UNIVERSIDAD DE JAÉN

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO Y PRIVADO ESPECIAL

TESIS DOCTORAL

LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN MARRUECOS: NUEVOS EQUILIBRIOS Y VIEJAS TENSIONES

PRESENTADA POR:
RAQUEL OJEDA GARCÍA

DIRIGIDA POR:
DR. D. JUAN MONTABÉS PEREIRA

JAÉN, 26 DE ENERO DE 2001

ISBN 84-8439-112-4

LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN MARRUECOS: NUEVOS EQUILIBRIOS Y VIEJAS TENSIONES

Ojeda García

Raquel

I.S.B.N 84-8439-112-4

Centro **Ciencias Sociales y Jurídicas**

Departamento Derecho Público y Privado Especial

Nombre y apellidos del autor

Apellidos OJEDA GARCÍA

Nombre RAQUEL

Título de la Tesis Doctoral

LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN MARRUECOS: NUEVOS EQUILIBRIOS Y VIEJAS TENSIONES

Fecha de lectura

26 DE ENERO DE 2001

Centro y Departamento en que fue realizada la lectura

Centro Ciencias Políticas y Sociología

Departamento Ciencias Políticas y de la Administración

Composición del Tribunal / Dirección de la tesis

Dirección de la Tesis Dr. D. Juan Montabés Pereira

Presidente/a del Tribunal Dr. D. José Cazorla Pérez

Vocales

Dr. D. Francesc Morata

Dr. D. Larbi Benothman

Dr. Dr. Bernabé López García

Secretario/a Dra. Dª Mª Angustias Parejo Fernández

Calificación obtenida

SOBRESALIENTE CUM LAUDE

RESUMEN

El objeto de esta tesis es reflexionar sobre el proceso de descentralización iniciado en Marruecos a partir de 1976. Un Estado que empezaba a consolidarse a través de la centralización y la homogeneización tras alcanzar la independencia en 1956, iniciaba unilateralmente un proceso de descentralización que ni social ni políticamente eran demandados dentro del juego institucional. La pregunta es si realmente se puede hablar de descentralización en Marruecos en la actualidad, porqué se ha producido, cómo se ha llevado a cabo el proceso, quiénes son los ganadores y quiénes los perdedores y cuáles son las consecuencias tanto para el sistema político como para la administración.

La metodología seguida para responder a estas preguntas ha sido principalmente el análisis de fuentes secundarias (tanto bibliografía al respecto como documentos administrativos, periódicos y, disposiciones normativas) a través de un enfoque histórico (en el primer capítulo), neoinstitucionalista (para los capítulos 2, 3 y 4 dedicados al análisis de las colectividades locales) y de sociología política y electoral para analizar los aspectos relativos a las elites locales y las elecciones.

El análisis que sigue dos niveles, uno el del discurso político y, el otro, el de la constatación con la realidad, desprende una conclusión general, si bien, en la parte final dedicada a las conclusiones ha sido desarrollada e incluso matizada. Esta conclusión general es la siguiente: en el plano del discurso, el proceso de descentralización ha cumplido con su misión, aglutinar las fuerzas políticas, lograr el consenso en torno al Rey en dos momentos decisivos del sistema político (1976, 1992). En la práctica, la descentralización en los tres niveles existentes, la comuna, la provincia y la región es muy débil desde un punto de vista meramente administrativo y en cuanto a la autonomía política prácticamente inexistente.

UNIVERSIDAD DE GRANADA
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Departamento de Ciencia Política y de la Administración

LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN MARRUECOS: NUEVOS EQUILIBRIOS Y VIEJAS TENSIONES.

Doctoranda,

Raquel OJEDA GARCÍA

Director de la tesis,

Dr. D. Juan MONTABES PEREIRA

Granada, 2000

“Soy un profesor de fila, que cumplo enseñando lo que me han enseñado a mí, trabajando sin tregua; reuniendo con método lo que en torno a mí veo, lo mismo la teoría sólida que el hecho voluble, así el fenómeno indubitable como la hipótesis atrevida; adelantando cada día con el paso lento y seguro de las medianías; construyendo el saber propio con la suma del saber de los demás, y trabajando, por último, de que las ideas adquiridas y el sistema con tanta dificultad labrado no sean vanas fábricas de viento y humo, sino más bien una firme estructura de la realidad de mi vida con poderoso cimiento en mi conciencia. El predicador que no practica lo que dice no es predicador, sino un púlpito que habla”.

Benito PÉREZ GALDÓS. *El amigo Manso.*

A mis padres y a mi hermano.

ÍNDICES.

.

ÍNDICE GENERAL.

ÍNDICE GENERAL. Páginas
ÍNDICE DE TABLAS A
ÍNDICE DE FIGURAS. a

INTRODUCCIÓN 1
EL OBJETO DE ESTUDIO 3
ENFOQUES Y METODOLOGÍA 4
ESTRUCTURACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN 5
FUENTES UTILIZADAS 8

CAPITULO I: MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN FRANCIA COMO REFERENTE. 11
1.- CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ESTADO Y EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER. 13
1.A.- LA FORMACIÓN DEL ESTADO. 13
1.B.- LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER. 19
1.C.- LAS FORMAS DEL ESTADO SEGÚN LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER. 23
1.C.1.- EL ESTADO UNITARIO "PURO". 23
1.C.2.- LA AUTONOMÍA POLÍTICA. EL ESTADO AUTONÓMICO O REGIONAL. 33
1.C.3.- EL ESTADO FEDERAL. 35
1.D.- PLURINACIONALIDAD Y ESTRUCTURA DEL ESTADO. 40
1.E.- EL ESTADO- NACIÓN EN LA ACTUALIDAD. 40
1.F.- LA REINVENCIÓN DEL TERRITORIO. 51
2.- LA FORMACIÓN DE LOS ESTADOS POSTCOLONIALES. 54
2. A.- EL NACIONALISMO EN EL MUNDO ÁRABE. 54
2.- B. LA FORMACIÓN DE LOS ESTADOS POSTCOLONIALES. 63
2.- C. LA FORMACIÓN DEL ESTADO MARROQUÍ. 79
3.- CONCLUSIONES. 93
4.- **LA DESCENTRALIZACIÓN EN FRANCIA** : INTRODUCCIÓN. 99
5.- PRECEDENTES HISTÓRICOS. 101
6.-LA LEY DEFFERRE. 2 DE MARZO DE 1982. 109

6.A.- LA ADOPCIÓN DE LA LEY DEFFERRE.. 109
6.B.- LOS ELEMENTOS INNOVADORES DE LA LEY DEFFERRE. 110
6.C.- LOS ACTORES QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO DESCENTRALIZADOR. 112
6.D.- LOS ASPECTOS QUE LA LEY DEFFERRE NO REFORMÓ. 114
7. - LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA. 123
7.A. LAS GRANDES TENDENCIAS. 123
7.A.1.- LOS NUEVOS TERRITORIOS 123
7.A.1.a.- ¿Los Pays Como Espacio Local Para La Desconcentración?. 123
7.A.1.b.- Estructuras De Cooperación Intercomunal 126
7.A.2.- LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL, EL MANAGEMENT DEL CAMBIO. 134
7.A.3.- LA CORRUPCIÓN 138
7.A.4.- LA PIRÁMIDE DE LA ACUMULACIÓN DE MANDATOS. 141
7.A.5.- LA DEMOCRACIA Y LA DESCENTRALIZACIÓN. 147
7.A.6.-- EL DERECHO EN LA ESFERA LOCAL. 149
7.B.- INSTITUCIONES Y PODERES LOCALES. 151
7.B.1.- INSTITUCIONES LOCALES. 151
7.B.1.a.- La Región, ¿Espacio Cómodo Para La Concertación? 151
7.B.1.b.- El Departamento Y La Descentralización. 157
7.B.1.c.- La Comuna. 160
7.B.2.- LOS SISTEMAS POLÍTICOS LOCALES. 164
7.B.2.a.- La Relación Administración- Política. 164
7.B.2.b.- Escrutinios Locales. 168
7.B.2.b.I.- Los modos de escrutinio para la elección de los órganos deliberantes del departamento, de la comuna y de la región. 169
7.B.2.b.II.- La circunscripción electoral. 172
7.B.2.b.II.i.- El cantón. 172
7.B.2.b.II.ii .- El departamento como circunscripción de la región. 173
7.B.2.c.- Gobierno Local y Nuevas Élites Locales. 175
7.C.- LAS FINANZAS Y EL SISTEMA FISCAL LOCAL. 185
7.D. LAS RELACIONES ENTRE LAS COLECTIVIDADES LOCALES Y EL ESTADO. 201
7.D.1.- EL CONCEPTO DE ESTADO Y DE DESCENTRALIZACIÓN. 202
7.D.2.- EL CONCEPTO DE DESCONCENTRACIÓN. 202

7.D.3.- LOS OBSTÁCULOS A LOS QUE SE ENFRENTA LA DESCONCENTRACIÓN 208
7.D.4.- EL PREFECTO. 209
7.D.5.- ANÁLISIS DEL PAPEL JUGADO POR LOS OTROS ACTORES QUE INTERVIENEN EN LA DESCONCENTRACIÓN. 211
7.E. LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA UNIÓN EUROPEA. 213
8.-**LA DESCENTRALIZACIÓN EN FRANCIA** : CONCLUSIONES. 218

CAPÍTULO II:EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA ESTRUCTURA POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA TERRITORIAL MARROQUÍ: LOS PROTECTORADOS Y EL MITO DE LA DEMOCRACIA. 225
1.-INTRODUCCIÓN. 227
2.- LA ADMINISTRACIÓN DEL IMPERIO CHERIFIAN. 230
2.A.- LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL: EL *MAJZÉN*. 230
2.A.1.- LOS ÓRGANOS CENTRALES. 230
2.A.1.a.- El Sultán. 230
2.A.1.b.- El Gran Visir. 232
2.A.1.c.- El Ouzir El Bahr. 232
2.A.1.d.- El Amin El Oumana. 232
2.A.1.e.- El Ouzir Ech Chikayat**.** 233
2.A.2.- LOS ÓRGANOS EN EL TERRITORIO. 234
2.A.2.a.- El *Jalifa* Del Sultán. 235
2.A.2.b.- El Baja. 235
2.A.2.c.- El *Caíd*. 236
2.A.2.d.- El Almotacén. 237
2.B.- LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. 238
3.- LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DEL PROTECTORADO FRANCÉS. 247
3.A.- LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL. 249
3.A.1.- LOS ÓRGANOS CENTRALES. 250
3.A.1.a.- La Administración Marroquí. 250
3.A.1.b.- La Administración Neo-Cherifiana. 250
3.A.2.- Los órganos en el territorio. 256

3.A.2.a.- El Jefe De La Región Militar. 256
3.A.2.b.- El Jefe De La Región Civil. 257
3.A.2.b.I.- Los consejos administrativos regionales. 267
3.A.2.b.II.- La secretaría general de la región. 268
3.A.2.b.III.- El comité económico regional. 270
3.A.2.b.IV.- El presupuesto especial regional. 272
3.A.2.b.V.- Las críticas al sistema. 273
3.A.2.b.VI.- Las bases históricas, geográficas, culturales y económicas necesarias para el establecimiento de una organización regional descentralizada. 275
3.A.2.b.VII.- Algunas propuestas para una posible reforma. 281
3.A.2.b.VIII.- Conclusión. 283
3.A.2.c.- El Baja. 285
3.A.2.d.- Los *Jalifas*. 286
3.A.2.e.- El Jefe De Los Servicios Municipales. 286
3.B.- LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. 290
3.B.1.- EL MUNDO RURAL. 290
3.B.2.- EL MUNDO URBANO. 297
3.C.- LAS ADMINISTRACIONES AUTÓNOMAS. 311
4.-LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DEL PROTECTORADO ESPAÑOL. 312
4.A.-INTRODUCCIÓN. 312
4.B.- LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL. 314
4.B.1.- Los órganos centrales. 315
4.B.1.a.-. La Administración Marroquí en La Zona Norte Bajo el Protectorado Español. 315
4.B.1.b.- La Administración Española En Marruecos. 317
4.B.2.- LOS ÓRGANOS EN EL TERRITORIO. 324
4.B.2.a.- La Región. 325
4.C.- LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. 326
4.C.1.- LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LAS ZONAS URBANAS. 327
4.C.2.- LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN ZONAS RURALES. 328

5.- LA INDEPENDENCIA. 331
6.-CONCLUSIONES 334

CAPÍTULO III:LA PROVINCIA, MANIFESTACIÓN DEL ESTADO. 339
1.-INTRODUCCIÓN 341
2.-LA ORGANIZACIÓN PROVINCIAL Y DE LA PREFECTURA**.** 346
2.A.-LA PROVINCIA, MARCO TERRITORIAL DE INTEGRACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y SOCIAL. 348
2.A.1.- LA PROVINCIA Y LA PREFECTURA: CUADROS PRIVILEGIADOS DE LA ACTUACIÓN DEL ESTADO. 350
2.A.2.- LOS CÍRCULOS Y LOS *CAIDATOS.* 363
2.A.2.a.-Los Círculos. 363
2.A.2.b.-Los *Caidatos.* 367
2.A.3.- LOS DISTRITOS Y LOS ARRONDISSEMENTS. 367
2.B.- LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS. 371
2.B.1.- LOS AGENTES DE AUTORIDAD EN EL MEDIO URBANO. 371
2.B.1.a.- El *Bajá.* 372
2.B.1.b.- Los Jefes De Distrito o de Arrondissement. 375
2.B.1.c.- El *Jalifa* Urbano. 376
2.B.1.d.- Los Auxiliares De La Autoridad Urbana. 378
2.B.2.- LOS AGENTES DE AUTORIDAD EN EL MEDIO RURAL. 378
2.B.2.a.- El Jefe De Círculo. 378
2.B.2.b.- El *Caíd.*. 381
2.B.2.c.- Los *Jalifas* de los *Caídes* Rurales. 384
2.B.2.d.- Los *Chiuj* y *Almocadenes* Rurales. 386
2.C.- LA ASAMBLEA PROVINCIAL. 387
2.C.1.- LA COMPOSICIÓN DE LA ASAMBLEA PROVINCIAL. 388
2.C.2.- EL FUNCIONAMIENTO DE LA ASAMBLEA PROVINCIAL. 391
2.C.3.- LAS ATRIBUCIONES DE LA ASAMBLEA PROVINCIAL. 393
2.C.3.a.- El Presupuesto. 393

2.C.3.a.I.- La reglamentación presupuestaria. 393
2.C.3.a.II.- La estructura del presupuesto. 394
2.C.3.a.III.- Los ingresos presupuestarios. 394
2.C.3.a.IV.- Los gastos. 395
2.C.3.b.- Las Atribuciones No Presupuestarias. 396
2.D.- EL GOBERNADOR. 397
2.D.1.- EL GOBERNADOR REPRESENTANTE DEL PODER CENTRAL. 401
2.D.1.a.- El Poder Jerárquico Del Gobernador. 403
2.D.1.b.- Los Colaboradores Del Gobernador. 417
2.D.1.b.I.-El jefe del gabinete. 417
2.D.1.b.II.-El secretario general. 418
2.D.2.- EL GOBERNADOR, EJECUTIVO DE LA PROVINCIA O DE LA PREFECTURA, ¿COLECTIVIDAD LOCAL DESCENTRALIZADA? 420
2.E.- LA TUTELA. 424
2.E.1.- LA TUTELA SOBRE LAS PERSONAS 426
2.E.1.a.- El Procedimiento Para Cesar A Los Consejeros 426
2.E.1.b.- La Disolución De La Asamblea. 426
2.E.2.- LA TUTELA SOBRE LOS ACTOS 427
2.E.2.a.- Control de Legalidad sobre las Deliberaciones 427
2.E.2.b.- El Control de Oportunidad 427
2.E.2.c.- La Tutela Presupuestaria. 428
2.E.3.- EL RECURSO POR EXCESO DE PODER EN MATERIA DE TUTELA. 429
2.F.- APRECIACIÓN SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA PROVINCIA. 430
2.G.- PROYECTO DE REFORMAS. 433

CAPITULO IV:LA REGIÓN Y EL CONSENSO POLÍTICO 435
1.- INTRODUCCIÓN. 437
2.- LOS PRECEDENTES DE LA REGIÓN EN LA INDEPENDENCIA. 438
2.A.- INTRODUCCIÓN. 438
2.B.- EL CONTEXTO EN EL QUE SURGE LA REGIÓN. 439
2.C.- PLANTEAMIENTO GENERAL. 440
2.C.1.- EL PLAN QUINQUENAL DE 1960-1964. 443
2.C.2.- EL PLAN TRIENAL DE 1965-1967. 443

2.C.3.- EL PLAN QUINQUENAL DE 1968-1972. 444
2.D.- LA REGIÓN ECONÓMICA DE 1971. 445
2.D.1.- LA REGIONALIZACIÓN EN EL PLAN QUINQUENAL 1973-1977. 452
2.D.2.- EL PLAN DE 1978-1980. 453
2.D.3.- EL PLAN DE 1981-1985. 455
2.D.4.- EL PLAN DE ORIENTACIÓN DE 1988-1992. 458
2.E.- LOS LÍMITES DEL ESTATUTO DE LA REGIÓN DE 1971. 463
2.F.- LAS CONDICIONES QUE DEBERÍA REUNIR LA REGULACIÓN DE LA REGIÓN PARA QUE FUERA UN ENTE DESCENTRALIZADO. 466
3.- LA REGIÓN COMO COLECTIVIDAD LOCAL. 469
3.A.- LA REGIÓN EN EL DISCURSO POLÍTICO. 469
3.B.- EL CONSENSO POLÍTICO 471
3.C.- LAS REFORMAS INSTITUCIONALES QUE SE HAN PRODUCIDO EN LA ÚLTIMA DÉCADA. 477
3.D.- LA DESCONCENTRACIÓN 479
3.D.1.- LA SIGNIFICACIÓN DE LA DESCONCENTRACIÓN 481
3.D.2.- BALANCE DE LA DESCONCENTRACIÓN EN MARRUECOS. 484
3.D.3.- LAS MEDIDAS QUE SE PODRÍAN ADOPTAR PARA MEJORAR EL PROCESO DE DESCONCENTRACIÓN. 488
3.E.- LA IMPORTANCIA DE LA FORMA DEL ESTADO. 495
3.F.- LA EXISTENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL COMO ACTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS. 498
3.G.- DE QUÉ REGIÓN SE TRATA 501
3.H.- CLAVES PARA ANALIZAR LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA REGIÓN COMO COLECTIVIDAD LOCAL EN MARRUECOS: ANÁLISIS INSTITUCIONAL DE LA REGIÓN DE LOS 90. 504
3.H.1.- EL CONSEJO REGIONAL. 505
3.H.1.a.- Su Composición 505
3.H.1.b.- Funcionamiento 507
3.H.1.b.I.- Los órganos del consejo. 507
3.H.1.b.I.i.- El buró. 507
3.H.1.b.I.ii.- Las comisiones de trabajo 509
3.H.1.c.- Las Atribuciones Del Consejo 511
3.H.1.c.I.- Las atribuciones propias del consejo. 512

3.H.1.c.II.- Las atribuciones que el Estado puede transferir a las regiones. 514
3.H.1.c III.- Atribuciones en materia de proposiciones sugerencias y opiniones que los consejos regionales pueden emitir. 515
3.H.2.- LAS FUNCIONES DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO REGIONAL Y DEL GOBERNADOR DE LA CAPITAL DE LA REGIÓN. 516
3.H.2.a.- Las Competencias Del Presidente. 516
3.H.2.b.- Los Poderes Del Gobernador De La Capital De La Región 517
3.H.3.- EL EJERCICIO DE LA TUTELA SOBRE LA REGIÓN 519
3.H.3.a.- La Tutela Sobre Las Personas 519
3.H.3.b.- La Tutela Sobre Los Actos. 521
3.H.3.b.I.- La aprobación de las deliberaciones. 523
3.H.3.b.II.- La anulación de las deliberaciones. 525
3.H.3.b.III.- La sustitución 526
3.I.- EL PAPEL POLÍTICO DE LA REGIÓN. 533
3.J.- UN PRIMER BALANCE PARA LA REGIÓN 540
3.J.1.- REPARTO DE ESCAÑOS POR FORMACIÓN POLÍTICA 543
3.J.2.- REPARTO DE ESCAÑOS POR BLOQUE POLÍTICO 544
3.J.3.-LA PRESENCIA DE LAS FUERZAS SINDICALES EN LAS ASAMBLEAS REGIONALES 549
3.J.4.- LAS PRESIDENCIAS DE LOS CONSEJOS REGIONALES OBTENIDAS POR PARTIDOS POLÍTICOS. 550
4.- CONCLUSIÓN 557

CAPITULO V:LA COMUNA Y EL INICIO DE LA DESCENTRALIZACIÓN. 559
1.-INTRODUCCIÓN 561
2.- MARCO JURÍDICO DE LA COMUNA 561
2.A.- EL CONSEJO COMUNAL 565
2.A.1.- LA COMPOSICIÓN DEL CONSEJO COMUNAL 565
2.A.2.- EL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO COMUNAL 567
2.A.3.- LAS ATRIBUCIONES DEL CONSEJO COMUNAL 571
2.A.3.a.- El Presupuesto Comunal 572
2.A.3.a.I.-Los ingresos 572

2.A.3.a.II.-Los gastos 573
2.A.3.b.- El Resto De Competencias Comunales 573
2.B.- EL PRESIDENTE DEL CONSEJO COMUNAL. PODER EJECUTIVO LOCAL 575
2.C.- LA TUTELA SOBRE LA COMUNA 581
2.C.1.- LA TUTELA SOBRE LAS PERSONAS 582
2.C.2.- LA TUTELA SOBRE LOS ACTOS DEL CONSEJO COMUNAL. 584
2.D.- LA COOPERACIÓN INTERCOMUNAL 593
2.D.1.- LOS ÓRGANOS DEL SINDICATO 593
2.D.2.- EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SINDICATOS. 594
3.- MARCO TERRITORIAL DE LA COMUNA 596
3.A.-INTRODUCCIÓN. 596
3.B.- LA DIVISIÓN COMUNAL TRAS LA INDEPENDENCIA 597
4.- LAS ELITES LOCALES 602
4.A.- INTRODUCCIÓN 602
4.B.- LOS EQUILIBRIOS DE PODER A TRAVÉS DE LAS ALIANZAS EN RÉMY LEVEAU.604
4.C.- LAS ELITES LOCALES EN LOS JUEGOS DE PODER DE LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS. 622
5.-LAS ELECCIONES LOCALES. 643
5.A.- LA EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN 643
5.B.- ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES LOCALES. 645
5.B.1.-EL 28 DE JULIO DE 1963 645
5.B.2.-EL 3 DE OCTUBRE DE 1969. 646
5.B.3.-EL 12 DE NOVIEMBRE DE 1976. 646
5.B.4.-RESULTADOS POR PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS ELECCIONES DE 1976 647
5.B.5.-EL 10 DE JUNIO DE 1983 649
5.B.6.- LAS ELECCIONES DE 16 DE OCTUBRE DE 1992. 654
5.B.7.- LAS ELECCIONES DE 13 DE JUNIO DE 1997. 674
6.- RECURSOS FINANCIEROS: EL SISTEMA FISCAL LOCAL 707
6.A.- LOS INGRESOS 709
6.B.- LA AYUDA FINANCIERA DEL ESTADO 716
6.B.1.-LAS SUBVENCIONES 717
6.B.2.-LOS PRÉSTAMOS 718

6.B.3.-LA POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN. 721
6.C.- UNOS GASTOS QUE NO DEJAN DE CRECER. 723
6.D.- LA TUTELA Y EL DESARROLLO LOCAL. 727
7.- RECURSOS HUMANOS 738
7.A.- EL REFUERZO DE LOS RECURSOS HUMANOS. 738
7.A.1.- EVOLUCIÓN DE LOS MEDIOS HUMANOS 739
7.A.2.- LAS LIMITACIONES DE LOS RECURSOS HUMANOS. 743
7.B.- EL ESTATUTO JURÍDICO DEL PERSONAL COMUNAL. 744
8.- LA DESCENTRALIZACIÓN COMUNAL 748
8.A.-INTRODUCCIÓN 748
8.B.- EL PUNTO DE PARTIDA 749
8.C.- LA CONCEPCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN 754
8.D.- LA HORA DE LA VERDAD 758

