia real de poder político y competencias a estas últimas.

Así pues, por más que el enfoque participativo de la INDH asegura un amplio proceso de consulta social que canaliza la capacidad de influencia de las autoridades locales, sobre todo en función del peso político de sus representantes y de su propia capacidad técnica, lo cierto es que la INDH persiste en el desajuste entre las crecientes competencias y responsabilidades que se otorgan a las autoridades locales y la falta de una transferencia simultánea de poder político real y de capacidad de acceso y control de los recursos financieros, como ponen de manifiesto las propias modalidades de financiación de la INDH. La escasa capacidad recaudatoria de las autoridades locales y el control que sigue manteniendo la Administración central sobre los recursos que les transfieren se ha convertido en un serio obstáculo a la consolidación de su autonomía política.

## **Conclusión**

### *¿Desarrollo humano sin crecimiento y sin desconcentración política?*

En síntesis, es indudable que la Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano de Marruecos supone un hito en la historia económica y social reciente de Marruecos, en la medida en que sitúa en el centro de las prioridades políticas la cuestión de las condiciones de vida de la población y el acceso a las infraestructuras y los servicios sociales básicos. Además, tras dos décadas de predominio de una visión centrada casi exclusivamente en el ajuste macroeconómico y la liberalización de los mercados, Marruecos adopta la filosofía y el enfoque del desarrollo humano con su dimensión participativa, tanto con respecto a las autoridades políticas locales como a la propia sociedad civil. Sin embargo, sus modalidades de financiación y su estructura institucional plantean incógnitas sobre hasta qué punto contribuirá a impulsar el proceso de democratización a nivel local, que presupone una transferencia real de capacidad de decisión y recursos a las autoridades municipales y no una mera "democracia consultiva". Paralelamente, no está claro cómo se inserta la INDH en una estrategia nacional de desarrollo y cómo se articula con la política económica general y más concretamente con la apertura comercial, o si se limita más bien a servir de "red de seguridad" para paliar el enorme déficit social, en lo que podría calificarse de una iniciativa de "desarrollo humano sin desarrollo". En este sentido, el excelente Informe del Cincuentenario, publicado a finales de enero de 2006 con un exhaustivo balance socioeconómico de los logros y carencias de Marruecos desde la independencia –y del que se ocupa el segundo de los dos ARI de esta serie– parece confirmar algunas de estas inquietudes.

Con todo, la importancia de los desafíos sociales que debe afrontar Marruecos, el desajuste entre su condición de país de ingresos medios y sus indicadores sociales más propios de un país menos desarrollado y los intereses estratégicos que se dirimen en Marruecos para España hacen que la INDH ofrezca una excelente oportunidad para contribuir a la matriz de estabilidad social en Marruecos, demostrar el grado de prioridad política que España y la UE atribuyen a este país e influir en su proceso de transición política y económica.

*Iván Martín*  
*Universidad Carlos III de Madrid*