CONCLUSIONES 763

BIBLIOGRAFÍA 829
OBRAS 831
ARTÍCULOS 852

ANEXO 1 783
ANEXO 2 819

GLOSARIO 823

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA I.1.-Competencias de las tres colectividades locales 151
TABLA I.2. Edad de los consejeros generales y regionales en tanto por ciento, en 1991 178
TABLA I.3.- Distribución de consejeros generales por categorías socio-profesionales en 1974,1982 y 1991 (en %). 179
TABLA I.4.- Profesión de consejeros generales y consejeros regionales en 1991 (en %) 180
TABLA I.5.-Niveles de descentralización de varios países. 198

TABLA II.1.-Número de agentes de autoridad marroquí y franceses antes de la independencia. 285
TABLA II.2.-Composición de las comisiones municipales mixtas en los años 20. 299

TABLA III.1.-Evolución del número de círculos en relación con el número de provincias 364
TABLA III.2.Organización administrativa de las regiones (Año 1997) 365
TABLA III.3.-Evolución de los tipos de empleos en las prefecturas y provincias 405
TABLA III.4.-Evolución de los tipos de empleos en las comunas urbanas. 406
TABLA III.5.-Evolución de los tipos de empleos en las comunas rurales. 407
TABLA III.6.-Evolución de los cuadros superiores. 408
TABLA III.7.-Evolución de los cuadros medios. 408
TABLA III.8.-Evolución de los agentes de ejecución. 409
TABLA III.9.-Evolución de la mano de obra. 410
TABLA III.10.-Evolución de los otros empleos. 410
TABLA III.11.-Evolución de los cuadros técnicos medios. 411
TABLA III.12.-Evolución de los cuadros adminitrativos medios 412
TABLA III.13.-Evolución de los cuadros superiores 413
TABLA III.14.-Beneficiarios de los seminarios de formación en 1997 por categorías 414

TABLA IV.1.-La división regional y sus componentes socio- demográficos 450
TABLA IV.2.-Reparto de escaños por formación política. 543
TABLA IV.3.-Reparto de escaños por bloque político. 544
TABLA IV.4.-Distribución por categorías profesionales de los miembros de los consejos Regionales 545
TABLA IV.5.-Distribución por regiones de los consejeros regionales según su categoría Profesional 546
TABLA IV.6.-La presencia de las fuerzas sindicales en las asambleas regionales 549
TABLA IV.7.-Las presidencias de los consejos regionales obtenidas por Union Constitutionnelle.550
TABLA IV.8.-Las presidencias de los consejos regionales obtenidas por Rassemblement national des indépendants 550
TABLA IV.9.-Las presidencias de los consejos regionales obtenidas por Mouvement Populaire 550
TABLA IV.10.-Las presidencias de los consejos regionales obtenidas por Union Socialiste des Forces Populaires 550
TABLA IV.11.-Las presidencias de los consejos regionales obtenidas por Parti de l´Istiqlal 551

TABLA IV.12.-Las presidencias de los consejos regionales obtenidas por Sans Appartenence Politique. 551
TABLA IV.13.-Falta de relación entre el partido político que se lleva la presidencia y el número de votos y escaños obtenidos. 553-555

TABLA V.1.-Evolución del tipo de comuna. 623
TABLA V.2.- Evolución de los representantes pertenecientes a Sans Appartenence Politique 624
TABLA V.3.- Evolución de los presidentes pertenecientes a Sans Appartenence Politique 625
TABLA V.4.-Evolución del nivel de instrucción de los representantes locales desde 1976 a 1997. 634
TABLA V.5.-Evolución del origen socio-laboral de los representantes locales desde 1976 a 1997.635
TABLA V.6.-Evolución del grupo de edad de los representantes locales desde 1976 a 1997. 636
TABLA V.7.-Evolución del nivel de instrucción de los presidentes comunales desde 1976 a 1997.637
TABLA V.8.-Evolución del origen socio-laboral de los presidentes comunales desde 1976 a 1997.638
TABLA V.9.-Número de candidatos y de escaños en las elecciones locales desde 1960 hasta 1976.646
TABLA V.10.-Elecciones de 1983. 650
TABLA V.11.-Los presidentes de los consejos comunales tras las elecciones de 1983 651
TABLA V.12.-Reparto de candidatos y del número de escaños obtenidos por tendencia política. 652
TABLA V.13.-Reparto de consejeros comunales por tendencia política y por tipo de comuna 654
TABLA V.14.-Reparto de consejeros comunales por tendencia política y por sexo 656
TABLA V.15.-Reparto de consejeros comunales por tendencia política y por grupo de edad 658
TABLA V.16.- Reparto de consejeros comunales por tendencia política y por nivel de estudios. 660
TABLA V.17.-Reparto de consejeros comunales por tendencia política y por nivel de estudios. Reparto de consejeros comunales por tipo de comuna y por nivel de estudios 661
TABLA V.18.-Reparto de consejeros comunales por tendencia política y por profesión 662
TABLA V.19.-Presidencias de los consejos comunales por tendencia política y por tipo de Comuna 664
TABLA V.20.-Presidencias de los consejos comunales por tendencia política y por grupo de Edad 666
TABLA V.21.-Presidencias de los consejos comunales por tendencia política y por nivel de Estudios 667
TABLA V.22.-Presidencias de los consejos comunales por tipo de comuna y por nivel de Estudios 669
TABLA V.23.-Presidencia de los consejos comunales por tendencia política y por profesión 670
TABLA V.24.-Evolución de los datos electorales 672
TABLA V.25.-Representación de los partidos políticos en los consejos comunales de 1983, 1992 y 1997 673
TABLA V.26.-Candidatos y escaños obtenidos por tendencia política (Elecciones de 1997). 678
TABLA V.27.-Representantes locales por tendencia política (elecciones de 1997) 679
TABLA V.28.-Representantes locales por tendencia política

(elecciones de 1997)(Valores relativos) 680
TABLA V.29.-Evolución temporal de los representantes locales por tendencia política 681
TABLA V.30.-Representantes locales por nivel de instrucción (elecciones de 1997) 683
TABLA V.31.-Evolución de los representantes locales por nivel de instrucción 684
TABLA V.32.-Representantes locales por sexo (elecciones de 1997) 685
TABLA V.33.-Evolución de los representantes locales por sexo 685
TABLA V.34.-Representantes locales por grupos de edad (elecciones de 1997) 686
TABLA V.35.-Evolución de los representantes locales por grupos de edad 687
TABLA V.36.-Representantes locales por profesión (elecciones de 1997) 688
TABLA V.37.-Evolución de los representantes locales por profesión 689
TABLA V.38.-Presidentes de los consejos y de las asambleas por tendencia política (elecciones de 1997) 692
TABLA V.39.-Presidentes de los consejos y de las asambleas por tendencia política (elecciones de 1997)(Valores relativos) 693
TABLA V.40.-Evolución de los presidentes de los consejos y de las asambleas prefectorales y provinciales por tendencia política 694
TABLA V.41.-Presidentes de los consejos y las asambleas por nivel de instrucción (elecciones de 1997) 695
TABLA V.42.-Evolución de los presidentes de los consejos y de las asambleas prefectorales por nivel de instrucción 696
TABLA V.43.-Presidentes de los consejos y de las asambleas por grupos de edad (elecciones de 1997) 697
TABLA V.44.-Evolución de los presidentes de los consejos y de las asambleas prefectorales y provinciales por grupos de edad 698
TABLA V.45.- Presidentes de los consejos y de las asambleas por profesión (elecciones de 1997) 699
TABLA V.46.-Evolución de los presidentes de los consejos y de las asambleas prefectorales y provinciales por profesión 700
TABLA V.47.-Presupuesto de 1994 708
TABLA V.48.-Porcentaje de reparto fiscal entre el Estado y las comunas 708
TABLA V.49.-Producto previsto para 1988 709
TABLA V.50.-Evolución de los recursos de las colectividades locales. 711
TABLA V.51.-Fuentes de financiación del presupuesto de las colectividades locales en millones de dirhams 712
TABLA V.52.-Ingresos de las colectividades locales por naturaleza en millones de Dirhams 712
TABLA V.53.-Ingresos de las colectividades locales por naturaleza (valores relativos) 713
TABLA V.54.-Ingresos/gastos en 1996-1997 715
TABLA V.55.-Reparto anual de créditos para equipamiento sobre las regiones económicas (en millones de dirhams 718

TABLA V.56.-Participación de los préstamos en los ingresos para equipamiento (en millones de dirhams) 718
TABLA V.57.-Reparto de los préstamos por colectividades locales y otros organismos (en dirhams) 719
TABLA V.58.-Reparto de los préstamos del FEC por sectores financiados (en dirhams) 720
TABLA V.59.-Porcentaje de las anualidades de la deuda en función de los gastos de funcionamiento y por colectividades locales 720
TABLA V.60.-Reparto de los ingresos de las colectividades locales. 722
TABLA V.61.-Estructura de la dotación del IVA 722
TABLA V.62.-Parte de la dotación del IVA dentro del volumen presupuestario 723
TABLA V.63.-Gastos de las colectividades locales por naturaleza (en millones de dirhams) 724,725
TABLA V.64.-Gastos de las colectividades locales por naturaleza (valores relativos) 725
TABLA V.65.-Evaluación del sistema fiscal 731.732
TABLA V.66.-Evolución de los agentes de las colectividades locales. 1977-1988 739
TABLA V.67.-Evolución y reparto de los efectivos entre las distintas colectividades locales. 1977-1991 740
TABLA V.68.-Evolución de los efectivos del personal de las colectividades locales y del Estado 740
TABLA V.69.-Evolución de los efectivos de empleos de las colectividades locales por colectividad Local 741

TABLA A.1.-Población urbana y rural por regiones y por prefecturas y provincias 1992 784-798
TABLA A.2.-Población urbana y rural por regiones y por prefecturas y provincias 1997 799
TABLA A.3.-Distribución de la población de cada prefectura y provincia (agrupadas por regiones) en tipos de comunas urbanas y rurales (en tanto por ciento) 811

ÍNDICE DE FIGURAS.

Figura I.1.-ESQUEMA DE RÉMY PRUD´HOMME 187
Figura I.2.-DESCENTRALIZACIÓS VS. LIBRE ADMINISTRACIÓN. 203

Figura II.1.-IMPERIO CHERIFIAN 246
Figura II.2.-LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL EN EL PROTECTORADO 255
Figura II.3.-ESQUEMA DE LA ORGANIZACIÓN DEL CONTROL URBANO 265
Figura II.4.-CASCADA DE DELEGACIONES. 266
Figura II.5.EVOLUCIÓN CRONOLÓGICA DE LA ORGANIZACIÓN REGIONAL EN MARRUECOS DURANTE EL PROTECTORADO 269
Figura II.6.LA EVOLUCIÓN DE LAS YEMÂAS DURANTE EL PROTECTORADO 304

Figura III.1:ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA ZONA QUE ESTABA BAJO PROTECTORADO FRANCÉS 353
Figura III.2:ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA 360
Figura III.3.-ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS REGIONES (Año 1997). 366
Figura III.4.-DIFERENCIAS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA Y DESCONCENTRADA. 369
Figura III.5.-NÚMERO DE *BAJAES* EN LOS PERIODOS 1956/1966, 1967/1976 Y 1977/1986 373,374
Figura III.6.-NÚMERO DE *JALIFAS* URBANOS EN LOS PERIODOS 1956/1966, 1967/1976 Y 1977/1986 376,377
Figura III.7.-NÚMERO DE JEFES DE CÍRCULO EN LOS PERIODOS 1956/1966, 1967/1976 Y 1977/1986 379,380
Figura III.8.-NÚMERO DE *CAÍDES* EN LOS PERIODOS 1956/1966, 1967/1976 Y 1977/1986 383,384
Figura III.9.-NÚMERO DE *JALIFAS* RURALES EN LOS PERIODOS 1956/1966, 1967/1976 Y 1977/1986 385,386
Figura III.10.-NÚMERO DE GOBERNADORES EN LOS PERIODOS 1956/1966, 1967/1976 Y 1977/1986 398,399
Figura III.11.-EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DEL PERSONAL DE LAS COLECTIVIDADES LOCALES Y DEL ESTADO 404
Figura III.12.-EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DEL PERSONAL DE LAS COLECTIVIDADES LOCALES Y DEL ESTADO 404
Figura III.13.-DISTRIBUCIÓN EN PORCENTAJE SEGÚN LOS TIPOS DE EMPLEOS POR AÑOS EN LAS PREFECTURAS Y PROVINCIAS. 405
Figura III.14.-DISTRIBUCIÓN EN PORCENTAJE SEGÚN LOS TIPOS DE EMPLEOS POR AÑOS EN LAS COMUNAS URBANAS 406
Figura III.15.-DISTRIBUCIÓN EN PORCENTAJE SEGÚN LOS TIPOS DE EMPLEOS POR AÑOS EN LAS COMUNAS RURALES. 407

Figura III.16.-DISTRIBUCIÓN EN PORCENTAJE DE LOS CUADROS SUPERIORES POR AÑOS. 408
Figura III.17.-DISTRIBUCIÓN EN PORCENTAJE DE LOS CUADROS MEDIOS POR AÑOS. 408
Figura III.18.-DISTRIBUCIÓN EN PORCENTAJE DE LOS AGENTES DE EJECUCIÓN POR AÑOS. 409
Figura III.19.-DISTRIBUCIÓN DE LA MANO DE OBRA POR AÑOS. 410
Figura III.20.-DISTRIBUCIÓN DE OTROS EMPLEOS POR AÑOS. 410
Figura III.21.-DISTRIBUCIÓN DE CUADROS TÉCNICOS MEDIOS POR AÑOS. 411
Figura III.22.-DISTRIBUCIÓN DE CUADROS TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS POR AÑOS. 412
Figura III.23.-DISTRIBUCIÓN DE CUADROS SUPERIORES POR AÑOS. 413
Figura III.24.-EVOLUCIÓN TEMPORAL DEL TOTAL DE CUADROS FORMADOS Y EN FORMACIÓN 414
Figura III.-25.-PARTICIPACIÓN POR CATEGORÍAS LABORALES EN LOS SEMINARIOS DE FORMACIÓN 1997 415
Figura III.26.-DISTRIBUCIÓN DE LOS SEMINARIOS DE FORMACIÓN EN 1997 415

Figura IV.1.-DISTRIBUCIÓN POR CATEGORÍAS PROFESIONALES Y POR REGIONES DE LOS MIEMBROS DE LOS CONSEJOS REGIONALES 547,548

Figura V.1.-PORCENTAJES DE VOTOS Y ESCAÑOS POR PARTIDOS, EN LAS ELECCIONES DE 1976. 648
Figura V.2.-ELECCIONES DE 1983. 650
Figura V.3.-ELECCIONES DE 16 DE OCTUBRE DE 1992 652
Figura V.4.-REPRESENTACIÓN DE LOS PARTIDOS EN LOS CONSEJOS EN % 653
Figura V.5.-REPARTO DE CONSEJEROS COMUNALES POR TENDENCIA POLÍTICA Y POR TIPO DE COMUNA 654
Figura V.6.-REPARTO DE CONSEJEROS COMUNALES POR TENDENCIA POLÍTICA Y POR SEXO 656
Figura V.7.-REPARTO DE CONSEJEROS COMUNALES POR TENDENCIA POLÍTICA Y POR GRUPO DE EDAD 658
Figura V.8 .-REPARTO DE CONSEJEROS COMUNALES POR TENDENCIA POLÍTICA Y POR NIVEL DE ESTUDIOS 660
Figura V.9.- REPARTO DE CONSEJEROS EN LAS COMUNAS URBANAS POR NIVEL DE ESTUDIOS 661
Figura V.10.- REPARTO DE CONSEJEROS EN LAS COMUNAS RURALES POR NIVEL DE ESTUDIOS 661
Figura V.11.-REPARTO DE CONSEJEROS COMUNALES POR PROFESIÓN (valores absolutos) 663

Figura V.12.- DISTRIBUCIÓN DE CONSEJEROS COMUNALES POR PROFESIÓN 663
Figura V.13.-PRESIDENCIAS DE LOS CONSEJOS COMUNALES POR TENDENCIA POLÍTICA Y POR TIPO DE COMUNA 664
Figura V.14.-PRESIDENCIAS DE LOS CONSEJOS COMUNALES POR TENDENCIA POLÍTICA Y POR GRUPO DE EDAD 666
Figura V.15.- PRESIDENCIAS DE LOS CONSEJOS COMUNALES POR TENDENCIA POLÍTICA Y POR NIVEL DE ESTUDIOS 667
Figura V.16.- PRESIDENCIAS DE LOS CONSEJOS EN LAS COMUNAS URBANAS POR NIVEL DE ESTUDIOS 669
Figura V.17.- PRESIDENCIAS DE LOS CONSEJOS EN LAS COMUNAS RURALES POR NIVEL DE ESTUDIOS 669
Figura V.18.-PRESIDENCIA DE LOS CONSEJOS COMUNALES POR POR PROFESIÓN(valores absolutos) 671
Figura V.19.-DISTRIBUCIÓN DE LOS CONSEJOS COMUNALES POR PROFESIÓN 671
Figura V.20.-ELECCIONES DE 13 DE JUNIO DE 1997 672
Figura V.21.- EVOLUCIÓN DE LA TASA DE PARTICIPACIÓN EN LAS CONSULTAS ELECTORALES EN % 672
Figura V.22.-REPRESENTACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL CONSEJO COMUNAL DE 1997 EN % 676
Figura V.23.-TASA EN % DEL NÚMERO DE ESCAÑOS OBTENIDOS POR NÚMERO DE CANDIDATOS (ELECCIONES DE 1997) 676
Figura V.24.-COMPOSICIÓN DE LOS ORGANISMOS LOCALES POR TENDENCIA POLÍTICA (ELECCIONES DE 1997) 681
Figura V.25.-EVOLUCIÓN DE LOS ESCAÑOS EN LAS ASAMBLEAS PREFECTORALES Y PROVINCIALES. 683
Figura V.26.-COMPOSICIÓN DE LOS ORGANISMOS LOCALES POR NIVEL DE ESTUDIOS (ELECCIONES DE 1997) 683
Figura V.27.-EVOLUCIÓN DE LOS CONSEJEROS COMUNALES POR NIVEL DE ESTUDIOS. 684
Figura V.28.-EVOLUCIÓN DE LA TASA DE REPRESENTACIÓN FEMENINA EN LOS ORGANISMOS LOCALES. 686
Figura V.29.-COMPOSICIÓN DE LOS ORGANISMOS LOCALES POR GRUPOS DE EDAD (ELECCIONES DE 1997) 687
Figura V.30.-EVOLUCIÓN DE LOS CONSEJEROS COMUNALES POR GRUPOS DE EDAD 687
Figura V.31.-COMPOSICIÓN DE LOS ORGANISMOS LOCALES POR PROFESIONES (ELECCIONES DE 1997) 688
Figura V.32.-EVOLUCIÓN DE LOS CONSEJEROS COMUNALES

POR PROFESIONES 689
Figura V.33.-COMPOSICIÓN DE LAS PRESIDENCIAS POR TENDENCIA POLÍTICA (ELECCIONES DE 1997) 693
Figura V.34.-EVOLUCIÓN DE LOS PRESIDENTES DE LOS CONSEJOS COMUNALES 694
Figura V.35.-COMPOSICIÓN DE LAS PRESIDENCIAS POR NIVEL DE ESTUDIOS (ELECCIONES DE 1997) 695
Figura V.36.-EVOLUCIÓN DE LOS PRESIDENTES DE LOS CONSEJOS COMUNALES POR NIVEL DE ESTUDIOS 696
Figura V.37.-COMPOSICIÓN DE LAS PRESIDENCIAS LOCALES POR GRUPOS DE EDAD (ELECCIONES DE 1997) 697
Figura V.38.-EVOLUCIÓN DE LOS PRESIDENTES DE LOS CONSEJOS COMUNALES POR GRUPOS DE EDAD. 698
Figura V.39.-COMPOSICIÓN DE LAS PRESIDENCIAS LOCALES POR PROFESIONES (ELECCIONES DE 1997) 700
Figura V.40.-EVOLUCIÓN DE LOS PRESIDENTES DE LOS CONSEJOS COMUNALES POR PROFESIONES 701
Figura V.41.-REPARTO DE INGRESOS DE FUNCIONAMIENTO POR TIPO DE COLECTIVIDAD LOCAL 1995 713
Figura V. 42.-REPARTO DE INGRESOS DE FUNCIONAMIENTO POR TIPO DE COLECTIVIDAD LOCAL 1996-1997 713
Figura V. 43.-REPARTO DE INGRESOS DE EQUIPAMIENTO POR TIPO DE COLECTIVIDAD LOCAL 1995 714
Figura V. 44.-REPARTO DE INGRESOS DE EQUIPAMIENTO POR TIPO DE COLECTIVIDAD LOCAL 1996-1997 714
Figura V.45.-ESTRUCTURA DEL IVA 96-97 723
Figura V.46.-REPARTO DE GASTOS EN EQUIPAMIENTO POR TIPO DE COLECTIVIDAD LOCAL 1995 726
Figura V.47.- .-REPARTO DE GASTOS EN EQUIPAMIENTO POR TIPO DE COLECTIVIDAD LOCAL 1996-97 726
Figura V.48.- .-REPARTO DE GASTOS EN FUNCIONAMIENTO POR TIPO DE COLECTIVIDAD LOCAL 1995 726
Figura V.49.- REPARTO DE GASTOS EN FUNCIONAMIENTO POR TIPO DE COLECTIVIDAD LOCAL 1996-97 726
Figura V.50.-ESQUEMA DEL NUEVO SISTEMA DE REPARTO DEL IVA. 733,736
Figura V.51.-REPARTO DE LOS EFECTIVOS DE LOS EMPLEOS DE LAS COMUNAS URBANAS EN 1997. 741
Figura V.52.-REPARTO DE LOS EFECTIVOS DE LOS EMPLEOS DE LAS COMUNAS RURALES.1997 742

Figura A.1.-DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR REGIONES EN PORCENTAJE. 809

Figura A.2.-DISTRIBUCIÓN EN PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN EN TIPOS DE COMUNAS POR REGIONES 810
Figura A.3.-DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE CADA PREFECTURA Y PROVINCIA (AGRUPADAS POR REGIONES) EN TIPOS DE COMUNAS URBANAS Y RURALES (EN TANTO POR CIENTO) 811-816
Figura A.4.-DISTRIBUCIÓN DEL TOTAL DE LA POBLACIÓN POR TIPO DE COMUNAS EN TANTO POR CIENTO 817
Figura A.5.-EVOLUCIÓN TEMPORAL DE LA DENSIDAD DE POBLACIÓN 817
Figura A.6.-EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN (EN MILES) 818

Figura.B.1.-DIVISIÓN REGIONAL 821

INTRODUCCIÓN

EL OBJETO DE ESTUDIO

La redacción de estas páginas al término de un largo proceso de investigación permite ver la introducción con un tono melancólico y muy afectivo aunque no sabríamos decir de qué color. El uso de la primera persona del plural en vez de la primera persona del singular a lo largo de todo el texto, pretendía mantener la distancia científica y el rigor de un trabajo de este calado. Sin embargo, el sabor de boca que queda es muy personal y agridulce como lo de algo inacabado o como el de muchas de las comidas marroquíes.

Las contradicciones y las dudas siguen presentes aunque han cambiado. No son las mismas del inicio pero persisten. Las dudas arrancaron con la misma elección del objeto de la investigación, la distribución territorial del poder a través del proceso de descentralización, hasta que realicé mi primera estancia en Marruecos en el Consejo Nacional de la Juventud y el Futuro, en septiembre y octubre de 1996. Este primer contacto me permitió ver cuáles eran los problemas que impregnaban la vida política y administrativa del país. En pleno debate y apogeo científico sobre la elaboración de la ley que iba a poner en marcha la nueva colectividad local, la región, caí en la cuenta de la importancia de la administración en el contexto político. Y, aún más, la importancia de la administración territorial de un país como Marruecos, que había conocido el sometimiento a dos Protectorados durante el mismo período, el español y el francés, con graves problemas de integridad territorial, que se había convertido en una de las cuestiones sagradas de la cohesión y de la unidad nacional.

La región no era más que el vértice del iceberg, lo que había por debajo era un proceso de descentralización cuyo punto de inflexión se ubica en 1976, fecha de la

aplicación de la Carta Comunal en donde se prepara la construcción de una administración descentralizada cuya primera piedra era la comuna.

Pero, al seguir tirando del hilo argumental, comprobé la coincidencia de las fechas entre las reformas de la administración territorial con decisivos momentos del contexto político, lo que me hacía imposible disociar el proceso de descentralización de las estrategias políticas. La descentralización está estrechamente vinculada a una concepción del Estado que lo conforma y que dibuja los criterios para el reparto o no del poder en el territorio o entre determinados actores sociales y políticos.

ENFOQUES Y METODOLOGÍA

El objeto de estudio, por tanto, en vez de ir circunscribiéndose se iba ampliando. Las dificultades para abordar el tema eran de distinto carácter. Quizá la más grave era mi concepción eurocéntrica de la política, la administración y el Estado. También los problemas aparecieron en cuanto a la accesibilidad y fiabilidad de las fuentes, para topar finalmente con las contradicciones en algunos de los puntos clave del tema estudiado: un Estado fuertemente centralizado pero con importantes fallas en su interior, la dualidad entre tradición y modernidad, los comportamientos de las elites y, por supuesto, mi propia actitud frente a todas y cada una de estas contradicciones. Ante las dificultades fueron varias las soluciones que permitieron realizar la investigación. La primera de ellas consistió en la aproximación al estudio del proceso de descentralización francés. La influencia de los principios de la administración territorial napoleónica no se había parado frente al mar Mediterráneo, lo había atravesado, pero lo hizo de una forma violenta e impuesta a través del colonialismo. La influencia de la lengua francesa, la conexión de las elites de los dos países y la aplicación del modelo de la antigua metrópoli, en cuanto a la administración territorial se refiere, me permitía dar el salto hacia Marruecos con mayor facilidad desde Francia que desde España. Además, la

concepción de la descentralización es distinta en Francia y en Marruecos con respecto a España, como también lo son las causas que llevaron a la instauración de dicho proceso, si bien, coinciden prácticamente en el tiempo.

La influencia de las lecturas sobre la descentralización en Francia, me permitió apuntar una segunda solución: se trató de buscar la lógica institucional, encontrar el proyecto inicial, las causas y los mecanismos de la distribución territorial del poder a través del instrumento de la descentralización. Conforme iba avanzando la investigación, la búsqueda de las reglas del juego se hacía más difícil, debido a la coexistencia de estructuras tradicionales junto con las clásicas instituciones liberales. En cualquier país existen reglas informales que dirigen el juego político y que no todos conocen, o que se aprenden por ensayo- error, la especificidad de Marruecos reside en la implicación de la religión en la vida política y en las estructuras estatales y la pervivencia de los comportamientos *majzenianos*. De ahí, que el conocimiento riguroso de la administración territorial a través del análisis de cada una de las colectividades locales, del acercamiento al proceso de desconcentración no fuera suficiente.

La última solución se basó en aportaciones desde la teoría del Estado, la sociología política, los estudios electorales, la historia, junto con el referente metodológico y teórico del caso francés. Estas contribuciones se convirtieron en los soportes sobre los que poder ir levantando cada uno de los aspectos que consideraba fundamentales para la comprensión del proceso de descentralización como mecanismo de distribución del poder del Estado en el territorio, y no sólo desde un punto de vista institucional.

ESTRUCTURACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

La estructuración del cuerpo de la tesis en cinco capítulos responde al único criterio de seguir la lógica de la argumentación de la propia investigación. Partía del

interrogante de cómo un Estado fuertemente centralizado con problemas de integración territorial había propuesto desde el poder central la implantación de un proceso de descentralización. Con la misma paciencia (y casi con la misma lentitud), con su filosofía de construcción por pequeños pasos, desde una visión constructivista, que es la que siempre ha propugnado el poder central en Marruecos, para la construcción del Estado moderno, comencé por el primer capítulo que recoge tanto la aportación teórica como el referente metodológico que es el caso francés de descentralización. En cuanto a la parte más teórica abordé, por un lado, la teoría del Estado clásica para comprender cómo se conforman los Estados, cuáles son sus formas, qué criterios pueden seguir para la distribución territorial del poder, el papel de los nacionalismos y su implicación con las formaciones estatales, los problemas a los que debe enfrentarse el Estado tanto por encima, en un nivel internacional, como por debajo, con la emergencia de los territorios. Por otro lado, la segunda parte concreta el estudio de la formación de los Estados árabes, el papel fundamental que juega el nacionalismo, para llegar al caso de la formación del actual Estado marroquí.

Dentro de ese mismo capítulo incluí el caso francés. No es un estudio comparado, la única pretensión que buscaba con esta parte era la de encontrar un estudio más sistematizado y más cercano en su concepción al marroquí que el que podía hacer bien directamente, sobre Marruecos, o bien indirectamente desde España. Y no olvido que España también ejerció su Protectorado sobre Marruecos y algunos territorios del Sur, pero el Protectorado francés aunque duró lo mismo, ejerció una influencia mayor, especialmente, en el caso de la Administración, que el que pudo ejercer España. Así mismo, los vínculos y conexiones posteriores entre Francia y Marruecos han sido mucho más intensos después del Protectorado, relación que descuidó España hasta fechas muy recientes.

El siguiente capítulo es el histórico, el del estudio de la formación de la Administración territorial que arranca con el Imperio Cherifian de finales del siglo XIX para sumergirse en el complejo entramado del Protectorado francés. La administración territorial estaba conformada por la superposición de las autoridades marroquíes con las neocherifianas, esto es, las de la Residencia General, las francesas. Una vez más la historia se encarga de arrojarnos luz para la comprensión de los hechos de la actualidad. Con la Administración del Imperio Cherifian nuestro objetivo no es más que el dar cuenta de la existencia de una administración muy rudimentaria, con ciertas especificidades pero que cumplía con su misión. Dilucidar si tras los cuarenta y cuatro años de independencia, Marruecos ha conseguido alcanzar uno de los grandes objetivos del discurso oficial, la construcción de un Estado moderno, ha requerido tratar aspectos de gran relevancia, que son fundamentales durante el período del Protectorado. La necesidad de analizar temas como las escisiones entre el mundo urbano y el mundo rural y entre el territorio *majzén* y el territorio *siba*, el debate sobre la existencia o no de la Administración indirecta o, la política de pacificación de todo el territorio que no se produjo hasta 1934, era inevitable. También lo eran las siguientes cuestiones: la construcción de un Marruecos útil en el eje atlántico que perdura hasta hoy, (estrechamente relacionado con la profunda escisión entre el mundo urbano y el mundo rural, que deja en letra mojada las actuales políticas de ordenación del desarrollo y los sucesivos planes de desarrollo económico y social que analizo en relación con la construcción de la región económica de 1971), el papel de los agentes locales franceses sobre las estructuras y las autoridades nacionales marroquíes y, el mito de la democracia local en algunas tribus y sus instituciones, las yemáas.

El Protectorado español se estructuró siguiendo una división administrativa muy similar a la francesa, pero aportando ciertas particularidades que lo hizo menos erosivo que el de su país vecino.

A partir del capítulo tercero se entra de lleno en el análisis de la Administración territorial desde el momento de la Independencia. Este capítulo se centrará en el estudio de la comuna. Es uno de los capítulos más extensos y más ricos, por una sencilla razón, si en alguna de las colectividades locales podemos hablar de descentralización es en la comuna. De ahí que nos detengamos en el análisis no sólo de su marco jurídico, los criterios de la división comunal, las competencias del consejo comunal y del presidente, sino que también nos adentraremos en el estudio de las elites locales, las elecciones locales, los recursos financieros y humanos para, finalmente, hacer un breve balance de lo que ha sido el proceso de descentralización abordado desde la perspectiva de la comuna.

En este punto fue también donde surgieron una de las dudas más importantes. La ubicación de este capítulo al final, permitía, siguiendo un orden de menor grado de descentralización a mayor, dejar la comuna a modo de cierre del proceso de descentralización. Sin embargo, la opción final de ubicar el capítulo de la comuna como el tercero siguió el consejo de mi director de tesis, el profesor Juan Montabes Pereira y el de otros profesores. Este mismo criterio es el seguido en el análisis de la administración territorial, tanto por los especialistas en Ciencia de la Administración franceses como por los especialistas marroquíes, teniendo en cuenta, en este caso, una supuesta jerarquía entre las colectividades locales de menor (territorialmente) a mayor.

El capítulo cuarto es el más breve de todos y el más sobrio, quizá, tanto como su propio objeto de estudio, la provincia. La colectividad menos descentralizada y menos reformada desde que se reconociera legalmente en 1960. La provincia simboliza al

Estado en el territorio de ahí su gran importancia, pero su papel no es sólo simbólico sino que ha servido también de brazo ejecutor, de garante, a través especialmente, de su división administrativa, de la cohesión social y la integración política.

El último capítulo está dedicado a la región y al contexto político en el que emerge. Ya en 1971 se pusieron en funcionamiento las regiones económicas como instrumentos para el desarrollo social y económico y como plataformas para la aplicación de los planes de desarrollo quinquenales que el poder central elaboraba. El discurso de Fez de 1984 de Hassan II supuso el punto de inflexión en la concepción de la región hasta llegar a la reforma constitucional de 1992 y de 1996, en donde se reconoce por primera vez a la región como colectividad local. La ley sobre la región de 1997 emergerá del consenso político que habían construido las fuerzas políticas en esa década.

FUENTES UTILIZADAS

Las fuentes utilizadas fundamentalmente han sido de carácter secundario, es decir bibliografía y documentación sobre los distintos temas tratados. Pero antes de abordar las dificultades y de entrar en más detalles sobre las fuentes utilizadas creo que debo dedicar unas palabras de reconocimiento y de agradecimiento a las instituciones y bibliotecas que he visitado y que han hecho posible el acceso a estas fuentes que en España eran, en los años en los que comencé, muy difícil encontrar. En primer lugar, el IREMAM, Institut de Recherched et d´Etudes sur le Monde Arabe et Musulman de Aix-en-Provence, uno de los centros en donde trabajé de forma muy especial el Protectorado francés y aspectos más generales del sistema político y administrativo marroquí.

La Universidad Católica de Lovaina la Nueva bajo la tutela del profesor Bichara Khader y las consultas al Institut International de Science Administrative de Bruselas, supusieron mis primeros contactos con la problemática y las especificidades de la

administración de países que no se ubicaban en el entorno occidental. Al profesor François Aimé mi agradecimiento por hacerme ver que no se pueden comparar "peras con manzanas" cuando le expuse mi intención (ambiciosa) de hacer un estudio comparado de la administración española, la francesa y la marroquí.

El IEP, Institut d´Études Politique de Paris en donde las trabas (a parte de los mecanismos por tuberías en donde desaparecía la petición de un libro para aparecer en otro edificio a cuatro manzanas, propulsada por aire) eran mayores que las satisfacciones en la búsqueda, fueron por otro lado, compensadas por la comodidad y facilidad en el acceso del Institut du Monde Arabe, además de poder hacer breves descansos mirando al Sena y a Nôtre Dame desde su impresionante terraza, o subir y bajar en los ascensores de paredes y suelo transparentes.

En el Conseil National de la Jeunesse et de l´Avenir no sólo encontré el material necesario para la investigación sino que me sirvió como nexo de unión con la vida política local, el mundo universitario, periodístico y también, el personal, que, en definitiva, es el más importante.

Por último el Institut d´Études Politiques de Grenoble supuso el acercamiento al universo político administrativo francés. La elaboración de la parte del capítulo I dedicada al estudio del proceso de descentralización en Francia fue gracias en gran parte a la documentación de la sobresaliente biblioteca del IEP y de la amabilidad y generosidad de los profesores que allí me acogieron.

Estas Universidades, Bibliotecas, Centros e Instituciones más que sus edificios o sus archivos son también las personas y para todos ellos que hicieron de mi tarea algo menos penoso, mi más sincero agradecimiento.

Las mayores dificultades que he debido hacer frente, con respecto a las fuentes, han sido la poca documentación sobre el Protectorado español en Marruecos desde un

punto de vista de Ciencia Política y de la Administración. La abundancia de la documentación de ese período sobre los mecanismos, las estructuras, los agentes de autoridad en la zona francesa no tiene nada que ver con la escasez o con la imposibilidad de encontrar esa documentación en las bibliotecas públicas españolas. Bien es cierto, que el interés y el consecuente esfuerzo en el estudio de Marruecos durante el período colonial y el posterior, fue mucho mayor en Francia que en España.

La segunda dificultad que quería reseñar (para alentar un sentimiento de comprensión en los potenciales lectores), es la inexistente bibliografía y documentación dedicada al análisis de las elites locales en estas dos últimas décadas. Tras las obras de Rémy Leveau y John Waterbury no hay una obra que se ocupe de forma general de este tema, por otra parte, crucial no sólo para entender el proceso de descentralización sino todo el sistema político.

Para el análisis de las elecciones locales de 1992 y 1997 ocurre algo similar. Eso sí, debemos reconocer el esfuerzo en los últimos cinco años de síntesis, recopilación de datos y cifras desde los Ministerios del Interior y del Instituto de la Estadística. Mi reconocimiento también al Centro de Documentación sobre las Colectividades Locales de Rabat, dependiente de la Dirección General de las Colectividades Locales, que con escasos medios realizan una gran labor. Esto nos conduce directamente a la tercera dificultad en cuanto a las fuentes se refiere. La utilización de los datos oficiales y, de forma muy especial, de la literatura del ex ministro Driss Basri, uno de los autores que más ha trabajado sobre la Administración territorial y la descentralización, ha hecho que la sospecha acerca de la fidelidad de los datos planeara sobre su obra. ¿Hasta qué punto sus afirmaciones no son la emisión de las pautas del discurso oficial o bien, se ciñe al rigor científico requerido para obras de ese calado?. Con Mohammed Brahimi ocurre algo similar. Actual director general de las Colectividades Locales es uno de los autores

marroquíes que más ha escrito sobre la descentralización y la relación de la administración con el sistema político. A pesar de ser una obra bastante crítica, la falta de otros textos - de la misma envergadura - para poder hacer un ejercicio de contrastación, me provocaba también la impresión de estar leyendo las pautas del discurso oficial.

Si bien he aprovechado el breve recorrido por mis distintas estancias en el extranjero para agradecer a las personas, de forma global, que me ayudaron en la ardua tarea de la investigación, no querría cerrar esta introducción sin dar las gracias a mis compañeros del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada, ni a los del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Jaén. Tampoco sería justo no manifestar públicamente mi agradecimiento al profesor Juan Montabes Pereira que con paciencia, generosidad y brillantez ha dirigido el trabajo de elaboración de esta tesis. A él le debo, sin duda alguna, gracias a sus orientaciones, las aportaciones que este trabajo pueda ofrecer. La responsabilidad última no es más que mía. Por último, dar las gracias a mi familia.

CAPITULO I: MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN FRANCIA COMO REFERENTE.

1.- CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ESTADO Y EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER.

La pretensión de esta parte teórica no es más que la de enmarcar el estudio del proceso de descentralización marroquí en su contexto general, el de la crisis del Estado. Esto justifica el recorrido por dos grandes apartados, el primero, consiste en la aproximación desde la teoría del Estado al proceso de formación del Estado, las claves seguidas para la distribución territorial del poder que dará lugar a las distintas formas del Estado, con las claves de centralización, desconcentración y descentralización que los irán articulando en sus relaciones con la sociedad y con el territorio, los problemas actuales a los que deben hacer frente los Estados- naciones, los nacionalismos y, la emergencia del territorio como espacio nuevo de identidad y de articulación de la acción colectiva.

En el segundo apartado, el recorrido será menos genérico ya que se sumerge en la construcción de los Estados postcoloniales del mundo árabe y musulmán. El estudio del nacionalismo árabe antes, durante y después de la colonización junto con el papel de la religión serán dos de las claves fundamentales para la comprensión de la formación de estos Estados y sus actuales fracturas, principalmente, la dicotomía modernidad/tradición. La formación del Estado marroquí tras la independencia será el último epígrafe antes de buscar unas conclusiones que unan los dos mundos, el de la teoría (en muchas ocasiones salpicada de una visión eurocéntrica) y la realidad de los Estados postcoloniales, en especial, Marruecos que justifique el por qué del estudio de la descentralización y, por qué Francia nos ha podido servir como referente metodológico y conceptual.

1. A. -LA FORMACIÓN DEL ESTADO.

Estas páginas dedicadas a un breve análisis de los aspectos teóricos del Estado y sus formas de distribución del poder las queríamos iniciar con las palabras de Keating, que nos recuerdan que tanto el significado de la nación como la forma y el contenido del

Estado son históricamente fortuitos y cambian a lo largo del tiempo[1]. Akzin es más explícito al decir que entendemos por Estado desde los Estados Unidos al Estado de Nevada, desde Francia hasta Mónaco, desde Italia hasta San Merino, desde España hasta Andorra[2].

Heller en su *Teoría del Estado*[3] expresa de forma concisa que el Estado es la organización de la actividad de la sociedad. Heller se pregunta por el sentido y por la finalidad del Estado lo que hace llevarnos de la mano por los senderos de la sociología, el derecho y la ciencia política. A lo largo de su obra utiliza argumentaciones que se contradicen entre ellas como es el caso de la justificación psicológica de la creación y mantenimiento del Estado, es decir, ¿qué es lo que legítima la acción organizada social del Estado? El consentimiento de los ciudadanos, tanto de los gobernantes como de los gobernados hacia la actuación del Estado. Heller que en un primer momento de su obra rechaza toda justificación psicológica de la existencia del Estado se plantea, más adelante, cuál es la justificación del Estado, qué es lo que permite que los ciudadanos hagan un sacrificio personal y patrimonial en primer lugar, y en segundo lugar, soporten la coacción estatal pasivamente. "La legitimidad moral de su pretensión de máximo sacrificio y poder coactivo no puede ser fundamentada con la mera remisión al carácter necesario de su función social, o sea, la organización y actuación de la cooperación social- territorial. Pues esta función social podrá, en todo caso, hacer comprensible y explicar por qué existe el Estado como institución, pero nunca justificar por qué la institución estatal o un Estado concreto debe existir"[4]. De esta afirmación se desprende otra argumentación que también es contradictoria, la superioridad jurídica de las normas[5]. Heller que rechaza el positivismo del derecho, pero también el Derecho Natural con sus principios y valores universales, acepta finalmente, que los actos del

[1] KEATING, Michael. *Naciones contra el Estado. El nacionalismo de Cataluña, Quebec y Escocia.* Ariel Ciencia Política. Barcelona. 1996. Pag. 7. Gellner, por su parte, afirma, que "las naciones, al igual que los Estados, son una contingencia, no una necesidad universal. GELLNER, Ernest. *Naciones y nacionalismo.* Alianza Universidad. Madrid. 1994. Pag. 19.

[2] AKZIN, Benjamin. *Estado y nación.* Breviarios. Fondo de Cultura Económica. México. 1968. Pag. 7.

[3] HELLER, Hermann. *Teoría del Estado.* Fondo de Cultura Económica. México. 1987. Primer edición en español en 1942.

[4] HELLER, H. *Op. Cit.* Pag. 235.

[5] Según Vallespín, el problema hobbesiano era el problema del orden y la paz social, que se corresponde con la primera fase del Estado; el problema hegeliano, por su parte, va a ser el de la unidad de la sociedad, de su integración normativa. Como ya hubiera intuido Adam Smith, el egoísmo ínsito al sistema capitalista es potencialmente disgregador de la cohesión social si no es contrarrestado por algún tipo de

Estado y que sus normas positivas no pueden por sí mismas, por ser emitidas por el Estado, ser buenas, ni mucho menos, aceptadas y consentidas por los ciudadanos, sino que deben seguir unos principios morales que permiten, más allá de la norma positiva, la legitimidad del Estado, porque además, es el garante de la seguridad jurídica[6]. "La consagración del Estado únicamente se hace posible relacionando la función estatal con la función jurídica. Así como el Estado sólo se puede explicar por la totalidad de un ser aceptado por nuestra conciencia moral"[7]. A pesar de esta necesidad del Estado de ser legitimado y aunque Heller no acepta la idea de que sea un contrato de todos los días, implícitamente lo asume, pero además otorga a la organización estatal como la única soberana, porque es la que decide en última instancia. "El Estado se diferencia de todos los otros grupos territoriales de dominación por su carácter de unidad soberana de acción y decisión". También critica a los que han unido Estado con poder físico o simplemente con poder y sin embargo, en esta misma línea, afirma que "el Estado está por encima de todas las demás unidades de poder que existen en su territorio por el hecho de que los órganos estatales capacitados pueden reclamar, con éxito normal, la aplicación, a ellos exclusivamente reservada, del poder físico coactivo, y también porque están en condiciones de ejercutar sus decisiones"[8]. El poder es una pretensión que existe en cualquier organización, sin embargo el Estado es soberano porque es la única organización capaz de asegurar sus actos y sus decisiones por acciones coactivas o por la utilización legítima de la violencia, siempre y cuando esté aceptada por la conciencia jurídica individual[9]. La soberanía del Estado no es más que la consecuencia necesaria de su función social. Heller es terriblemente moderno cuando asocia la idea de Estado con la de una organización, porque de esta forma explica su constante evolución, sus contradicciones, el hecho de que haya miembros de esa comunidad organizada constitucionalmente que no quieran estar dentro o que no les gusten todos sus aspectos,

valores o sentimientos comunitarios capaces de soldar a los desarraigados individuos en torno a algún proyecto común". VALLESPÍN, Fernando. *El futuro de la política.* Taurus. Madrid. 2000. Pag. 99.

[6] HELLER, H. *Op. Cit.* PÁGINAS: 237-241. La seguridad jurídica es entendida no tan sólo como "la exigencia de una certidumbre de ejecución, asegura por la coacción organizada estatalmente, sino además, y antes de ella, tanto histórica como conceptualmente, la certidumbre de sentido del derecho es lo que reclama la organización del Estado por vías de derecho". Pag. 242.

[7] HELLER, H. *Op. Cit.* Pag. 236.

[8] HELLER, H. *Op. Cit.* Páginas: 254 y 255.

[9] HELLER, H. *Op. Cit.* Pag. 244 y 246. "Todo poder estatal debe su conservación y formación a la voluntad humana, demasiado humana, De aquí que actúen en aquél tanto las fuerzas morales más elevadas como una imponente masa de estupidez, maldad, de infamia y de arbitrariedad".

pero sin embargo están; el carácter necesario de pertenecer a esa organización y al mismo tiempo el consentimiento para cimentar su legitimidad[10]. Los actos del Estado como organización "no pueden atribuirse ni a la suma de los miembros tan solo, ni a los órganos en sí, ni muchos menos a la ordenación aisladamente considerada (...). Esta superioridad del poder humano organizado sobre el no organizado no se basa en la mera acumulación, sino en la actualización unitaria y planificada de los esfuerzos coaligados"[11]. En cuanto al poder, Heller no olvida que no hay gobernantes sin gobernados, que el poder es una cuestión relacional, y que por tanto el poder entendido unilateralmente, sólo lleva a una miopía intelectual[12]. "El poder del Estado se diferencia de todas las otras formas de poder político porque tiene a su disposición el orden jurídico establecido y asegurado por órganos estatales". Si el Estado representa la organización política más fuerte, precisa y practicable, toda actividad política, debe esforzarse no por conquistar el poder estatal en su totalidad, pero sí tomar parte en él. "En este sentido puede definirse la política como el arte de transformar tendencias sociales en formas jurídicas"[13].

El porqué y el para qué del Estado sólo puede ser resuelto por la función social del Estado. "La función del Estado consiste, pues, en la organización y activación autónomas de la cooperación social- territorial, fundada en la necesidad histórica de un *status vivendi* común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica, la cual, en tanto no exista un Estado mundial, aparece delimitada por otros grupos territoriales de dominación de naturaleza semejante"[14].

"Todo Estado moderno tiende a definirse como Estado- nación, acorde con el tipo de organización del poder que se va configurando históricamente en el contexto de las revoluciones burguesas". Es un largo proceso histórico que en el aspecto social se caracteriza por el tránsito del feudalismo al capitalismo y en lo político se caracteriza

[10] "El pensamiento fundamental de la sociología de Heller (...) es que no hay existencia individual, separable de la conexión social y esencialmente autónoma frente a ella". "En tanto el individuo, en su fluir vital, sigue vías esencialmente preformadas, colabora consciente o inconscientemente en el mantenimiento de las ordenaciones sociales y conexiones de actividad. Éstas, de su parte, sólo son posibles como unidad, pero, a la vez, sólo de ese modo pueden ser consideradas independientes de las voluntades concretas y como producidas únicamente por actos sociales". HELLER, H. *Op. Cit.* Pag. 9.
[11] HELLER, H. *Op. Cit.* Pag. 250.
[12] "toda organización de dominación sólo es real en cuanto unidad de dominadores dotados de poder y súbditos que les han conferido ese poder". HELLER, H. *Op. Cit.* Pag. 256.
[13] HELLER, H. *Op. Cit.* Pag. 223.
[14] HELLER, H. *Op. Cit.* Pag. 221.

por una "gradual y conflictiva" superación de la poliarquía medieval, el desarrollo de los Estados absolutistas y el surgimiento por diferentes vías de un sistema de Estados-naciones delimitados territorialmente[15].

La poliarquía medieval es la forma de organización política correspondiente a una sociedad muy localizada en espacios territoriales concretos y aislados en los que se da un tipo de intercambio económico de trueque y regulado por la autarquía. El poder se ejerce por mandato divino y las normas que regulan la vida social no son positivas sino derivadas de las costumbres. El poder se diluye entre una red de poderes feudales con cierta jerarquía que culmina en el monarca o príncipe, pero aún, sigue siendo el papa el que detenta el máximo poder terrenal por ser el puente entre Dios y los hombres.

El incremento de los intercambios económicos territoriales y la intensificación del comercio necesitaba como correlato en el plano político una mayor concentración del poder. De ahí que sea el monarca el encargado de detentar el poder supremo por encima de todos los demás señores feudales[16].

El origen del Estado absolutista está en las teorías sobre la necesidad de un pacto o contrato. El reconocimiento de la existencia originaria de unos derechos subjetivos inviolables, la vida y la propiedad privada, se considera que hace falta establecer el pacto y la obligación (coacción) para garantizarlos, y esto exige construir un artificio por encima de todos, que denominamos Estado y sobre lo que teorizó Thomas Hobbes.

A lo que se aspira es a conseguir una única y soberana organización centralizada del poder que es el Estado. De esta forma, territorio, fronteras y soberanía aparecen estrechamente unidos[17].

El Estado moderno, en su nacimiento implica la unidad territorial del poder y, por tanto, la unificación de los ordenamientos jurídicos[18]. Es evidente que este proceso

[15] RIBÓ, Rafael; PASTOR, Jaime. "La Estructura territorial del Estado". En CAMINAL BADIA, Miquel (ed) *Manual de Ciencia Política.* Tecnos. 2ª edición. Madrid. 1999. Pag. 483.

[16] Ferrando Badía siguiendo a Lapièrre sintetiza los factores que contribuyeron a la emergencia de los Estados: el desarrollo del comercio; la unificación territorial por las monarquías y la formación de las nacionalidades; el nacimiento y multiplicación de los municipios burgueses liberados de la soberanía de los señores en los que se apoyarán los monarcas para luchar contra ellos y, la implantación de las teorías de la soberanía popular y contractual. FERRANDO BADÍA, Juan. *Estudios de ciencia política.* Tecnos. Madrid. 4ª edición 1992. 1ª edición 1976. Pag. 504.

[17] RIBÓ, R. ; PASTOR, J. *Op. Cit.* Pag. 484.

[18] Estado, a partir de los escritos de Maquiavelo, va a ser considerado como la unidad política de la comunidad. Pero esa unidad se va a identificar de hecho, durante mucho tiempo con la unidad de dominación del monarca, del príncipe o del tirano. GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan. *El Estado unitario- federal.* Tecnos. Temas Clave de la Constitución española. Madrid. 1985. Pag. 53.

no se hizo sin sobresaltos y de una forma lineal. Ninguna monarquía absoluta tuvo un poder absoluto sobre sus súbditos, ya que estuvo limitada tanto por organismos políticos tradicionales que pervivían y por una ley moral que estaba por encima de la monarquía. El Derecho contribuyó a la emancipación del Estado como unidad de autoridad además, de unidad de acción militar, económica y política[19]. De esta forma es como surge la necesidad de una "regulación consciente y planificada de la estructura concreta de la unidad política en una ley constitucional escrita"[20].

Si en el Estado absolutista el origen del poder estaba en el monarca, tras las revoluciones liberales, "la nación pasa a ser la fuente de imputación del poder político"[21].

La soberanía que antes residía en el monarca va a pasar a residir en la nación. El problema vendrá en la ubicación y en la delimitación territorial de la nación. Sobre elementos materiales y culturales como la lengua se construirá la idea de nación que se concretará a través del reconocimiento jurídico del Estado- nación territorial.

El Estado nación representa una concentración de autoridad dentro de las fronteras territoriales y la imposición de valores comunes a la sociedad. Su esencia es la pretensión de soberanía, esto es, de autoridad última dentro de un territorio[22].

El enorme paso del Estado absolutista al Estado- nación comporta una gran "tarea de centralización del poder y de uniformización de la población"[23]. El derecho positivo servirá para el primer propósito, la centralización, elaborado en la fase absolutista por el monarca y posteriormente tras las revoluciones liberales, por el parlamento representativo. La uniformización de la población se consiguió a través de la implantación de una única lengua en todo el territorio y la creencia en unos valores comunes que contribuyeron a la formación de una tradición y de la conciencia nacional[24].

[19] Desde Jellinek, la doctrina jurídica considera que el Estado además de soberano es portador de un ordenamiento jurídico originario. LA PERGOLA, Antonio. *Los nuevos senderos del federalismo.* Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1994. Pag. 55.
[20] FERRANDO BADÍA, J. *Op. Cit.* Pag. 505. El concepto de Estado que utilizará Ferrando Badía será el de Burdeau: el Estado es el Poder institucionalizado. Pag. 506.
[21] RIBÓ, R. ; PASTOR, J. *Op. Cit.* Pag. 484.
[22] KEATING, M. *Op. Cit.* Pag.37.
[23] RIBÓ, R. ; PASTOR, J. *Op. Cit.* Pag. 485.
[24] "Y el anonimato, la amnesia son esenciales: es importante no sólo que cada ciudadano aprenda en su escuela primaria el idioma cultivado, estandarizado, centralizado, sino también que se olvide del dialecto que no es enseñado en la escuela". GELLNER, Ernest. *Cultura, identidad y política. El nacionalismo y los nuevos cambios sociales.* Gedisa. Barcelona. Tercera edición. 1998. Pag. 28.

"El Estado como organización social supone una organización política, obligatoria, con un ordenamiento jurídico, un aparato de gobierno, una población y un territorio. La población se identificará con la nacionalidad jurídica o legal. De esta forma la nación queda concebida como el conjunto de ciudadanos (exclusivamente hombres y propietarios, primero hasta que posteriormente incluye a todos los varones y, por fin, a las mujeres) vinculados jurídicamente al poder de un Estado"[25].

En la superación de los Estados absolutistas hay un momento en que el monarca y el pueblo aparecen como pretendientes de la soberanía, de ahí que la construcción de una unidad jurídica por encima del pueblo y del monarca supusiera efectivamente la separación del Estado del control del monarca, pero también del control del pueblo[26].

El siglo XX se ha caracterizado por los procesos de delimitación de las fronteras y de centralización del poder político no sólo a través de las dos grandes guerras del siglo sino también con las descolonizaciones, implantándose así el Estado- nación como modelo en todo el planeta[27]. El nacionalismo se convirtió en el principal aliado ideológico de los procesos de descolonización[28].

1. B.- LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER.

Si el Estado- nación lo hemos entendido hasta ahora como sinónimo de concentración y centralización del poder, vamos a analizar las razones por las cuales los Estados modernos tienden a replantearse la distribución territorial del poder.

Las motivaciones se pueden dividir en tres grupos: a) motivaciones de tipo técnico- administrativas; b) motivaciones de carácter democrático y c) motivaciones histórico- políticas[29]. Estas tres categorías de razones por las que los Estados se han cuestionado la redistribución del poder coinciden con las tres acepciones que tradicionalmente se le han asignado al concepto de descentralización.

a) Motivaciones técnico- administrativas.

En la actualidad pretender ejercer el poder desde el centro no sólo redundaría en la elevación de los costes financieros, de personal sino que sería prácticamente imposible conocer y satisfacer las demandas sociales. La cesión de poderes desde el centro hacia

[25] RIBÓ, R. ; PASTOR, J. *Op. Cit.* Pag. 485.
[26] GONZÁLEZ ENCINAR, José J. *Op. Cit.* Pag. 54.
[27] RIBÓ, R. ; PASTOR, J. *Op. Cit.* Pag. 485.
[28] AKZIN, .B. *Op. Cit.* Pag. 29.

una diversidad de ámbitos territoriales de decisión no es más que el seguimiento de un criterio de eficacia. Además se parte de la idea de "cuanto más cerca esté la administración de los problemas, mejor los conocerá y así podrá impulsar soluciones más certeras y adecuadas"[30].

Todos los enfoques administrativos modernos incluidos los actuales estudios sobre políticas públicas son partidarios de una distribución territorial del poder.

"La descentralización no debilita más que en apariencia la autoridad estatal, en realidad, la refuerza en la medida en que, al descargar a los órganos centrales del cuidado de las reglamentaciones técnicas, evita a la autoridad estatal comprometerse con las dificultades de la administración, para imponerse serena e indiscutible en el plano más general de las directivas políticas". Al compartir las responsabilidad en la dirección de las actividades sociales, el "Estado deja de ser el único blanco de todas las críticas"[31].

b) Motivaciones democráticas.

Estas motivaciones se sustentan en la afirmación siguiente: la aproximación de las decisiones políticas a los ciudadanos implica una mayor capacidad de control democrático. Este mayor control por parte de los ciudadanos permitirá una mayor transparencia en los procesos políticos. El poder central que permite la cooperación de los ciudadanos y de las colectividades intermedias, se traduce en un claro apoyo a su gestión y a lo procesos de toma de decisiones. El poder se consolida cuando permite la libertad local, dentro de unos límites, claro está. En este caso, la descentralización "juega el papel de una especie de sucedáneo de la democracia directa, irrealizable en los grandes Estados"[32]. La descentralización sirve a la libertad porque ejerce un procedimiento de cierta limitación a los gobernantes. A partir del momento, en el que se superponen instituciones directamente constituidas por la voluntad de los ciudadanos y no por la decisión de un órgano central, la descentralización permite oponer a la institución ubicada en un nivel superior, la voluntad de la institución inmediatamente subordinada[33].

No podemos ignorar, que el autogobierno de una comunidad territorial por sí solo no es sinónimo de democracia. Tenemos un claro ejemplo en los espacios locales

[29] RIBÓ, R. ; PASTOR, J. *Op. Cit.* Pag. 486.
[30] RIBÓ, R. ; PASTOR, J. *Op. Cit.* Pag. 486.
[31] BURDEAU, G. *Op. Cit.* Pag. 394.
[32] BURDEAU, G. *Op. Cit.* Pag. 396.

de poder del feudalismo que no estaban gobernados por principios y normas democráticas[34]. La democratización en cuanto al reparto territorial del poder está entendida en el establecimiento de los mecanismos para facilitar una mayor participación en los procesos de toma de decisiones.

La distribución territorial del poder expresa también la voluntad de establecer controles verticales del poder y no sólo horizontales entre los diversos detentadores del poder: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Los controles verticales del poder operan sobre la relación entre la maquinaria estatal y la sociedad, funcionando en una línea ascendente y descendente entre los detentadores del poder y la comunidad[35].

Por tanto una de las justificaciones clásicas en los procesos de descentralización son las motivaciones de carácter democrático que además, han servido para reivindicar la autonomía política dentro de los Estados unitarios pero con una diversidad de puntos de elaboración legislativa. Esta misma reivindicación ha estado en el inicio de muchos de los procesos federalizantes[36].

A la descentralización también se le ha concedido un valor cívico como medio de educación política de los ciudadanos.

c) Motivaciones histórico- políticas.

Dentro de un mismo Estado- nación existen colectividades que guardan una fuerte personalidad política. Es lo que se ha denominado por Jellinek como fragmentos de estado, o por nacionalidad para distinguirla de la nación que es uno de los principios que fundamenta el Estado[37].

Estas colectividades con un mayor grado de conciencia política, reivindican un reconocimiento diferenciado de su realidad. Por tanto, la distribución territorial del poder supondrá el reconocimiento y la aceptación del hecho diferencial, de la existencia

[33] BURDEAU, G. *Op. Cit.* Pag. 397.
[34] RIBÓ, R. ; PASTOR, J. *Op. Cit.* Pag. 486.
[35] RIBÓ, R. ; PASTOR, J. *Op. Cit.* Pag. 487.
[36] "Frente a la tesis dominante, según la cual el Estado es un cuerpo sólido y enterizo, nuestro autor parte de distinguir cuidadosamente sus elementos - territorio, población y poder- y admitir la posibilidad lógica de su desvinculación. Los elementos estatales así desvinculados son los "fragmentos de Estado", ya sea un territorio sin población ni gobierno propio, ya una población y un territorio sin gobierno, ya un gobierno estatal sin un territorio o una población exclusivos, esto es, la posibilidad de que existan elementos gubernamentales, distintos del gobierno estatal, en el ámbito territorial o personal de la competencia del estado". JELLINEK, Georg. *Fragmentos de Estado.* Introducción de Miguel Herrero de Miñón. Editorial Civitas. Madrid. 1981. Pag. 27.
[37] RIBÓ, R. ; PASTOR, J. *Op. Cit.* Pag. 487.

de colectividades dentro de su territorio con unas especificidades y con una conciencia política mayor que el resto de las colectividades que integran el Estado.

La nacionalidad legal ha sido definida como la condición individual legal de cada ciudadano de un Estado[38]. Pero a nosotros nos interesa abordar la nacionalidad como sujeto colectivo que puede presentarse bajo las siguientes formas:

- Como una colectividad cohesionada por sus características histórico-culturales y/o lingüísticas. Es lo que se ha definido como nacionalidad cultural que probablemente, reivindicará un reconocimiento territorial de aquellas características.
- Como una colectividad que reivindique sobre la base de una mayor concienciación, su reconocimiento jurídico como colectividad, sujeto de derechos y con una fórmula institucional para su autogobierno. Esta nacionalidad jurídica puede encontrar respuesta en una solución institucional autonómica, federal o de otro tipo.
- El grado de concienciación política puede llegar a tal punto que la colectividad se reclame sujeto de su propia soberanía. La solución a esta reivindicación puede venir por dos vías: el planteamiento de un pacto federal entre el Estado originario y la nacionalidad política o bien, la constitución de un nuevo Estado- nación independiente a partir de esa nacionalidad política. Como es lógico pensar, esta última reivindicación es la más compleja y la que más dificultades encuentran para darle una satisfactoria solución a todas las partes implicadas[39].

[38] "Por ello, porque la nacionalidad no es necesariamente una reivindicación de autodeterminación soberana, sino de autoidentificación". En JELLINEK, G. *Op. Cit.* Pag. 45
[39] RIBÓ, R. ; PASTOR, J. *Op. Cit.* Pag. 488.

- 1.C.- LAS FORMAS DEL ESTADO SEGÚN LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER.

Ya dijimos al principio de estas líneas que el paso de la organización medieval poliárquica al Estado moderno llevaba implícito la existencia de una soberanía asimilada como categoría propia del Estado. De esta soberanía emana el único ordenamiento jurídico[40].

Se ha podido establecer una distinción a pesar de los debates que han surgido entorno a esta clasificación, en función de la distribución territorial del poder dentro de un mismo Estado[41].

1.C.1.- EL ESTADO UNITARIO "PURO".

Un Estado es unitario cuando sólo posee un centro de impulsión política y un conjunto único de instituciones de gobierno. Se caracteriza por:

- "su organización política que es única porque consta sólo de un aparato gubernamental que lleva a cabo todas las funciones estatales. El ordenamiento constitucional también es único.
- La organización política abarca una colectividad unificada (...) sin tomar en consideración las diferencias individuales o corporativas. Las decisiones de los gobernantes obligan a todos los nacionales de un modo igual.
- La organización política cubre todo el territorio estatal de un modo idéntico, o sea, sin reconocer diferencias entre las distintas unidades"[42].

El **Estado centralizado** es aquel en el que ninguna colectividad ya sea de carácter geográfico, sociológico, profesional o, religioso, no puede hacer valer un derecho propio para elaborar las reglas que le conciernen. La centralización se analiza por tanto, teniendo en cuenta el hecho de que el Estado es el único intérprete del bien público y, en

[40] "Una investigación pormenorizada del desarrollo histórico del concepto de soberanía que espero llevar a cabo en otro lugar, demuestra indubitablemente que la soberanía no es una nota esencial del Estado, sino una categoría histórica necesaria para la comprensión del mundo estatal del presente, pero no para la del Estado en sí". JELLINEK, G. *Op. Cit.* P. 58. Para el profesor Vallespín *Op. Cit.,* "fue el concepto de soberanía el que precisamente permitió ese doble movimiento de construcción de una identidad tanto hacia fuera como hacia dentro". Pag. 93.

[41] FERRANDO BADÍA, J. *Op. Cit.* Pag. 588, utiliza la clasificación de Burdeau para clasificar las formas del Estado y distingue el punto de vista político y el jurídico para después reconocer que el criterio político hace referencia más bien a los sistemas políticos, y el jurídico, a la estructura interna del Poder Estatal.

[42] FERRANDO BADÍA, J. *Op. Cit.* Pag. 590, siguiendo a Marcel Prélot.

consecuencia, sus órganos son los únicos competentes para dictar la reglamentación jurídica.

"Están centralizadas las actividades cuyo control pertenece a un órgano central, es decir, único para todo el Estado, sin distinciones de partes. Una actividad normativa está centralizada si en último lugar es un órgano central quién decide cuáles son las normas que finalmente serán aplicadas"[43].

Pero ni la centralización ni la descentralización tienen que ser perfectas. "Hay centralización pero imperfecta o relativa cuando participan en una actividad a la vez los órganos centrales y los órganos no centrales, aunque el control de la actividad pertenece a un órgano central, es decir, único para todo el Estado"[44].

Se pueden distinguir dos tipos de centralización: la centralización política que conduce a la unidad de derecho o de la ley en el país y, la centralización administrativa que conduce a la unidad en la ejecución de las leyes y la gestión de los servicios. Para Burdeau esta distinción es equívoca pues la centralización política hace referencia al carácter unitario del Estado y, un Estado unitario puede perfectamente estar descentralizado administrativamente. Para Burdeau como para Ferrando Badía, sólo cabe hablar de descentralización política referida a los Estados federales[45].

La centralización, en un plano teórico, necesita de un grupo social perfectamente simple, unido, homogéneo, en la realidad, una sociedad así es algo más que quimérico. Pero no faltaron autores que teorizaron sobre la soberanía nacional, la representación, la voluntad general, desde el siglo XVIII que consideraron la unidad del Poder como una unidad orgánica, es decir, como la síntesis de las voluntades particulares en un único querer. Esta única voluntad coge de cada una, los objetivos comunes y aún siendo distinta a la suma de todas las voluntades, las preserva y aglutina. Este esfuerzo de abstracción en el que se hacía coincidir la realidad social al esquema del Poder unitario y centralizador no hizo más que mutilar, empobrecer y reducir la realidad social, mucho más rica, a su esquema teórico de poder[46].

[43] EISENMANN, Charles. *Centralisation et décentralisation. Esquisse d´une théorie générale.* Librairie Générale de droit et de jurisprudence. Paris. 1948. Pag. 70.
[44] EISENMANN, Ch. *Op. Cit.* Pag. 71.
[45] BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique.* Tome II "L´État". Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. Troisième édition. Paris. 1980. Pág. 373.
[46] BURDEAU, G. *Op. Cit.* Pag. 375.

La centralización implantada sin matices, de forma impuesta, y sin distinciones es criticable, sin embargo, la centralización también reúne sus aspectos favorables que la hacen tan legítima como necesaria para el Estado. Algunas de los aspectos positivos de la centralización podemos resumirlos en: 1) la centralización es indispensable para asegurar al Poder una autoridad incontestada. 2) La centralización sirve para realizar la unidad de la colectividad nacional, en un primer momento, para después, ayudar a mantenerla (ya que frena a los particularismos locales). 3) La centralización se ciñe también a aspectos más prácticos como el logro de una mejor gestión de algunos servicios cuya implantación se realiza en todo el territorio nacional. El reparto de las cargas y su distribución también estará más seguro si se hace en un nivel centralizado ya que se verá libre de los egoísmos locales. La centralización es también garantía de la regularidad y de la imparcialidad en el ejercicio de las prerrogativas del poder público. 4) La centralización como mecanismo incide en los aspectos de eficacia, competencia y economía. En la actualidad, hay ciertos servicios que van dirigidos a toda la colectividad que, para ser prestados, no pueden ser divididos. En los casos como la lucha contra los incendios, el equipamiento de un centro hospitalario o la adopción de medidas para resolver el paro, son medidas que necesitan del esfuerzo y la organización de un ente público capaz de abarcar este esfuerzo. El reclutamiento por parte de la administración central rehuye de los aficionados y principiantes, es decir, que al servicio de las complejas tareas administrativas tiene un personal formado y competente. La economía que proporciona la centralización viene como consecuencia, precisamente, de estos dos aspectos anteriores, la eficacia en los servicios y la competencia del personal que está al frente de los servicios administrativos.

Burdeau en esta enumeración de los aspectos positivos de la centralización reconoce que no se deben exagerar estos elementos ya que, de forma simétrica, se pueden señalar los aspectos positivos de la descentralización[47]. Pero tampoco, es cierto que la centralización vaya siempre de la mano del absolutismo. "En un Estado cuya filosofía oficial ponga el acento sobre la igualdad de los ciudadanos, la centralización aparece como un medio para arrasar con los privilegios"[48].

[47] BURDEAU, G. *Op. Cit.* Páginas. 377 y 378.
[48] BURDEAU, G. *Op. Cit.* Pag. 383.

Desde un punto de vista sociológico, la centralización consistía en reunir en las manos de un único dirigente los poderes y prerrogativas que estaban territorialmente esparcidas o divididas. Desde un punto de vista jurídico, la centralización se realizaba a través de la concentración del poder público ayudada por la organización de los agentes públicos en un cuerpo jerarquizado. Estas dos técnicas de la centralización, la concentración y la jerarquía están íntimamente unidas ya que son como las dos caras de la misma moneda.

En la actualidad es imposible la pervivencia de un Estado unitario "puro", es decir, un Estado fuertemente concentrado y centralizado como se caracterizó en el tránsito del feudalismo al absolutismo y después al liberalismo[49]. La racionalidad administrativa y la búsqueda de la eficacia lleva como mínimo, a la **desconcentración** del poder que significa una delegación del ejercicio del poder desde las estructuras centrales del Estado a las agencias territoriales de la misma administración estatal. Un paso más sería la **descentralización** del poder que se caracteriza por la transferencia de poderes de una administración a otra. Tanto la desconcentración[50] como la descentralización que acabamos de mencionar son de carácter meramente administrativo[51]. A medida que aumentan las tareas del Estado, el poder se desplaza del centro a la periferia. Para resolver los asuntos no es ya necesario que pasen por el centro. A través del mecanismo de delegación de competencias, los órganos centrales son descargados de la aplicación de la política de menor alcance. En la desconcentración los agentes, investidos del poder de decisión, siguen siendo representantes del gobierno central, son nombrados y revocados por él, se encargan de poner en marcha su política y reciben directamente de él las directivas e instrucciones[52]. La clave para deducir la

[49] Para José Juan González Encinar todo Estado es unitario, es decir pretende la unidad o la conserva. Por tanto, González no identifica Estado unitario con Estado centralizado, o el contrario del Estado Unitario es el Estado federal. *Op. Cit.* PÁGINAS: 58 y 59. En esta misma línea González afirma que en el Estado, centralización y descentralización no son, pues, dos alternativas contrapuestas, sino dos realidades siempre presentes con mayor o menor intensidad. En la actualidad la centralización absoluta sería imposible desde un punto de vista político o funcional, como que la descentralización absoluta significaría la inoperancia del Estado como organización. Pag. 109.

[50] Ferrando Badía siguiendo a De La Vallina dice que "la diferencia entre descentralización y desconcentración es fácil de precisar; la descentralización supone siempre la existencia de dos personas, mientras que, por el contrario, la desconcentración supone simplemente una relación entre órganos de la misma persona jurídica". FERRANDO BADÍA, J. *Op. Cit.* Pag. 594. Nota 269.

[51] "Estados unitarios complejos son aquellos que comportan tan sólo una descentralización administrativa, pues, en un plano político, la descentralización constitucional o legislativa nos llevaría a una forma política federal o regional". FERRANDO BADÍA, J. *Op. Cit.* Pag. 591.

[52] BURDEAU, G. *Op. Cit.* Pag. 381.

verdadera naturaleza de la **descentralización** administrativa es el elemento unitario que va a ser el preponderante, pues ninguna institución descentralizada podría vivir por sí sola. El sistema, por otra parte, goza de un carácter pluralista pues junto con los elementos centrales se instituyen otros focos locales y corporativos[53]. Una actividad podemos decir que es descentralizada cuando las reglas que la dirigen son dictadas por las autoridades salidas del grupo afectado. La descentralización absoluta no existe, siempre persiste la autoridad del poder central, y aunque no asuma de forma directa la gestión del servicio, controla la manera en que las autoridades descentralizadas prestan el servicio. La descentralización imperfecta o relativa se da cuando en una actividad intervienen tanto los órganos centrales como los órganos no centrales, pero en donde la supremacía pertenece en definitiva a los órganos no centrales. La semi-descentralización consiste en hacer depender la entrada en vigor de las normas de una doble decisión libre, una adoptada por un órgano central, la otra por el órgano descentralizado. Se trata de atribuir al órgano central y al órgano descentralizado un poder discrecional de concurrir o de oponerse a la entrada en vigor de las normas[54]. Los dos elemento están asociados en un pie de igualdad, se les concede a los dos un poder de consentimiento.

Desde un punto de vista jurídico, la descentralización es entendida como una yuxtaposición de centros de decisión relativamente independiente de los órganos del Estado. Filosóficamente, "la descentralización se presenta como un correctivo a la exageración de las teorías individualistas que, en nombre de la igualdad, no aceptan ningún intermediario entre el Estado y el individuo y centralizan entre las manos de los gobernantes la totalidad del ejercicio de un Poder indivisiblemente salido de la colectividad nacional. Socialmente, la descentralización responde a la diversidad de agrupaciones que existen en el seno del Estado, de ahí, que el ordenamiento jurídico tienda a adaptarse a las tradiciones, intereses o necesidades. En este sentido, la descentralización es un instrumento de libertad ya que acerca el origen de la regla a los individuos a los que va a ser aplicada. Finalmente, desde un punto de vista técnico, ella permite adaptar mejor los procedimientos de la gestión a la naturaleza de las actividades"[55].

[53] FERRANDO BADÍA, J. *Op. Cit.* Pag. 593.
[54] EISENMANN, Ch. *Op. Cit* Pag. 86 y 96.
[55] BURDEAU, G. *Op. Cit.* Pag. 389.

No podemos olvidar que la descentralización no es meramente una técnica jurídica, sino que es un principio de ordenación política y social de la coexistencia de grupos que mantienen particularidades propias dentro del conjunto más amplio que forma la comunidad nacional[56]. "Uno de los mayores problemas a los que debe hacer frente los que organizan el aparato público o colectivo de un Estado, es decidir para cada actividad estatal si ésta será asegurada por los mismos agentes para todo el Estado, o bien por agentes diferentes para las distintas fracciones del Estado"[57].

La descentralización ha sido considerada generalmente bajo el aspecto geográfico y ha sido justificada por las necesidades de la administración de un territorio diverso como consecuencia de sus tradiciones e intereses. Pero el aspecto geográfico de la descentralización, a pesar de ser cierto, no es suficiente para explicar el alcance de la descentralización. La descentralización es una forma de ordenación del Poder que le permite adaptarse a las condiciones de formación de los sistemas jurídicos. En el plano de la organización política, la descentralización corresponde a las distintas fuentes originarias de derecho. Por tanto, "la descentralización es precisamente el procedimiento que permite salvaguardar la autonomía de las fuentes originarias de derecho, así como para estimular su productividad, al mismo tiempo que mantiene la coordinación en el interior del ordenamiento jurídico"[58]. Este problema es precisamente el de la centralización o descentralización de los Estados.

"La centralización (y descentralización) designan cada una estados o estructuras correlativas del aparato estatal y de la colectividad estatal, de forma más precisa: la unidad (o la división) del aparato estatal con respecto a la colectividad, o inversamente, si se prefiere, la unidad (o la división) de la colectividad estatal con respecto a su aparato de órganos, de la cual su unidad (o división) son correlativas.

De la solución de nuestro problema inicial, se obtendrá, primero, la unidad o la división del aparato estatal, después, la unidad o división de la colectividad estatal, ya que el problema se centra en la unidad o división de cada uno de ellos, no en sí mismos, sino en relación con el otro".

[56] BURDEAU, G. *Op. Cit.* Pag. 390.
[57] EISENMANN, Charles. *Centralisation et décentralisation. Esquisse d´une théorie générale.* Librairie Générale de droit et de jurisprudence. Paris. Pag. 7.
[58] BURDEAU, G. *Op. Cit.* Pag. 391 y 392.

"Centro único o pluralidad de centros en el aparato estatal, pero para la colectividad estatal"[59].

"El problema de la centralización o descentralización es el problema de las formas de los Estados y otras colectividades políticas, de su estructura unitaria (simple) o compuesta (dividida); centralización y descentralización son dos formas del Estado, la unitaria y la compuesta"[60].

La gran mayoría de los juristas franceses piensan que el problema de la centralización o de la descentralización sólo concierne a la organización de la Administración estatal y, su estudio sólo se podría realizar desde el derecho administrativo. En el caso de que se hablara de descentralización políticas o legislativas, se estarían utilizando unos términos inadecuados para definir la realidad. La pretendida descentralización legislativa o política sería otra cosa, se trataría de federalismo o de una especie de federalismo.

Sin embargo, para Eisenmann, el problema de la centralización o de la descentralización afecta a las tres funciones del Estado, la legislativa, la administrativa y la jurídica, y, por tanto, a los tres grupos de órganos correspondientes[61].

La descentralización no es sólo una receta para la organización administrativa. El mantenimiento de las fuentes originarias de derecho en la sociedad por parte del Estado no es un signo de benevolencia del Estado sino una condición de supervivencia. El reconocimiento de estos centros de decisión en la sociedad encauzados a través de un mecanismo como es la descentralización, no sólo proporcionan legitimidad sino un mínimo de buen funcionamiento y entendimiento entre la sociedad y el Estado.

La necesidad de la interposición de colectividades intermedias entre el individuo y el Estado ha quedado patente precisamente en las ocasiones en las que se han suprimido. Burdeau nos recuerda que el efecto de las restricciones al derecho de asociación es la multiplicación de las sociedades secretas, que el hecho de descartar a las agrupaciones profesionales de la elaboración de la reglamentación sobre materias que les afectan, trae como consecuencia la emisión de un derecho positivo inaplicable y que

[59] EISENMANN, CH. *Op. Cit.* Pag. 17.
[60] EISENMANN, Ch. *Op. Cit.* Pag. 20.
[61] EISENMANN, Ch. *Op. Cit.* Pag. 21.

toda la imaginación del legislador no puede suplir la consulta de las organizaciones interesadas[62].

La descentralización permite dar un rostro más humano y cercano a la ley impersonal dirigida a las multitudes. Pero "la descentralización no es una panacea"[63]. La descentralización además, tiene sus costes. La implantación de la descentralización no sólo no es barata, sino que tampoco, es fácil. Es necesario conocer el medio en el que se va a aplicar. La descentralización no puede ser promulgada desde arriba, de forma autoritaria y sin contar con los grupos humanos a los que se va a aplicar. El conocimiento de la historia, de las gentes, de sus costumbres es imprescindible para que la implantación de la descentralización tenga unas mínimas garantías de poder producir los efectos deseados. El equilibrio que debe buscar la descentralización entre la limitación del poder del Estado y el recorte de la libertad local es bastante difícil de conseguir, de tal manera que satisfaga a todos.

La descentralización no es un principio de organización administrativa sino un mecanismo de subsistencia política del Estado. La centralización es intrínseco al Estado, al menos, a su formación.

Burdeau que además de distinguir entre la descentralización territorial y la descentralización técnica, hace un alegato por esta última, deja mal trecha a la descentralización territorial. "Técnicamente sobrepasada y económicamente costosa, no puede hacerse prevaler más que por el interés que presenta desde un punto de vista social y político". El argumento que se da en su favor es que se sustituye la obligación de obedecer a los gobernadores por su participación en la elaboración de las decisiones. Resuelve el grave problema que tenían las democracias centralizadas, "el individuo es un ciudadano libre políticamente pero administrativamente dominado"[64].

Para Burdeau es más interesante avanzar en la descentralización técnica que la territorial por una serie de razones: en primer lugar, la noción de asuntos locales ya está superada; en segundo lugar, la descentralización técnica concilia la libertad y la responsabilidad de los ciudadanos de un lado, y por otro, concilia las exigencias de una sociedad unificada y una técnica condicionada por su aplicación a grandes espacios. En tercer lugar, la descentralización técnica permite no dividir las actividades por

[62] BURDEAU, G. *Op. Cit.* Pag. 392.
[63] BURDEAU, G. *Op. Cit.* Pag. 393.
[64] BURDEAU, G. *Op. Cit.* Pag. 405.

fragmentos territoriales, sino que conserva la unidad fundamental, logra sus objetivos y puede introducir los mecanismos de participación y de negociación[65]. Si recordamos a Eisenmann, el territorio no es el factor de determinación de la competencia, simplemente es el marco de su ejercicio[66]. Pero es también el mismo autor, el que tras definir lo que entiende por descentralización territorial y por descentralización de servicios, deja bien claro que si las dos afectan a la unidad o la división del aparato estatal, sólo la descentralización territorial afecta a la unidad o la división, es decir, a la estructura de la colectividad estatal, y por tanto, a la forma del Estado[67].

La cuestión de la tutela administrativa, que es un tema que siempre ha ido íntimamente ligado a la descentralización, ya la misma expresión francesa de tutela administrativa da cuenta de forma equivocada de su naturaleza que es más política que administrativa[68]. Según la opinión clásica, la autoridad central no haría más que ejercer un control sobre las decisiones o la acción de las autoridades locales, es decir, las decisiones de las autoridades locales estarían restringidas. La lista de esos poderes de control es el principio y la base de la delimitación efectiva de los sistemas de descentralización.

Eisenmann no acepta que el poder de autorización, el poder de aprobación, el poder de anulación, el poder de suspensión y el poder de sustitución de la acción sean siempre poderes de control. No lo son cuando tienen un carácter discrecional, en ese caso se trata de poder jerárquico, en donde existe una subordinación de los órganos descentralizados y no un poder de consentimiento o codecisión.

Más grave aún, es el control de tutela, el reconocimiento a un agente el derecho de fijar la suerte de las decisiones tomadas por otro órgano según su oportunidad o inoportunidad, es hacerlo el "dueño soberano"[69]. Eisenmann llega a afirmar que se ha cometido el grave error de asignar a la descentralización sistemas que dan a la autoridad central poderes discrecionales hacia las decisiones de las autoridades locales[70]. Cuando

[65] BURDEAU, G. *Op. Cit.* Pag. 405 y 406.
[66] EISENMANN, Ch. *Op. Cit.* Páginas: 32 y 39. No se descentraliza para repartir los órganos a través del territorio, sino para confiar los asuntos a órganos independientes diferentes según intereses a una circunscripción o a otra. No interesa el territorio, lo que interesa es el hombre.
[67] La descentralización territorial instituye órganos diferentes para actividades diferentes, la descentralización por servicios constituye órganos distintos para actividades diferentes. EISENMANN, Ch. *Op. Cit.* Pag. 29.
[68] BURDEAU, G. *Op. Cit.* Pag. 429.
[69] EISENMANN, Ch. *Op. Cit.* Páginas: 173 y 174.
[70] EISENMANN, Ch. *Op. Cit.* Páginas: 179.

él habla de poderes de control y los critica está rechazando la tutela o la tutela administrativa clave de bóveda de la doctrina clásica de la descentralización.

Por último, en la implantación de la descentralización, hay que tener en cuenta que en los últimos tiempos, lo que ha interesado es el rendimiento de este proceso, por encima de todos los demás aspectos[71].

Queda una última cuestión. Eisenmann en su exposición sobre el problema de la centralización y la descentralización y sus posibles soluciones ha tratado el tema como políticamente neutro. Además reconoce la diferencia entre las formas del Estado en donde interviene la centralización o no de los órganos del Estado y las formas de gobierno o las formas políticas. Sin embargo, Eisenmann no pasa por alto el hecho de que en la doctrina clásica, la descentralización está ligada al concepto de democracia. Fue Hauriou quien con la siguiente frase extendió esta acepción de la descentralización: "la centralización es autoritaria y gubernamental es la fuerza en sí del gobierno del Estado; la descentralización es nacional, liberal y constitucional, es una fuerza por la cual la nación reacciona contra el gobierno, es un fenómeno democrático"[72]. Eisenmann critica esta tesis de Hariou. Primero, sólo a la descentralización se le concede un carácter político determinado y además, democrático, no así a la centralización. Segundo, si nos detenemos en la historia los casos de Francia y de Alemania en la segunda mitad del siglo XIX, con sus grandes ducados, el ejecutivo de los reinos, no tenían precisamente un carácter democrático, ni sus parlamentos eran elegidos por sufragio universal. Tercero, no todos los órganos elegidos se traducen de forma directa en democracia, hay que saber también, quién los elige[73]. Por tanto, la identificación inmediata entre descentralización y democratización hay que matizarla, si bien, como nos recuerda Kelsen, la descentralización permite elaborar las leyes con un mayor acuerdo de la voluntad de un mayor número de individuos, ya que la descentralización está orientada a la diferenciación de la colectividad en fracciones distintas. La posible diversificación de soluciones es un factor del grado de autonomía y por lo tanto, también un factor del grado de democracia real. Es simplemente una cuestión de grado, la centralización no excluye por sí misma a la democracia[74].

[71] BURDEAU, G. *Op. Cit.* Pag. 431.
[72] EISENMANN, Ch. *Op. Cit.* Pag. 218.
[73] EISENMANN, Ch. *Op. Cit.* Páginas: 218-224.
[74] EISENMANN, Ch. *Op. Cit.* Pag. 228.

Vamos a pasar ahora al análisis de las figuras propiamente políticas ligadas a las motivaciones de carácter democrático para la distribución territorial del poder en un Estado unitario[75].

1.C.2.-LA AUTONOMÍA POLÍTICA. EL ESTADO AUTONÓMICO O REGIONAL.

El Estado unitario por razones democráticas, históricas además de las administrativas, puede crear unidades territoriales, subestatales, con poderes políticos propios aunque no originarios. Son políticamente autónomas pero a partir de una sola soberanía.

La doctrina en torno a la naturaleza jurídica del Estado regional tampoco ha sido unánime. Pueden distinguirse cuatro corrientes con respecto a este debate: la teoría que considera el Estado federal y el regional como formas más o menos avanzadas de descentralización; la teoría que considera el Estado regional como Estado unitario; la teoría que considera el Estado regional como Estado federal y, la teoría que considera el Estado regional como realidad jurídica independiente. Esta última teoría acepta el supuesto de que existe una distinción esencial entre los conceptos de autarquía, autonomía y Estado miembro. La autarquía corresponde al Estado unitario descentralizado (nos referimos a la potestad reglamentaria), la autonomía que hace referencia a la potestad legislativa corresponde al Estado regional y/o autonómico y, el concepto de Estado miembro al que se le reconoce la potestad constituyente y legislativa es la pieza clave del Estado federal[76].

En el Estado regional o autonómico no se produce una descentralización entendida como una transferencia o delegación de poderes por parte del Estado a las regiones, sino de un reconocimiento de unos poderes o derechos de carácter natural de las regiones. Lo político se vestirá de lo jurídico con el reconocimiento por parte del poder constituyente único nacional[77].

[75] La descentralización administrativa obedece a criterios de eficacia de la Administración Pública, el grado de descentralización política responde al nivel de integración política también, de la propia comunidad. GONZÁLEZ ENCINAR, José J. *Op. Cit.* Pag. 111.
[76] FERRANDO BADÍA, J. *Op. Cit.* Pag. 612. El gran teórico del Estado regional en 1933 fue G. Ambrosini "Un tipo intermedio di Stato tra l´unitario e il federale caratterizzato dell´autonomia regionale". En *Rivista di diritto pubblico*, Roma, 1933. Páginas: 92-100.
[77] FERRANDO BADÍA, J. *Op. Cit.* Pag. 615.

La Constitución de la II República Española de 1931 fue la primera que reconoció un tipo de autogobierno político regional de estas características. Los constituyentes en un ejercicio de superación del debate Estado unitario Estado federal concibieron el término Estado integral para reconocer el derecho al autogobierno de las regiones[78]. El presidente de la comisión de la Constitución de 1931, Jiménez de Asúa dijo "La antítesis Estado unitario/Estado federal exige hoy una superación, por una síntesis de Estado integral. El Estado unitario típico está en crisis, por impotencia, desde el principio de este siglo, en que se empezó a patentizar su incapacidad para llenar el enorme volumen de menesteres que sobre él ha caído (...) Las exigencias de los nuevos núcleos nacionales, aumentando aquellas dificultades, han obligado a la exteriorización constitucional o legislativa de la aludida crisis"[79]. Tras la finalización de la II Guerra Mundial, Italia para hacer frente a la estructuración territorial de un Estado con múltiples regiones y con diferentes grados de conciencia colectiva, constitucionaliza el Estado regional en 1947. Finalmente, la Constitución española de 1978 recoge en parte el legado de 1931, pautas de la constitución italiana y de la Ley Fundamental de Bonn de la República Federal Alemana.

La definición y garantía político- constitucional de la autonomía implica: capacidad normativa, capacidad ejecutiva y, recursos financieros suficientes. La capacidad normativa se desarrolla mediante la potestad legislativa sobre aquellas materias para las cuales le han sido reconocidas unas competencias, con un parlamento propio. De este parlamento emana un poder ejecutivo autónomo capaz de aplicar leyes y de poder administrar a partir de los recursos financieros de los que dispone.

Para el establecimiento de las buenas relaciones existen mecanismos de control desde el gobierno, la administración y el poder judicial sobre las partes, pero también existen mecanismos e instituciones en donde las partes pueden resolver sus conflictos con respecto a las instituciones generales. Es el caso del tribunal o Corte Constitucional que resuelve en última instancia estos conflictos y, por supuesto, el parlamento.

Uno de los problemas a los que debe hacer frente el Estado autonómico o regional es a la generalización o no de la autonomía política a todas las colectividades que integran el Estado. Se puede plantear la autonomización como un proceso general o

[78] RIBÓ, R. ; PASTOR, J. *Op. Cit.* Pag. 489.
[79] FERRANDO BADÍA, J. *Op. Cit.* Pag. 608.

como una opción libre a cada parte. Se puede plantear como una institucionalización uniformizada o se pueden establecer diferentes niveles de autonomías según competencias y/o según instituciones[80]. En Italia, por ejemplo, existen regiones con estatuto especial y otras de carácter ordinario. En España, la Constitución establece el principio de libre disposición hacia la autonomía. De la misma manera, se reconoce dos tipos de sujetos de la autonomía, las nacionalidades y las regiones (artículo 2) y se prevé diferencias en los procesos de elaboración de los estatutos autonómicos, en las instituciones, y en competencias específicas emanadas de singularidades lingüísticas y culturales.

Para finalizar, debemos hacer una distinción conceptual entre autonomía política de la que hemos hablado que goza de potestad legislativa y ejecutiva, de la autonomía municipal o de los entes menores, en cuyo caso tan solo existe una potestad reglamentaria en el marco de unas leyes elaboradas por un organismo estatal o autonómico, de ámbito superior.

En definitiva, el elemento característico del Estado autonómico es que la fuente de poder es el ordenamiento global, el cual reconoce el derecho a la autonomía de las partes. Se trata de un Estado unitario con autonomía política de unidades territoriales, independientemente de la descentralización o desconcentración de las respectivas administraciones[81].

1.C.3.- EL ESTADO FEDERAL.

En esta descripción gradual de la distribución territorial del poder, el Estado federal ocupa el nivel más elevado. El Estado federal representa la más íntima unión entre Estados o voluntades políticas soberanas, preexistentes. De esta unión surge un nuevo ordenamiento jurídico estatal que se realiza a través de un pacto o *foedus,* que deberá depositarse en algún tipo de institución para que sea respetada en el funcionamiento y establecer unos mínimos mecanismos de garantía[82].

[80] RIBÓ, R. ; PASTOR, J. *Op. Cit.* Pag. 490.
[81] RIBÓ, R. ; PASTOR, J. *Op. Cit.* Pag. 490.
[82] La Pergola critica a Carl Friedrich porque en su intento de rehusar las teorías jurídicas que mantienen la distinción de Estado federal basándose en el criterio de soberanía niega al federalismo su perspectiva de proceso. De ahí que Friedrich opte por el cambio del concepto de Estado miembro por el de comunidad y soberanía, por el de autonomía. Aunque como bien justifica La Pergola, Friedrich acaba por utilizar los términos de los juristas para poder explicar no sólo la visión estática del federalismo, el Estado federal, sino también, el proceso, ya que la técnica del federalismo es esencialmente la técnica de las relaciones

El origen del Estado federal puede estar en tres tipos de procesos, pero en cualquier caso queríamos detenernos en la idea de que la creación de un Estado federal estaba determinada por factores históricos, sociales y políticos y difícilmente estaba basado en un modelo teórico/ideal previo[83].

El origen más antiguo es el de la progresiva transformación de una Confederación en una Federación. Los dos ejemplos clásicos de este proceso son la denominada Confederación Helvética y el de los Estados Unidos de América.

También, puede ocurrir que el Estado surja de un proceso de descolonización, pero no podemos descartar la posibilidad que de un Estado unitario surja un Estado federal. Las partes antes integradas en un Estado unitario tras su reivindicación política puede que les sea reconocida su capacidad de ejercer la soberanía para pactar un nuevo tipo de vínculo, en este caso el federal, a través, de una reforma constitucional. Brasil en 1891, Austria en 1920, México y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas se formaron según este procedimiento[84].

La existencia de un alto número de Estados que se denominan federales dificulta la tarea de establecer una definición general que englobe todos los casos. La definición que en la actualidad es aceptada por todos los tratadistas es la que considera al federalismo como el autogobierno de los Estados miembros o partes que se federan, más el gobierno estatal compartido por todos ellos. Si recordamos la definición del Estado autonómico, consistía en un ordenamiento global que reconoce el derecho al autogobierno territorial. En esta concepción prima una visión en la que se busca un centro fuerte que controle a la periferia, mientras que en el esquema federal se prima la interdependencia, una red de relaciones que fundamentan el conjunto. En todas las constituciones federales se limita la potestad entre los poderes federales y los poderes locales, establecidos por la misma constitución federal.

El Estado miembro de un Estado federal puede ser definido como una entidad pública territorial dotada de autonomía legislativa y constitucional, o también puede ser definido como una "entidad pública territorial dotada de personalidad jurídica originaria y suprema. Originaria porque no deriva su vida del reconocimiento por parte del

entre el poder y el territorio que acaba por constitucionalizarse. Las garantías para el mantenimiento de la autonomía característica del federalismo sólo se puede dar en el ordenamiento estatal. LA PERGOLA, Antonio. *Los nuevos senderos del federalismo.* Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1994.

[83] FERRANDO BADÍA, J. *Op. Cit.* Pag. 594.

Estado(...); suprema, porque está dotada de la potestad de gobierno o de imperio, propio del Estado, y no solamente de una potestad normativa y de administración limitada y condicionada por la primera y a ella subordinada"[85].

El Estado federal ocupa un lugar intermedio entre la Confederación y el Estado unitario descentralizado. De ahí que haya existido una amplia polémica en torno a su naturaleza, que se ha pretendido abordar desde distintos puntos de vista.

Ferrando Badía siguiendo a García Pelayo ha clasificado en seis categorías las opiniones de los autores en torno a la naturaleza jurídica del Estado federal[86]:

a) Teoría sobre la doble soberanía. Esta teoría surge en Noteamérica y fue divulgada por Tocqueville y Weitz en Europa. Según esta teoría, se produce en el Estado federal un reparto de la soberanía y de las competencias entre el Estado central y los Estados particulares, debido a que son soberanos en sus respectivos campos de acción. Se trata de una coexistencia de dos poderes iguales y coordinados.

b) Teoría que niega la realidad jurídica del Estado federal. Es decir, sólo los Estados federados son soberanos, mientras que la Unión no lo es, lo que produce una equiparación entre Estado federal y Confederación.

c) Teoría que afirma como único Estado el Estado federal. Esta negación tanto de la soberanía como de la condición de Estado a los Estado federados hace que no se pueda establecer una distinción entre Estado federal y Estado unitario. Heller que fue uno de los teóricos que defendió esta tesis, la argumenta diciendo que el Estado federal es verdadero Estado, ya que los particulares carecen de decisión en última instancia.

d) Teoría que afirma que la Federación es el único Estado soberano, pero que no niega a los miembros el carácter de Estado. La defensa que hace por ejemplo, Jellinek de esta teoría se basa en que hay Estados soberanos y no soberanos, pues lo que caracteriza a un Estado no es la soberanía, sino el poder originario de mandar, es decir, que este poder no sea derivado. Tras esta teoría subyace el supuesto en donde se afirma que la soberanía no es un elemento esencial del Estado, puesto que se caracteriza simplemente por un poder independiente o una autonomía constitucional.

e) Teoría del tercer término. Si consideramos al Estado federal como una totalidad a modo de tercer término, representa la síntesis orgánica de la Federación y de

[84] FERRANDO BADÍA, J. *Op. Cit.* Pag. 595.
[85] FERRANDO BADÍA, J. *Op. Cit.* Pag. 598.
[86] FERRANDO BADÍA, J. *Op. Cit.* Páginas: 600-603.

los miembros. Esta teoría acepta que tanto la Federación como los Estados miembros son verdaderos Estados soberanos, y como tales, no cabe entre una y otros una subordinación, sino una cooperación, que se logra por medio de una relación recíproca de carácter internacional.

f) Teoría del Estado descentralizado. Para Kelsen, el Estado federal no era más que el grado más elevado de descentralización política, que sólo se diferencia cuantitativamente de los otros tipos de Estados descentralizados.

En cuanto las instituciones del Estado federal podemos señalar las siguientes:

- Una constitución que define las garantías de los Estados que se federan y que establece un sistema de distribución de los poderes concretos o competencias.
- El mantenimiento del poder constituyente de los Estados miembros que reconoce el derecho de darse sus propias constituciones con formas de gobierno específicas.
- La posibilidad de una cláusula residual que atribuya a los miembros las competencias no asumidas por el Estado federal.
- Un poder legislativo federal de carácter bicameral, con la existencia de una cámara de representación directa de los miembros.
- La necesaria participación de los miembros en el proceso de reforma constitucional de la globalidad.
- Un Tribunal federal para la resolución de conflictos entre las partes federadas[87].

Es claro que no en todos los Estados federales se dan todas estas instituciones que hemos señalado. Además, la evolución del Estado liberal hacia el Estado social ha hecho que la concepción del Estado federal evolucione hacia una mayor centralización de los poderes en las instituciones centrales bajo la justificación de una mayor eficacia y protección de la igualdad de todos los territorios para eliminar las diferencias socio-económicas con una base territorial.

La existencia de un Estado federal y, sobre todo, su mantenimiento, implica la existencia de una cultura federal no sólo por parte de todos sus integrantes sino también por la estructura global federal. Esta cultura se caracteriza por la voluntad de

[87] RIBÓ, R. ; PASTOR, J. *Op. Cit.* Pag. 492.

negociación incluso cuando se dispone por parte de los integrantes del suficiente poder como para actuar unilateralmente.

La unidad y la diversidad son las dimensiones que el Estado federal tiene que conseguir conjugar[88]. Un sistema de partidos no centralizado es un elemento fundamental para la pervivencia del Estado federal ya que si estos no están organizados bajo principios federales, pueden invalidar el desarrollo del federalismo[89].

Al igual que el sistema de partidos va a ser determinante para el desarrollo del Estado federal, el sistema de financiación de las unidades territoriales nos servirá como índice del grado de distribución real de poder en el territorio.

La organización de las finanzas en paralelo a la distribución del poder político en el territorio sigue un criterio de eficiencia en donde la mayor proximidad de la administración a los costes, la mayor capacidad de innovación y la mejora de los servicios públicos justifica esta organización territorial de las finanzas públicas.

El funcionamiento de un sistema federal debe reunir los siguientes requisitos de carácter financiero:

- La suficiencia entendida como la capacidad de disponer de los recursos suficientes para poder ejercer las competencias reconocidas.
- La autonomía y libre disposición de unos recursos no condicionados por criterios finalistas fijados por otra institución.
- La corresponsabilidad fiscal, es decir, participar por cuenta propia o conjuntamente con el poder federal, en la recaudación, gestión y liquidación de los impuestos, sin olvidar el poder normativo fiscal sobre las materias de su competencia[90].

Para finalizar sólo queríamos recordar que el principio federal de distribución de los recursos financieros no es por sí mismo garante de la igualdad social. Las desigualdades sociales pueden darse y acrecentarse o disminuir, tanto en un Estado centralizado como en uno federal.

[88] El federalismo significa esencialmente, el equilibrio entre poder central y poder local, entre fuerzas centrífugas y centrípetas, equilibrio, en definitiva, de carácter constitucional. LA PERGOLA, A. *Op. Cit.* Pag. 36.
[89] RIBÓ, R. ; PASTOR, J. *Op. Cit.* Pag. 493.
[90] RIBÓ, R. ; PASTOR, J. *Op. Cit.* Pag. 493.

1.D.- PLURINACIONALIDAD Y ESTRUCTURA DEL ESTADO.

Prácticamente todos los Estados tienen elementos de plurinacionalidad, hechos diferenciales, fragmentos del Estado o minorías. De ahí que la distribución territorial del poder en los modelos que hemos establecido es más compleja de lo que pudiera parecer en principio.

Se podría pensar que la solución más eficaz para estos casos es el federal. Sin embargo, la opinión de muchos autores es que es difícil conciliar federalismo y plurinacionalidad ya que el principio federal está basado en la igualdad de las partes que pactan, mientras que la plurinacionalidad expresa hechos diferenciales que no pueden tratarse de la misma manera. El caso belga es un claro ejemplo de la dificultad para encontrar una respuesta satisfactoria[91].

1. E.- EL ESTADO- NACIÓN EN LA ACTUALIDAD

El Estado- nación debe hacer frente en la actualidad a dos tendencias que cuestionan su estructura. Nos referimos a los procesos que contribuyen al desarrollo de organizaciones de ámbito supraestatal por un lado, y, del otro, a escala subestatal[92].

Esta doble tendencia no quiere decir que vaya a acabar con los Estados- naciones pero sí que cuestiona su estructuración del poder.

Esta doble tendencia se caracteriza primero, por la creación y consolidación de unidades supraestatales, que en parte sustituyen a los Estados y que anuncian una creciente mundialización de la política como consecuencia de la globalización de la economía financiera, los grandes avances tecnológicos y en comunicación por el surgimiento de actores no estatales que responden a los problemas de la economía financiera, en el fondo como consecuencia de una desterritorialización de la producción y de las inversiones en un mercado de capitales y de fuerza de trabajo mundializado.

La cesión de competencias que antes eran centrales en los Estados- naciones y que ahora la desempeñan instituciones supraestatales chocan con la dificultad de

[91] RIBÓ, R. ; PASTOR, J. *Op. Cit.* Pag. 494.

[92] Keating señala una tercera tendencia que sufren los Estados- naciones en la actualidad. Los poderes y competencias de los Estados no sólo se ven erosionados desde arriba y desde abajo como ya hemos señalado, sino también lateralmente, como consecuencia de la erosión de su capacidad de movilizar la

reemplazar la legitimidad de la que todavía gozan los Estados y sobre todo, la incapacidad actual de crear una identidad colectiva en torno a una unidad política superior.

Segundo, la tendencia es hacia abajo, es decir, hacia la localización de muchos poderes cerca de las personas que es un proceso paralelo a la emergencia de reivindicaciones derivadas de identidades mucho más localizadas.

"En el caso del resurgimiento de nacionalismos étnicos o culturales que parecían haberse mitigado en el marco de la construcción histórica de una nación política común: frente a la globalización y a la continuidad de una centralización y uniformización cultural, la descentralización política y territorial y la afirmación de las identidades nacionales y regionales se refuerzan como aspiraciones de nuevos movimientos o/y elites políticas".

"Las modificaciones en la propia organización de la producción, del consumo y de los servicios han facilitado igualmente ese proceso, ya que también lo postindustrial significa una flexibilización de las instituciones centralizadas creadas durante el período industrial y una nueva definición del individuo"[93].

El análisis del Estado, de sus formas, de las crisis por las que atraviesa el Estado-nación en la actualidad está estrechamente vinculado al análisis de los conceptos de nación, etnicidad y de nacionalismo[94]. Si nos vamos a detener en el concepto de **nacionalismo** es porque el nacionalismo puede ser entendido como un principio de organización social, como una doctrina de autodeterminación[95], es una nueva forma de

acción y la conciencia colectivas, debido al avance de nuevas formas de identidad colectiva y por el avance del mercado y de las relaciones sociales individualizadas. KEATING, M. *Op. Cit.* Pag. 38.

[93] RIBÓ, R. ; PASTOR, J. *Op. Cit.* Pag. 498.

[94] Gellner nos da dos definiciones de nación: "1.- Dos hombres son de la misma nación si y sólo si comparten la misma cultura, entendiendo por cultura un sistema de ideas y signos, de asociaciones y de pautas de conducta y comunicación.

2.- Dos hombres son de la misma nación si y sólo si se reconocen como pertenecientes a la misma nación. En otras palabras, las naciones hacen al hombre; las naciones son los constructos de las convicciones, fidelidades y solidaridades de los hombres. Una simple categoría de individuos (por ejemplo, los ocupantes de un territorio determinado o los hablantes de un lenguaje dado) llegan a ser una nación si y sólo cuando los miembros de la categoría se reconocen mutua y firmemente ciertos deberes y derechos en virtud de su común calidad de miembros". GELLNER, Ernest. *Naciones y nacionalismo.* Alianza Universidad. Madrid. 1994. Pag. 20.

[95] Akzin afirma que el nacionalismo es una poderosa ideología y que la consciencia de pertenecer a una nación, unida a una urgencia activa de perpetuar y fortalecer los vínculos nacionales por medios diversos fue más una concepción de las clases gobernantes o educadas que un movimiento de masas, hasta principios del siglo XIX en Europa e incluso hasta después para el resto del mundo. AKZIN, B. *Op. Cit.*

identidad colectiva y de capacidad de acción y, porque las transformaciones del Estado le han hecho perder el monopolio que ejercía sobre el nacionalismo.

La importancia del nacionalismo dentro de las teorías sobre el Estado estriba en que el nacionalismo “es una manera de vincular lo individual a lo colectivo; de tender un puente del pasado al futuro, de la tradición a la modernidad; un medio de conciliar lo universal con lo particular (...) También vincula las esferas separadas en que la modernización divide la existencia humana: la política, la económica, la social y la cultural”[96].

Gellner que parte de la definición de nacionalismo como principio político que sostiene que debe haber congruencia entre la unidad nacional y la política, llega a la conclusión de que el sentimiento nacionalista es "el estado de enojo que suscita la violación del principio o el de satisfacción que acompaña a su realización. Movimiento nacionalista es aquel que obra impulsado por un sentimiento de este tipo" [97].

El nacionalismo puede ser clasificado en dos categorías, en función de quién constituye la nación y, según la base de legitimidad de las exigencias nacionalistas: el nacionalismo étnico y el cívico. El primero presenta la pertenencia a la comunidad nacional como algo que se da o es atribuible, el segundo, considera que los individuos se constituyen voluntariamente en colectividad[98].

En cuanto a la primera categoría, el problema está en definir etnicidad. La etnicidad se presenta como una forma de identidad atribuible, esto es, una identidad que se da a las personas en vez de ser ellas quienes la eligen, y que se usa como base de las relaciones sociales y la movilización política. Hay quien añade un elemento más, el genético, pero no es aceptable ya que generalmente se considera como ficticio, como un mito en el que se retoma la descendencia común. Otros autores utilizan otros elementos sustitutivos al genético para definir la etnicidad como la lengua o la religión[99].

A pesar de la fuerza y del papel que desempeña la etnicidad en la política contemporánea, no podemos identificar etnicidad con nacionalismo porque la mayoría

Pag. 53. La introducción del principio de autodeterminación, que en un principio, fue concebido en un sentido individual dentro de la filosofía de Kant, fue traspasado a las ciencias sociales revistiéndolo de un sentido social para hacer referencia a la autodeterminación de los pueblos. Esta nueva concepción del principio de autodeterminación fue elaborada por Elie Kedourie. *Nacionalismo*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1985. P. XI.

[96] KEATING, M. *Op. Cit.* Páginas: 12 y 13.

[97] GELLNER, E. *Op. Cit.* Pag. 13.

[98] KEATING, M. *Op. Cit.* Pag. 13.

de los grupos étnicos no se identifican a sí mismos como naciones ni reclaman el autogobierno territorial y porque la mayoría de las naciones, comprenden varios grupos étnicos diferentes.

El nacionalismo cívico se basa por el contrario, "en valores e instituciones en común, y en pautas de interacción social. Los portadores de identidad nacional son instituciones, costumbres, recuerdos históricos y valores racionales/seculares". Cualquiera puede entrar a formar parte de la nación con independencia de sus orígenes étnicos. El nacionalismo cívico se basa en una comunidad definida territorialmente y en una frontera social entre grupos que viven dentro de un territorio[100]. El nacionalismo cívico tiende a partir del individuo edificar la nación en vez de sacar los derechos y obligaciones individuales de una nacionalidad común. El portador de nacionalidad puede ser el Estado mismo, en aquellos casos en que el Estado precedió a la nación y se basó en estos principios cívicos. El caso más típico de nacionalismo cívico es el de los Estados Unidos.

Para cerrar esta clasificación de nacionalismo, Keating nos recuerda que son dos categorías ideales que no en todos los casos se ajusta a la realidad y, que además, al ser dos categorías ideales llevan una carga de valores. El nacionalismo cívico no es más bueno y tolerante que el étnico, a veces, se puede aplicar de forma violenta y con unos criterios muy estrechos. La mayoría de los movimientos nacionalistas recurren a los resortes de estos dos tipos formales de nacionalismo en función del momento y del público al que se dirijan. El nacionalismo cívico puede ser más atrayente ya que no excluye a nadie que forme parte de la sociedad, en cambio, carece del estímulo emotivo del nacionalismo étnico[101].

La cuestión de cómo se mantiene el vínculo entre el individuo y la comunidad, entre el pasado y el presente, no puede venir exclusivamente del consentimiento diario de los individuos para someterse al Estado, que mantiene el contrato entre los gobernantes y los gobernados, sino que necesita algo más que ese "plebiscito diario" que, por sí sólo, es insuficiente para mantener la cohesión social de una nación. El Estado, como institución es uno de los mecanismos que mantienen el vínculo entre el

[99] KEATING, M. *Op. Cit.* Pag. 14.
[100] KEATING, M. *Op. Cit.* Pag. 16.
[101] KEATING, M. *Op. Cit.* Pag. 17.

individuo y la sociedad, pero la historia y la cultura también desempeñan un papel fundamental.

La cultura entendida como las “costumbres, los hábitos, las tradiciones, los valores, las creencias, los modos de vida, la manera de pensar y el comportamiento que existe en una comunidad” y como la portadora de símbolos de identidad para la comunidad, puede ser utilizada para oponerse al cambio y mantener estructuras opresoras o, por el contrario, puede ser un medio para promover el debate y la igualdad social y permitir a la sociedad hacer frente a las consecuencias del cambio.

De hecho, para Gellner, el elemento fundamental de su teoría es que "el nacionalismo consiste en el ingreso, participación e identificación con una cultura desarrollada alfabetizada común a toda una unidad política y a toda su población, cultura que debe ser de esta clase si quiere ser compatible con el tipo de división del trabajo, el tipo o modo de producción en el que esta sociedad está basada"[102].

“Lo que determina que un nacionalismo sea étnico o cívico no es la existencia de una lengua y una política cultural, sino los usos que se hacen de esa lengua y la cultura, ya sea para construir una nación cívica o para practicar la exclusión étnica”[103].

El nacionalismo sirve para identificar los intereses comunes de una colectividad, para determinar los límites de una comunidad. Si retomamos el legado de la Ilustración, por un lado, la entronización de la razón individual y, por otro, que el orden natural de los seres humanos es social, hace que, tanto el Estado como la sociedad civil, no puedan adoptar decisiones que sean puramente individualistas, sino que tengan una orientación pública. La búsqueda del equilibrio entre los intereses particulares y los derechos y obligaciones públicas, característica de la política democrática liberal, necesita de una comunidad en la que se pueda delimitar esas obligaciones y derechos. “La política nacionalista, con su preocupación por identificar los intereses comunes, es una de las maneras de alcanzar el equilibrio en la práctica”[104].

El capitalismo que en principio era más individualista, en el transcurso de la historia, se demostró que dicha transición fue acompañada de una fuerte movilización nacional, protagonizada a menudo por el Estado. El nacionalismo sirvió en este tránsito al capitalismo como fuerza motor para la acumulación de capital más allá de los

[102] GELLNER, E. *Op. Cit.* Pag. 126.
[103] KEATING, M. *Op. Cit.* Páginas: 19, 20 y 21.
[104] KEATING, M. *Op. Cit.* Pag. 22.

intereses personales, lo mismo que el Estado fue quien asumió directamente este papel o, en otras ocasiones, la religión como razón inspiradora del aplazamiento de la satisfacción para acumular lo suficiente para las generaciones futuras[105].

La industrialización acarreó la división social del trabajo y tanto en una como en la otra, el nacionalismo encuentra su raíz. "La consecuencia inmediata de este nuevo tipo de movilidad es cierto igualitarismo. La sociedad moderna no es móvil porque sea igualitaria; es igualitaria porque es móvil. Además, ha de ser móvil, quiéralo o no, porque la satisfacción de su enorme y agobiante sed de crecimiento así lo requiere"[106]. Pero además, la religión, en especial la reforma protestante, también desempeñó un importante papel en la emergencia del nacionalismo, "aunque el nacionalismo, sea realmente una consecuencia de la organización social industrial, no es la única que la imposición de esta nueva forma social produce, y por tanto, es necesario desovillarla de aquellos otros procesos"[107].

El nacionalismo también ha servido para integrar, con el fin de conseguir más votos, la integración de las distintas capas sociales, la instauración, en definitiva, del Estado de bienestar con sus postulados de solidaridad social y política redistributiva[108]. En contra, de lo que normalmente se piensa del nacionalismo, no sólo ha servido como fuente de legitimidad del orden político, sino que ha servido para cohesionar la sociedad y ha transcendido las diferencias étnicas y otras diferencias particularistas. Otra cuestión distinta es el caso de la identidad étnica. La formación de una identidad étnica es un proceso reactivo de un grupo que se define por referencia negativa a otros. En este caso los grupos compiten entre sí, incluso en el mismo territorio, lo que dificulta la acción colectiva en ese espacio definido.

A pesar de lo que habíamos afirmado más arriba el nacionalismo cívico no en todos los casos en más benigno que el étnico, pero sí es cierto que facilita el intercambio político y gracias a la base de unos valores comunes da lugar a la competición de intereses pluralistas y la producción de un verdadero debate político.

[105] KEATING, M. *Op. Cit.* Pag. 23.
[106] "El nacionalismo tiene un profundo arraigo en las exigencias estructurales distintivas de la sociedad industrial. No es un movimiento que sea fruto de una aberración ideológica ni de un exceso emocional". GELLNER, E. *Op. Cit.* Pag. 41 y 53.
[107] GELLNER, E. *Op. Cit.* Pag. 61.
[108] "La eliminación de agresión social a través del crecimiento material; su mayor debilidad es su incapacidad para sobrevivir a cualquier reducción temporal de la fuente del soborno social, y para superar

Tampoco podemos ignorar que el Estado ha sido quien ha sostenido con frecuencia, al nacionalismo en su forma cívica y, que también ha sido el Estado el que en el fondo, ha servido como institución garante de la convivencia entre las necesidades de la competición económica y las de la cohesión social. De ahí, la estrecha relación entre Estado y nacionalismo, y no porque la meta de cualquier nacionalismo sea siempre la formación de un Estado[109].

Keating va más allá en sus conclusiones sobre la relación entre nacionalismo y Estado. Hay autores que afirman que de nada sirve hablar de nación y de nacionalidad excepto en la medida en que ambas se refieren a él. Mientras que la doctrina esencial del nacionalismo sostiene que las naciones sólo pueden realizarse en sus propios Estados. La primera conclusión que hace Keating al respecto es que cada Estado se ha formado siguiendo un proceso diferente. Los únicos elementos comunes que podemos destacar son: que el aspecto fundamental de la condición de Estado es la afirmación de la soberanía y que generalmente la creación de la nación- Estado no fue gracias al triunfo del principio étnico, sino al contrario, se produjo gracias al éxito de la autoridad racional, la posición no atribuible, el derrumbamiento de los modos tradicionales de relación social y su sustitución por otros jurídicos y estructurados. Otra cuestión será analizar caso por caso, para ver si esto se produjo a través de mecanismo de difusión pacífica o mediante la asimilación violenta[110].

En definitiva, la idea que podemos resaltar con Keating es la importancia de desvincular la idea de nación con la idea de Estado, porque en primer lugar, no todos los nacionalismos aspiran a convertirse en Estados y, segundo, porque cuando el Estado-nación que conocemos en la actualidad evolucione hacia otras formas de interdependencia política, el nacionalismo persistirá[111].

Estas conclusiones no son más que el trampolín que utiliza Keating para hablar de la legitimidad como mínimo para existir, de los nacionalismos minoritarios, para los nacionalismos sin Estado. Estos nacionalismos minoritarios han sido descritos como de base étnica. Es decir, todo nacionalismo que se produzca dentro de un Estado- nación

---

la pérdida de legitimidad que padece si el cuerno de la abundancia obstruye por un tiempo y su caudal desfallece". GELLNER, E. *Op. Cit.* Pag. 39.

[109] KEATING, M. *Op. Cit.* Pag. 26. Keating también afirma en estas páginas, que el Estado mismo es históricamente fortuito.

[110] KEATING, M. *Op. Cit.* Pag. 28.

[111] KEATING, M. *Op. Cit.* Pag. 30.

que generalmente utilizó al nacionalismo para conformarse es considerado como de inspiración étnica. Hay autores que han identificado "explícitamente los nacionalismos de Estado fuerte, unificadores con el liberalismo (bueno) y la democracia (buena) y los nacionalismos minoritarios con la etnicidad (mala)"[112]. Estas afirmaciones no hacen más que demostrar la tendencia muy extendida de colgar la etiqueta de étnicos a los nacionalismos minoritarios, tras lo cual se esconde una inclinación al orden estatal existente y el rechazo a los movimientos minoritarios por juzgarlos exclusivos y proclives a la división social. Cuando ni en la teoría, ni en la realidad, tiene por qué ser así. El caso de los nacionalismos catalán y escocés ponen de manifiesto que históricamente han sido más progresistas que los nacionalismos de sus respectivos Estados anfitriones.

Ya hemos hablado en las anteriores páginas de cómo el Estado sufre, según Keating, una triple erosión de sus competencias y poderes, antes una nacionalidad no tenía más opción que integrarse en un Estado nación en algunas de sus variantes o el separatismo pero ahora se le ofrecen mecanismos distintos para su propia evolución. La cesión de competencias tanto hacia arriba, para las organizaciones internacionales, como hacia abajo, a los entes locales y regionales, no es ha supuesto un debilitamiento del Estado- nación, al contrario, lo ha reforzado porque, las elites en el poder han reforzado su papel al liberarse de competencias que las alejaba de las funciones propias del Estado. El neoliberalismo que propulsa las privatizaciones y que prácticamente todas las elites gubernamentales han asumido como objetivos políticos, han cedido la responsabilidad de la adaptación al cambio para los entes locales o regionales.

La descentralización se ha producido porque las elites gobernantes lo han consentido pero este proceso iniciado por ellas para garantizar su legitimidad y para aligerar sus cargas de responsabilidad puede que se les vaya de las manos y que tenga unos efectos no deseados. Puede que surjan nuevos actores y nuevas redes que sean capaces de crear un juego político distinto al existente[113].

Si nos detenemos un momento en preguntarnos qué es el Estado- nación y para qué sirve podemos afirmar que el Estado- nación es ante todo una construcción ideológica, el fruto de la teoría nacionalista y ha servido para la construcción de una

[112] KEATING, M. *Op. Cit.* Pag. 35.
[113] KEATING, M. *Op. Cit.* Pag. 54.

serie de valores cívicos, entre los que podemos destacar la democracia liberal y la participación. "Es foco de identidad, la expresión de valores culturales y el medio de socialización en normas comunes"[114]. Las naciones Estado, como las denomina Keating, han servido también para instaurar mecanismos de negociación frente a los conflictos y una política redistributiva, en definitiva, allanó el camino para el establecimiento de los Estados del bienestar. Por último, los Estados- naciones han servido como principal instrumento para la seguridad interna y externa[115].

El Estado- nación no implicaba necesariamente la instauración de la democracia liberal pero sí que sirvió como plataforma para su establecimiento. En la actualidad el Estado garante de la democracia se ve amenazado porque los derechos no son sólo individuales, la democracia entendida de forma individualizada es cuestionada. El pluralismo de distintos grupos en función de la lengua, la etnia o el lugar, hace que el Estado no sea capaz de responder a esas nuevas demandas de grupos sociales que se hacen oír a través de las organizaciones internacionales. Se ha producido una disolución entre el concepto de derecho y el de ciudadanía nacional que desde la Revolución francesa estaban íntimamente unidos[116].

El Estado- nación no surge de una cultura local determinada, sino que es el mismo Estado el que crea una cultura común, uniformiza para asentar las bases identitarias y la legitimidad del Estado[117]. Pero la cultura local, de cada comunidad va más allá de lo meramente folclórico, ya que tiene una incidencia clara en el mundo económico y político. La aceptación o la exclusión de determinadas culturas con presencia en los gobiernos centrales, o el pago por la aceptación de pertenecer en una comunidad más amplia llamada nación, son sólo algunos de los ejemplos de las repercusiones de la cultura. En la actualidad lo que está claro es que la cultura nacional

[114] En este caso tampoco nos podemos deshacer de la pregunta ¿qué fue antes el Estado o la nación?. Para Gellner, fue primero el Estado. "Condición necesaria, aunque no suficiente en absoluto, del nacionalismo es la existencia de unidades políticamente centralizadas y de un entorno político- moral en que tales unidades se den por sentadas y se consideren norma". GELLNER, E. *Op. Cit.* Pag. 17

[115] KEATING, M. *Op. Cit.* Pag. 38.

[116] KEATING, M. *Op. Cit.* Pag. 41.

[117] Gellner nos insta a que rechacemos ese mito. "Las naciones no son algo natural, no constituyen una versión política de la teoría de las clases naturales; y los estados nacionales no han sido tampoco el evidente destino final de los grupos étnico o culturales. Lo que existen son culturas". GELLNER, E. *Op. Cit.* Pag. 70, 161.

ya no podrá ser definida de forma monolítica y unilateral y que el multiculturalismo será la pauta general dentro de los Estados[118].

Gellner llegó a afirmar que, más importante que el monopolio legítimo de la violencia por el que Weber caracterizaba a los Estados, es el monopolio de la educación. El Estado debe ser el único que detenga en sus manos el aparato educativo, en el caso de que no lo pueda hacer en su totalidad, debe asumir el control de la calidad de la enseñanza[119].

El Estado- nación también ha desempeñado un importante papel en el bienestar social. Son muchas las justificaciones que se han dado para explicar el surgimiento del Estado del bienestar, pero su razón última se apoya en un concepto de solidaridad nacional que, a su vez, depende de algún sentido de identidad común. Porque se pertenece a una misma comunidad se acepta la solidaridad y los principios distributivos característicos de los Estados del Bienestar. La nación va a ser la unidad donde se puedan hacer respetar las obligaciones mutuas.

El Estado del bienestar ha hecho compatibles dos principios que en teoría eran incompatibles: "el de la ciudadanía, que se basa en la igualdad y la universalidad, y el mercado, que se basa en la desigualdad, la competición y la exclusión. Es un mecanismo tanto para la redistribución como para la integración social.(...) Permite la conciliación o la negación del conflicto entre las clases y la integración de clases divergentes en la nación común"[120]. El Estado del bienestar también atraviesa por una profunda crisis de legitimidad y de gestión de los servicios y bienes públicos. En muchos países industrializados se ha intentado descentralizar la carga fiscal del bienestar con el fin de transferir los déficits.

El actual debilitamiento del Estado hacía suponer un debilitamiento de la nación. Esto no es más que el fruto de la eterna identificación entre nación y Estado. Pero puede que precisamente el debilitamiento del Estado provoque la creación de diferentes identidades colectivas y de movilización que no se asocien directamente con la idea de Estado.

[118] KEATING, M. *Op. Cit.* Pag. 45.
[119] GELLNER, E. *Op. Cit.* Páginas: 54 y 56. "La mejor inversión de un hombre es con diferencia su educación, y ésta es la que realmente le provee de identidad. Diga lo que diga, el hombre moderno no es leal a monarca, tierra o fe algunos, sino a una cultura y, en términos generales, es eunuco. El mameluquismo se ha generalizado. Ningún vínculo importante le liga a ningún grupo".
[120] KEATING, M. *Op. Cit.* Pag. 51.

"El Estado no ha desaparecido, ni siquiera se ha retirado"[121]. El Estado ha sufrido ciertas transformaciones, a través de influencias que le han penetrado supranacionales, subnacionales y de sector. Si el Estado era antes un ente monolítico que se regía por principios jerárquicos ahora, se han instaurado complejos procesos de negociación y arbitraje. Las fronteras territoriales son más permeables o penetrables y pierden su tradicional sentido cuando actores no estatales pueden comunicarse más allá de esas barreras.

Se está produciendo una disociación entre la política y el sistema político, las instituciones democráticas territorialmente definidas no corresponden a las nuevas formas de identidad colectiva. De ahí, que la acción colectiva que todavía es necesaria, se escape cada vez más de la jurisdicción del Estado, antiguo custodio del interés general[122]. Todo esto supone no sólo un debilitamiento en la capacidad funcional del Estado que a pesar de sus potenciales recursos para poner en práctica sus políticas pueden que sean totalmente ineficaces si no cuentan con su propia capacidad de acción colectiva que al fin y al cabo, va a ser quien lo va a legitimar, sino que el mismo concepto de ciudadanía se va a ver despojado de gran parte de su significado. La ciudadanía que anteriormente había sido definida en función de la nación, cuando las decisiones políticas son adoptadas a niveles superiores o inferiores a los de la nación, el ciudadano también se va a convertir en un actor vacío de contenido y ajeno a los nuevos procesos políticos. Las reacciones que hasta ahora se han ido produciendo por parte de la población van desde la ruptura apática con la política a la xenofobia y las exigencias de que se restaure el poder del Estado y, también el apoyo a movimientos separatistas y autonomistas.

En cualquier caso, la sociedad civil se ha visto reforzada. Va a ser dentro de las "instituciones y la cultura de la sociedad donde se resuelvan los problemas de la acción colectiva en la producción, donde se concilian las necesidades de la producción y la distribución, de la competición mundial y de la distinción cultural. También es necesario vincular diferentes campos políticos, toda vez que la identidad colectiva y la capacidad de movilizar ya no corresponden a la estructura del Estado".

[121] KEATING, M. *Op. Cit.* Pag. 55.
[122] KEATING, M. *Op. Cit.* Pag. 56.

"Una manera de que las formas nuevas y redescubiertas de identidad colectiva puedan vincularse a la acción cuyo objetivo es sostener un nuevo proyecto social la proporciona una nueva política territorial, la cual trata de vincular los diversos campos de la política y hacer frente a la amenaza del cambio económico mundial. Entre estas formas se encuentran los nuevos nacionalismos minoritarios, ya que no están ligados al modelo de Estado- nación"[123].

La política territorial llevada a cabo hasta ahora por los Estados- naciones con unos actores conocidos y determinados se ha visto debilitada como consecuencia de los cambios de la configuración del poder tanto en los niveles estatales, regionales y supranacionales. Si a esto le añadimos que los sistemas de representación ya no corresponden a las redes donde se formula la política, la consecuencia que se puede deducir es que el Estado carece de los mecanismos para detectar y responder a las necesidades y exigencias territoriales[124].

1.F.- LA REINVENCIÓN DEL TERRITORIO.

Las dificultades que encuentran los Estados- naciones para gestionar su territorio tanto en los aspectos económicos como políticos no es más que la consecuencia de la emergencia del territorio como un elemento más en la vida política. Esta afirmación de Keating nos deja la duda de si no será precisamente al contrario, es decir, que las dificultades por las que atraviesa el Estado- nación son las causas de la emergencia del territorio[125].

Este resurgir del territorio no debe ser entendido como una vuelta a las formas premodernas de identidad territorial, sino que se va a convertir en el vínculo entre los fenómenos mundiales y la experiencia individual, así como en el escenario para nuevas formas políticas[126]. Frente a las teorías de la mundialización económica, el territorio va a ser el contrapunto, es el elemento para la adaptación económica al cambio. Las políticas públicas no pueden ser planificadas y articuladas desde el centro sin tener en cuenta a los actores locales, al igual que el desarrollo, no puede ser entendido sin la

[123] KEATING, M. *Op. Cit.* PÁGINAS: 57 y 58.
[124] KEATING, M. *Op. Cit.* Pag. 63.
[125] Por ejemplo Vallespín dedica bastante atención a los problemas actuales de gobernabilidad que pueden ser cifrados de forma escueta como la incapacidad del Estado para responder a las demandas sociales. VALLESPÍN, F. *Op. Cit.* Pag. 125.
[126] KEATING, M. *Op. Cit.* Pag. 64.

intervención del territorio. La cultura, los movimientos sociales y la crisis del actual sistema de partidos políticos, también han sido elementos que han incidido en la reinvención del territorio. El renacimiento de culturas y lenguas minoritarias ha permitido reafirmar la identidad de esos grupos sociales frente a una sociedad de consumo de masas, además de servir como medio de integración social ante los efectos desintegradores del mercado y por tanto de mecanismo de estímulo a la acción colectiva.

Los movimientos sociales tienen cada vez una mayor implicación territorial. Estos movimientos están comprometidos con las actividades de la base y la organización sobre el terreno. Tanto los movimientos vecinales, feministas, antinucleares como ecologistas tienen un marcado sesgo localista.

La política en sí, también se ha girado hacia el territorio como consecuencia de la crisis de legitimidad por la que atraviesa el actual sistema de partidos de carácter nacional. Esta decadencia de los partidos políticos basados en la clase social e ideológica ha provocado la emergencia de partidos territoriales o de divisiones de carácter territorial de los partidos de ámbito nacional.

Por último, Keating señala un último factor en la incidencia de la reinvención del territorio, los regímenes internacionales que aparte de restringir la libertad de los Estados para dirigir sus territorios, han estimulado la movilización regional y local y contribuido a que el territorio vuelva a ser otro asunto político de actualidad[127].

Para cerrar este apartado sobre la reinvención del territorio sólo recordar qué se puede entender por "territorio" y cuál es la diferencia con un concepto como puede ser *espacio*. Espacio no es más que un concepto geográfico mientras que territorio abarca las relaciones económicas, sociales y políticas que se dan dentro de él. Territorio por tanto, para Keating, va a ser definido como “los campos en los que puede efectuarse el intercambio político; en segundo lugar, como sistemas de acción, en los cuales las decisiones pueden tomarse y legitimarse; en tercer lugar, como actores dentro de los sistemas políticos y económicos más amplios en los cuales se encuentran ubicados. Por tanto, proporcionan un dominio público y un espacio para los valores ajenos al mercado, así como una capacidad para la movilización colectiva”[128].

[127] KEATING, M. *Op. Cit.* Pag. 66.
[128] KEATING, M. *Op. Cit.* Pag. 70.

En este contexto es claro que los nacionalismos minoritarios cobran un nuevo significado ya que pueden servir para reconstruir las relaciones sociales y políticas en el territorio. Las pretensiones de estos nuevos nacionalismos minoritarios no son la fundación de un nuevo Estado o su utilización para alcanzar la autarquía económica. Con este marco la autonomía sufre una transformación, de lo que se trata es de articular un proyecto nacional/regional capaz de movilizar y de articular una política en un mundo complejo e interdependiente. Si una nación/región quiere llevar a cabo esta política va a necesitar unas instituciones que sirvan como foro para el debate y la adopción de decisiones, también para legitimarlas y definir el interés colectivo, sin embargo, la autonomía gubernamental oficial no es suficiente para alcanzar estos objetivos. La fuerza y los recursos necesarios para poner en marcha el proyecto autonomista hay que buscarlos también en la sociedad civil. Finalmente para que el proyecto de construcción nacional sea viable necesitará de los siguientes elementos:

- "en la dimensión económica, mantener la competitividad internacional al tiempo que se mantiene la autonomía territorial;
- en la dimensión social, mantener y promover la integración social;
- en la dimensión cultural, mantener la identidad colectiva, la cultura y la lengua al tiempo que permanece abierto a las influencias mundiales;
- en la dimensión política, sostener un sistema democrático y abierto al tiempo que se es capaz de resolver los problemas políticos de una manera que se acepte como legítima, y definir el interés regional/nacional y cultivarlo en campos más amplios"[129].

Este planteamiento de Keating destaca los elementos ideales para la construcción nacional vinculada de forma clara a un nacionalismo cívico negociador abierto a las diferencias y conciliador de los distintos intereses internos pero también con el Estado y con los regímenes internacionales.

En cualquier caso, lo que no podemos ignorar es que el Estado en la actualidad, no ofrece la estructura necesaria para la formulación de las políticas de representación, identidad, institucional y del territorio. Lo más llamativo, es que Keating reconoce que tampoco los nacionalismos regionales pueden ofrecer esa estructura. La reproducción del monopolio del Estado en una escala inferior no es la solución, lo mismo que

[129] KEATING, M. *Op. Cit.* Páginas: 72 y 73.

tampoco lo es a una escala superior, supranacional. También es cierto, que a una escala infranacional es más fácil conciliar parcialmente los imperativos de la cultura, la identidad, la competitividad económica, la integración social y la democracia[130].

2.- LA FORMACIÓN DE LOS ESTADOS POSTCOLONIALES.

2. A.- EL NACIONALISMO EN EL MUNDO ÁRABE.

Después de haber seguido un recorrido en los epígrafes anteriores por la formación del Estado, la distribución territorial del poder dando lugar a las distintas formas del Estado y, tras habernos adentrado en el nacionalismo como uno de los temas clave para conocer no sólo la función del Estado sino también el papel que desempeña, vamos a trazar el recorrido inverso centrado en el mundo árabe. El nacionalismo será una de las piezas claves para entender los procesos de descolonización y la emergencia de los nuevos Estado independientes postcoloniales. De ahí, que una vez que hayamos comprendido cuál es el papel del nacionalismo en estos procesos, podamos abordar el tema de la formación de estos Estados y las fases por las que van a atravesar hasta alcanzar una mayor consolidación de sus instituciones. La formación de estos Estados no va a estar exenta de períodos revolucionarios, críticos, con la compañía no siempre benévola de las grandes potencias occidentales, antiguas metrópolis, que marcaron (y siguen haciéndolo) los destinos de estos nuevos Estados.

Este acercamiento al nacionalismo de los Estados postcoliniales, está relacionado con el colonialismo, el imperialismo y los procesos de descolonización[131], como es natural, pero también, está estrechamente ligado a la religión, en nuestro caso, al Islam. La primera noción que debemos tener presente es que el Islam es un proyecto global que enmarca tanto los aspectos religiosos, culturales, como sociales y políticos. "El Islam es el proyecto de un orden social. Sostiene que existe un conjunto de reglas, eterno, decretado por Dios e independiente de la voluntad de los hombres, orden que

[130] KEATING, M. *Op. Cit.* Páginas: 83.
[131] GELLNER, E. *Naciones,... Op. Cit.* Pag. 63.

dispone la regulación correcta de la sociedad"[132]. El Islam, que consta por escrito y que es de igual acceso para todo aquel que sepa leer, denota una clara tendencia al igualitarismo y, sobre todo, evita que exista una categoría social especializada en la relación con Dios, ya que todos, en principio, pueden acercarse a la fuente escrita sin necesidad de ninguna casta, ni institución que ejerza un poder de intermediación entre la divinidad y el pueblo. La utopía islámica envía no a una estructura social válida para el futuro, sino a la recomposición de un modelo ya antiguo. "La política no pertenece al dominio de la invención, sino de la afirmación de la fidelidad"[133].

Otra distinción con el cristianismo es que el Islam no surge dentro de una civilización y, mucho menos, ha sido la causa de su decadencia, sino que el Islam creó su propio imperio y civilización, de ahí, que el análisis de la religión como "cemento" social deba ser abordado de una forma distinta.

La misma noción de contrato social tiene una orientación distinta en el Islam a la de la filosofía occidental. "El contrato es fundamentalmente asociación de creyentes y se realiza a tres niveles diferentes, cada uno tiene una significación religiosa. En primer lugar, el *miháq*, pacto original realizado entre Dios y los hombres con el que se funda la *Umma* (comunidad de los creyentes) por el abandono de éstos en la bondad del Altísimo. En segundo lugar, la *bay´a*, contrato de fidelidad concluido entre el profeta y los de Medina a *Aqabam*, cerrando así el destino de la ciudad terrestre. En tercer lugar, la *Sahifa*, carta constitucional de Medina que sirve de modelo a toda constitución puesta en práctica en las ciudades islámicas. Este tipo de contrato no es entre individuos sino de una comunidad, no funda ninguna soberanía, sólo una fidelidad; no reenvía finalmente a ninguna posesión, ni sella ninguna relación entre los hombres y las cosas ni entre los hombres propietarios. Al mismo tiempo se han descartado los fundamentos occidentales para la creación de un Estado soberano y para una sociedad civil de intercambios"[134].

El hecho de que el Islam, en principio, sea igual[135] para todos los que sepan leer y esté basado en el escrituralismo, lo acerca mucho al mundo moderno. Precisamente,

[132] GELLNER, Ernest. *La sociedad musulmana.* Fondo de Cultura Económica. México. 1986. Pag. 11.
[133] BADIE, Bertrand. *Culture et politique.* Economica. Collection Politique Comparé. Paris. Deuxième édition. 1986. Pag. 97.
[134] BADIE, B. *Op. Cit.* Pag. 99.
[135] Badie señala como en el monismo islámico se niega todo carácter absoluto a la libertad individual y prefiere la afirmación de una sociedad igualitaria. BADIE, B. *Op. Cit.* Pag. 99.

ésta era la pretensión del protestantismo, un igual acceso a la verdad para todos los creyentes. "Mientras que el protestantismo europeo preparó el terreno al nacionalismo simplemente enseñando a leer, el despertar de la capacidad musulmana para el conocimiento igualitario de los textos sagrados puede fundirte en la realidad con el nacionalismo, de manera que no pueda distinguirse cuál de los dos es más benéfico para el otro. En contraste, cualquier intento, por ejemplo, para purificar y modernizar el hinduímo tiene que tropezar con el elemento desigual, hereditario y jerárquico presente en su núcleo, que no puede adaptarse fácilmente a la situación moderna"[136].

Al circunscribir nuestro análisis, desde una aproximación más general a la teoría del Estado, hacia la formación, en la segunda mitad del siglo XX, de los nuevos Estados surgidos de un proceso de descolonización y que forman parte del mundo árabe y musulmán, la búsqueda de los principios que sirven para la cohesión social y la identificación cultural va a venir de dos fuentes, por un lado, la religión, el Islam, por otro, el nacionalismo. Esta última fuente de identificación nacional y de cohesión social, será la consecuencia de la modernidad y del avance de la industrialización también en estos Estados emergentes.

Aunque partamos de esta afirmación, vamos a seguir Ernest Gellner para comprobar que no siempre durante la historia de estos Estados, antes de que sufrieran la devastación y la expoliación por parte de las potencias europeas con el colonialismo, ha podido ser el nacionalismo el cemento social, sino que han coexistido junto con la religión otros principios aglutinadores de la sociedad musulmana.

Para la búsqueda de los posibles elementos que han servido para la cohesión social en la civilización tradicional musulmana, Gellner se centra en varios autores, de los cuales vamos a destacar a Hume, Ibn Jaldún y, Montagne y Evans-Pritchard.

Hume que se basa en factores psicológicos como determinantes en la estructuración social, reflexiona sobre los flujos y reflujos en las creencias, en la religión, de tal suerte, que el paso del politeísmo al monoteísmo es constante. Lo más llamativo, sería la afirmación de que el politeísmo favorecería de una forma más nítida la instauración de valores cívicos, mientras que el monoteísmo sería más intolerante, y dificultaría la instauración de esos valores[137].

[136] GELLNER, E. *Op. Cit.* Pag. 17 y 19 "El Islam es, de los tres grandes monoteísmos occidentales, el más próximo a la modernidad".
[137] GELLNER, E. *Op. Cit.* Páginas. 20- 29.

Sin embargo, Ibn Jaldún es un teórico de los factores sociológicos para la explicación de la estructuración de la civilización tradicional musulmana. Los elementos principales de su explicación oscilan alrededor de la tribu y de la *assabiya (*cohesión de grupo), a partir de aquí construye toda su teoría. Las tribus dependen económicamente de las ciudades, necesitan de los productos de sus artesanos, de sus comerciantes, pero las ciudades, también dependen políticamente de las tribus. Saben que a las puertas de la ciudad, están las tribus que pueden reaccionar de una forma violenta en contra de ellas. Esta simbiosis entre las tribus y las ciudades explica cómo una sociedad tan débil en lo político puede alcanzar una gran coherencia en los social[138].

Ibn Jaldún habla de tres tipos de tribus, las que denomina como lobos, perros pastores y ovejas. Los lobos son aquellas que están preparadas para arrebatar el poder y poner bajo su mando a las otras tribus. Los perros pastores son los que precisamente han alcanzado esta dominación y deben guardarse de los lobos. Por último, las ovejas, son las tribus que están bajo la dominación de otras y no tienen la capacidad de reacción (generalmente violenta) como los lobos. Este mecanismo es el que ha sido conocido como rotación de las elites.

Sólo los que tienen cohesión como grupo merecen gobernar[139]. No podemos olvidar que la cohesión viene por los lazos de sangre. De ahí, que para Ibn Jaldún tenga una mayor importancia y un mayor poder las tribus que son las que mantienen su cohesión a través de los lazos de sangre (o de supuestos lazos de sangre), que las ciudades, o la comunidad de fieles[140].

Si seguimos en esta línea de la argumentación en la que la presencia de la estructuración de las tribus es diferente a la de las ciudades, nos encontramos con los esfuerzos realizados a comienzos del siglo XX para explicar el fenómeno tribal. Montagne que estudió los casos de las tribus beréberes del Alto Atlas y Evans-Pritchard fueron defensores de la segmentariedad como teoría explicativa de las peculiaridades de las tribus y de su conservación a pesar de los brotes de violencia entre ellas, o entre ellas y el poder central.

La segmentación sirve para explicar cómo se produce el mantenimiento del orden allí donde no hay ninguna institución central que garantice el cumplimiento de la

[138] GELLNER, E. *Op. Cit.* Pag. 48.
[139] GELLNER, E. *Op. Cit.* Pag. 43.
[140] GELLNER, E. *Op. Cit.* Pag. 33.

ley, ningún poder coactivo. No existe un soberano efectivo capaz de monopolizar la coacción sobre las tribus, pero tampoco hay una dominación de una clase sobre otra[141].

Lo que interesa de la teoría de la segmentación es su vinculación con la religión. Gellner se pregunta cómo es posible que una sociedad que está estructurada en grupos y subgrupos, en donde no existe un estado, ni un gobierno, sino que se mantiene por el enfrentamiento de esos distintos segmentos, no acaba desintegrándose por el permanente ejercicio de la violencia que no es monopolio de un Estado sino que se ejerce de una forma igualmente legítima por todos los segmentos. La respuesta que da Gellner es por la intercesión de los santos, de los *marabuts*. Estos líderes religiosos que se salen de la estricta ortodoxia islámica, ejercen un papel social determinante (que no político como diría Laroui[142]) en el mantenimiento de la estructura tribal. En los conflictos entre las distintas tribus, e incluso entre las tribus y el débil poder central, los tribeños no necesitan para su negociación de un erudito sino de un intermediario válido para todos.

El papel que desempeñan estos santos son los siguientes:

- vigilar los procesos en los que se elige a los jefes de la tribu.
- Vigilar y sancionar sus procesos legales, especialmente mediante el juramento colectivo.
- Facilitar las relaciones económicas, al garantizar la seguridad a las caravanas y a las visitas a los mercados de las tribus vecinas; las rutas de comercio y peregrinación pueden coincidir.
- Proporcionar marcas de límites fronterizos: puede existir un convenio sagrado relativo a la frontera entre grupos laicos.
- Proporcionar marcas temporales en una sociedad pastoril, debe haber muchos derechos de apacentamiento ligados con las estaciones y que exigen su ratificación ritual. ¿Qué mejor que un festival santo con tal propósito?
- Suministrar los medios para identificación islámica de los tribeños"[143].

[141] GELLNER, E. *Op. Cit.* Pag. 58 y en GELLNER, E. *Naciones, nacionalismo... Op. Cit.* Pag. 45. "Fue Evans-Pritchard quien realmente aclaró que toda la cuestión consistía en que no había ninguna unidad decisiva, que todas las unidades eran en cierta medida ad hoc y como galvanizadas cobraban existencia sólo en virtud del conflicto".

[142] LAROUI, Abdallah. *Les origines sociales et culturelles du nationalisme marocain (1830-1912).* Centre Culturel Arabe. Casablanca. 1993. Pag. 97.

[143] GELLNER, E. *Op. Cit.* Páginas 64 y 65.

Creemos que esta última función es de gran importancia, ya que dentro de nuestro esquema general en el que hemos destacado la importancia de la cultura como factor clave en la formación de los Estados y en el nacionalismo, y si hemos señalado como uno de los elementos aglutinadores de la sociedad, el Islam, la segmentación y la intermediación de los santos locales con cierta ascendencia cherifiana, va a ser fundamental para no considerar la segmentación como fenómeno explicativo de la sociedad tradicional musulmana, como algo ajeno a la religión islámica, sino que los santos van a cumplir la importante tarea de introducir el Islam, aunque sea hetedoxo, como una fuente de identificación, no sólo entre los distintos segmentos, sino en toda la sociedad en su conjunto.

Hemos hecho mención varias veces a la civilización tradicional musulmana, parece ser que estamos en disposición de definirla. "La fórmula parece consistir en un Estado débil y en una fuerte cultura. La cultura estaba en custodia de una clase relativamente abierta, no hereditaria y, por ello, no exclusiva, pero sin secretariado central, organización general, jerarquía formal ni maquinaria alguna para convocar reuniones periódicas"[144].

La colonización y, de forma más evidente, la descolonización dio fin a esa civilización tradicional musulmana. La instauración de los Estados modernos en el mundo árabe y musulmán suponía el fin de las tribus. El Estado moderno ha sido identificado con un Estado fuerte y centralizado de ahí, que su consecuencia lógica era el final de unas estructuras arcaicas que cuestionaban el monopolio legítimo de la violencia por la estructura central. La manera más fácil para acabar con las tribus era acabar con el elemento que había servido para que no se desintegraran en sus continuos enfrentamientos, los santos. De esta forma, se borraba tanto una forma de cohesión social construida a través de la solidaridad entre segmentos, pero también, se acababa con un mecanismo de identificación religiosa para aquellos que eran analfabetos y que la rigurosidad de las escrituras les sobrepasaba.

Gellner recuerda que el día en que las dos culturas del Islam se unieran (nos referimos a esa parte de la población que necesita de la intermediación, que el Verbo se haga carne para hacerlo más cercano y comprensible, y de esa otra parte, que tiene un acceso directo a las escrituras y proclaman la vuelta a la aplicación estricta del Libro y

[144] GELLNER, E. *Op. Cit.* Pag. 83.

de la tradición del Profeta), sería el final del colonialismo[145]. De ahí, que el Estado tradicional no temiera a las ciudades, sino a las tribus y, sin embargo, el Estado colonial tenía su principal enemigo en las ciudades, en un proletariado emergente desarraigado culturalmente y en un nacionalismo que surgía heredero de la tradición de las ciudades y del Islam[146].

La unificación de las dos culturas del Islam, al menos la que puede hacer frente a los no musulmanes, vendría por el abandono de los agentes interpuestos en las relaciones del individuo con la divinidad, es decir, con el abandono de los santos, no sólo porque esta rama representa la ruptura con la ortodoxia, sino porque el escrituralismo es moderno, puede servir como ideología nacional. El Reformismo que se venía proclamando desde los países árabes y musulmanes que estaban bajo la dominación extranjera, durante la primera mitad de este siglo y también en el XIX, y se caracterizaba por el centralismo, la movilidad y la capacidad de leer y escribir, se convertiría en una forma primitiva del nacionalismo[147].

Los dos principales enemigos del Reformismo eran, evidentemente, la heterodoxia característica de las tribus y el secularismo moderno, afín a los valores occidentales.

El rigorismo islámico podía ser diferente en función de los tipos de sociedad en los que se implantara. Si el país en que proclamaba el Reformismo, que cuentan con una sucesión hereditaria de las elites en el poder, la nomocracia permanece ligada al orden social establecido, no tendrá la intensidad de ese otro Reformismo o "neo puritanismo que surgió bajo el colonialismo, esto es, en una situación de impotencia política. Esto ahorró a los que lo elaboraron el tener que preocuparse sobre la puesta en práctica de la ortodoxia en la esfera política, puesto que no la dominaban. En aquel tiempo, no tuvieron que preocuparse sobre si debían cortar las manos a los ladrones o librar una Guerra Santa cada 11 años por lo menos, ya que no tenían el poder de hacer ni una cosa ni otra"[148]. También, el hecho de que el poder colonial utilizara a las estructuras tradicionales para su implantación en el territorio y no hiciera proselitismo de su

[145] GELLNER, E. *Naciones, nacionalismo, ... Op. Cit.* Pag. 50. Ver también GALIOUN, Burhan. *La crisis del mundo árabe. Estado contra nación.* En *África Internacional.* Nº 11. 1992. Pag. 27. La unión del reformismo con las solidaridades tribales y regionales produjo la cristalización de nuevos poderes que contribuyeron de una forma evidente en la formación de los Estados independientes.
[146] GELLNER, E. *La sociedad musulmana, Op cit.* Pag. 87
[147] GELLNER, E. *La sociedad musulmana. Op. Cit.* Pag. 89.

religión, provocó que en el momento de la restauración nacional, se intentara acabar con los santos locales[149].

Las claves del éxito de este movimiento reformista iniciado bajo la época de la colonización residen, para Gellner, en la fusión de la idea de reforma, es decir, fundamentalismo coránico con radicalismo social de un tipo tibiamente maoísta[150].

Es claro, que los principios de cohesión social y de identificación cultural no pueden ser los mismos en el siglo XX, que los que estudió Ibn Jaldún. En la actualidad esos principios de cohesión social están más próximos a tendencias occidentales como la industrialización y el nacionalismo.

Las sociedades industrializadas ya vimos que se caracterizaban por su centralización y por la monopolización de la educación cuya finalidad última es la homogeneidad cultural que va a ser la garante de la mejora y de la movilidad entre los distintos estratos sociales.

La homogeneidad cultural es una variable que se da en las sociedades musulmanas actuales y lo más sorprendente es que esta homogeneización cuyo vehículo principal ha sido el Islam no cuenta con ninguna institución o casta especializada en ello.

El Islam va a jugar a su favor con una serie de cartas: una fe escritural, una religión completa en donde no cabe la aparición de nuevos profetas, que no dispone de un clero y que no necesita separar la Iglesia del Estado[151]. El Islam es trans- étnico y trans- social, el Libro es, en general, terreno compartido por todas las tendencias, además goza de tres tipos de legitimidad, una que le viene, por el Libro revelado en árabe, otra, que se fundamenta en el consenso de la comunidad y, la última fuente de legitimidad es la consecuencia de la descendencia del Profeta, la llamada legitimidad cherifiana[152].

Esta aparente unidad doctrinal y la capacidad de implantación del Reformismo islámico no ha podido evitar la emergencia de movimientos alternativos, incluso de

[148] GELLNER, E. *La sociedad musulmana. Op. Cit.* Pag. 98.
[149] "Es curioso reflexionar que, tanto en Europa como en África del Norte, parece existir una conexión entre el nacionalismo religioso y antiriqueza ritual; pero en Europa la conexión es a través del protestantismo, que rompe la unidad de un superestado espiritual, mientras que en el Norte de África fue a través de la superación de las tribus espirituales minúsculas y segmentadas, de subestados". GELLNER, E. *La sociedad musulmana. Op. Cit.* Pag. 200.
[150] GELLNER, E. *La sociedad musulmana. Op. Cit.* Pag. 100.
[151] GELLNER, E. *La sociedad musulmana. Op. Cit.* Pag. 144.

herejías. Nos vamos a detener en el sufismo, porque reaparece como una reforma a la inversa, es decir, con la implantación de una semi- iglesia. El pueblo, las clases bajas en las ciudades, especialmente, y la población rural, necesitan de intermediarios que hagan más cercano y más factible su culto. El sufismo ha sido la respuesta a esta necesidad, que antes cubrían los santos, los marabuts, en las tribus. "El sufismo facilita una teoría, una tecnología y técnica de mando mucho más aprovechable, en la tribu, en la aldea o en la ciudad, en el gobierno o en la anarquía, pero que, a diferencia del chiísmo, no rebasa normalmente los límites de la ortodoxia"[153].

Cuando los Estados árabes comienzan a alcanzar su Independencia el Islam aparece como la única ideología disponible profundamente arraigada en toda la sociedad[154]. En la actualidad, podemos preguntarnos cuál es el papel de la religión como mecanismo de identificación y cultural y de cohesión social y qué ha sido de los santos o qué papel se les ha dejado jugar. Gellner afirma que los santos perviven aún hoy día, lo único que ocurre, es que desempeñan un papel diferente, "puesto que el idioma segmentario del parentesco continúa en uso pero la realidad es diferente"[155]. En las elecciones locales también se puede observar la presencia de caciques locales, aunque Gellner lo ve no como una forma de instaurar las viejas estructuras tradicionales, sino como una forma de recuperar las personas con una cierta formación en estas lides[156]. Nosotros veremos precisamente la tesis contraria en el capítulo de la Comuna en donde analizaremos la presencia de las elites locales en Marruecos.

[152] *Ibidem.* Pag. 161.
[153] *Ibidem.* Pag. 147.
[154] "No cabe duda que la religión constituiría el elemento aglutinador de expansión del nacionalismo árabe a las masas, al pueblo, a la comunidad de los creyentes". MONTABES PEREIRA, Juan. *Las otras elecciones. Los procesos y sistemas electorales en el Magreb.* Agencia Española de Cooperación Internacional. Madrid. 1999. Pag. 77.
[155] GELLNER, E. *La sociedad musulmana. Op. Cit.* Pag. 104.
[156] *Ibidem.* Pag. 121.

2.-B. LA FORMACIÓN DE LOS ESTADOS POSTCOLONIALES

El estudio del Estado se hace imprescindible cuando las crisis por las que atraviesa el mundo árabe se focalizan en el Estado entendido como la "ciudadela cuya toma constituye la condición del control del conjunto de la vida nacional"[157].

La dificultad de esta tarea no está solamente en encontrar la disciplina más adecuada o el enfoque que englobe varias disciplinas para obtener una visión más completa, sino que el mismo objeto también se extiende sin ser fácil su delimitación[158]. Por eso Galiuon señala tres niveles para entender la problemática del Estado. El primer nivel haría referencia a la organización estatal, el segundo nivel, al programa político que se propone poner en marcha, es decir, cuáles son sus objetivos y, el tercero, sería el del sistema de legitimación que hace referencia al papel histórico, a la razón de su funcionamiento[159].

El Estado va a ser concebido como el fin y el instrumento del proceso de construcción nacional. Si para los Estados industrializados, en la mayoría de los casos, existía en un primer momento el Estado y fue él quien impulsó el nacionalismo, en los países árabes, tras el período de colonización y su llegada a la Independencia, el proceso de identificación cultural fue previo y el impulsor de la conformación de los nuevos Estados.

El Estado no es sólo un aparato, sino que es indisociable de la sociedad civil, va a ser entendido como un nudo de complejas relaciones, a la vez nacionales e internacionales, civiles y políticas, culturales y materiales[160].

La emergencia de la nación árabe, o la "resurrección", en el siglo XX ha sido la consecuencia de la conjunción de dos factores: el primero sería una religión que ha

[157] GALIOUN, Burhan. *La crisis del mundo árabe. Estado contra nación.* En *África Internacional.* Nº 11. 1992. Pag. 15.
[158] SAAF, Abdallah. SAAF, Abdallah. *Maroc. L´espérence d´État moderne.* Afrique- Orient. Casablanca. 1999. Páginas 17 y 18.
[159] GALIUON, B. *Op. Cit.* Pag. 17.
[160] GALIUON, B. *Op. Cit.* Pag. 19. "El Estado no es una administración neutra, sino el lugar del poder que da la coherencia política a la sociedad considerada, expresando el aspecto político de las relaciones sociales, recubriendo entre otras, las relaciones económicas. El Estado sería indisociable de la sociedad y viceversa". SAAF, Abdallah. "Sur les agitation de l´État marocain: entre l´État profond et l´État variable". En LÓPEZ GARCÍA, Bernabé; MARTÍN MUÑOZ, Gema y LARRAMENDI, Miguel H. *Elecciones, participación y transiciones políticas en el Norte de África.* Ministerio de Asuntos Exteriores. Agencia Española de Cooperación Internacional. Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe. Madrid. 1991. P 196.

servido de refugio para la lengua y la cultura y, que vivió una etapa de reformismo en el que se proclamaba la unicidad de Dios y la eliminación de todas las estructuras interpuestas y, que supuso la primera fractura seria del Imperio Otomano; el segundo factor se centra en el racionalismo moderno que sacude el pensamiento musulmán a partir del siglo XIX. Si el foco en donde resurgió el primer factor, el wahhabismo, era Arabia Saudí, el racionalismo moderno encontró mayor eco en los centros culturales de El Cairo, Damasco y Beirut[161]. De la convergencia de las dos corrientes surge el llamado "modernismo islámico" doctrina más social y política que religiosa. Los dos mayores exponentes del modernismo islámico son el afgano Yamal el- Din al Afgani y el reformador egipcio Muhammad Abduh[162].

El modernismo islámico va a ser el sustrato ideológico y cultural de las elites de los Estados árabes que lucharon contra las metrópolis y que formaron parte de los primeros gobiernos de los recién creados Estados independientes.

A pesar del importante papel de este renacimiento laico y cultural que favoreció la cristalización de nuevos poderes en las sociedades árabes a finales del siglo XIX, no era aún lo suficientemente fuerte como para representar una alternativa seria a los antiguos Estados ya en descomposición, ni tampoco lo eran, frente a la amenaza europea con su fuerte política de expansionismo y colonización.

Probablemente el gran fracaso del nacionalismo árabe fue su no alianza con la modernidad en un único movimiento. Los seguidores de la modernidad se centraban en una elite más afín a los valores occidentales, mientras que el nacionalismo se convirtió, cada vez más, en un movimiento cerrado en sí mismo que se tradujo en un repliegue ideológico y psicológico. La elite seguidora de los valores occidentales de modernidad (que instauraron parlamentos y celebraron elecciones aunque vacías de contenido[163]), para garantizar su reproducción se hicieron progresivamente más prisioneras de las relaciones de dependencia con Europa. Esta división produjo finalmente, el colapso de la resistencia frente al colonialismo occidental.

[161] GALIUON, B. *Op. Cit.* Páginas 23 y 24.
[162] GALIUON, B. *Op. Cit.* Pag. 25.
[163] MARTÍN MUÑOZ, Gema. *El Estado Árabe. Crisis de la legitimidad y contestación islamista.* Bellaterra. Biblioteca del Islam Contemporáneo. Barcelona. 1999. Pag. 69. Las elites nacionalistas que llegaron al poder tras las luchas por la independencia eran contrarias a la implantación de fórmulas islámicas tradicionales y prefirieron asumir sistemas políticos de tipo europeo.

La ideología árabe pretendía llenar el espacio que hasta entonces había cubierto la ideología islámica y alcanzar sus objetivos políticos y de identidad. "Desde el siglo XIX la idea de comunidad (*umma)* y la de patria- nación *(watan)* comenzaron a coexistir"[164]. En su forma inicial, la ideología árabe sirvió para hacer más asequible a las poblaciones el colapso de la ideología otomana y la superación del fracaso político del reformismo islámico materializado en el proyecto de restauración de la Liga Musulmana. Quiso convertirse en una ideología capaz de promover la acción colectiva y crear un sentimiento de pertenencia a un único pueblo. Es evidente que el islamismo no fue borrado del mapa socio-político, pero sí es cierto que continuó con unos tintes mucho más religiosos y culturales que como base para una identificación política. Esta marginación del islamismo provocó el efecto contrario, es decir, que años más tarde emergiera el islamismo no ya como el reformismo basado en la sociedad (la religión, la moral, el sistema jurídico, la enseñanza, la literatura y el idioma) sino que este nuevo islamismo tendrá como objetivos principales el Estado y el poder[165].

La presencia de los Estados europeos en los países árabes a través del colonialismo y los protectorados supuso la delimitación política y administrativa de las fronteras. Este cambio se tradujo en una disolución de la comunidad de los fieles, y una reafirmación de los movimientos independentistas más apegados a un territorio, a un Estado o a un sistema político concreto. La elite europea se dedicó a fabricar una elite indígena[166]. "La penetración de la conciencia como del pensamiento árabe por las nociones modernas de nacionalidad, libertad y de individualidad ha atentado inevitablemente contra el fundamento tradicional de la identificación colectiva con la comunidad religiosa y ha minado el sentimiento de adhesión formal al Estado imperial secular"[167].

El paso del colonialismo por los países árabes fue devastador. El colonialismo supuso la ruptura del sistema de valores y lo que es más importante y, a la vez, su consecuencia lógica, supuso la pérdida de las redes de solidaridad comunitaria o nacional. Los valores que antes, en armonía, servían para otorgar la identidad de un pueblo, con la colonización se vieron completamente arrasados. "Ya no se podía ser a la

[164] MARTÍN MUÑOZ, G. *Op. Cit.* Pag. 69.
[165] GALIOUN, B. *Op. Cit.* Pag. 32.
[166] FANON, Frantz. *Los condenados de la tierra*. Prólogo de Jean-Paul Sartre. Fondo de Cultura Económica. México. Octava Impresión. 1986. Pag. 7.

vez musulmán, árabe y egipcio. La propia realidad sociológica parecía así inaceptable. Había que transformarla"[168].

Este orden de los valores que conformaban la identidad del pueblo árabe se ha visto invertida siendo el particularismo étnico el que tome la delantera a las otras dos fuentes de identificación.

"La conciencia árabe quedó así disociada y dividida entre 1) la continuidad de un Islam que ya no corresponde a las realidades políticas e históricas, pero que, a pesar de todo, continúa alimentando una cierta noción de legitimidad y sustentando una ética social aún activa y una referencia comunitaria; 2) el etnicismo, que se inspira en la adhesión a un patrimonio cultural, fuente de orgullo y de diferencia, de un parentesco histórico y de una memoria colectiva; y finalmente, 3) el patriotismo territorial, basado en una materialidad política representada por el Estado, en el poder cercano, directo y actual, y en la eclosión de las nuevas fuerzas locales". La violencia colonialista no había sido en absoluto sinónimo de construcción, sino todo lo contrario, de destrucción. El colonialismo rompe con las culturas tradicionales. Ante esta realidad cabe preguntarse -como lo hace Palacios Romero -, si la destrucción de las estructuras y las solidaridades tradicionales fue acompañada de una política de vertebración de la sociedad y construcción de las precondiciones para la habilitación de un Estado libre y constitucional. El mismo autor se responde diciendo que "los Estados occidentales aportaban una estructura administrativa y un despliegue militar como cobertura de grandes emporios económicos. Destruían para habilitar formulaciones socioeconómicas que rindieran beneficios"[169] a la metrópoli.

En el fondo el debate actual sobre el origen del Estado territorial en los países árabes no es más que el sustituto del debate sobre la identificación nacional. Los Estados actuales fruto de los procesos de descolonización no son sólo el resultado de las operaciones de la metrópoli sino que surgen como reflejo de antiguas estructuras locales e incluso como la pervivencia en el tiempo de instituciones estatales. El que los individuos de estos Estados se identifiquen como árabes no tiene nada que ver con la identificación colectiva de los árabes como pueblo o como nación unificada. Si bien es

[167] GALIOUN, B. *Op. Cit.* Pag. 35.
[168] GALIOUN, B. *Op. Cit.* Pag. 38.

cierto que el mayor dominio del Estado sobre las poblaciones ha provocado que la ideología del nacionalismo árabe quede relegada a una ideología de oposición, tampoco podemos olvidar que todas las naciones están muy vinculadas, a pesar de sus diferencias estructurales, desde un punto de vista cultural y afectivo[170].

La importancia del planteamiento de todas estas cuestiones sobre la formación de la nación y de la identificación estriba en la necesidad que tiene toda nación dominada de esclarecer cuál es su marco espacial y temporal en el que va a poder desarrollar sus capacidades, es decir, que necesita saber cuál va a ser su territorio para identificar sus fuerzas y establecer sus objetivos políticos, sociales y económicos[171].

Esta inclinación hacia el conocimiento de las posibilidades que caben a estos pueblos dominados para definir su territorio y sus instituciones ha hecho que los estudios actuales se inclinen más hacia el Estado que hacia la nación. La primera conclusión que se desprende de esos estudios es la situación crítica en la que se encuentran los Estados.

Una de las razones apuntadas para este primer diagnóstico es la pervivencia de "estructuras sultánicas, mientras que, a nivel de la sociedad, se encarnan en el predominio de las solidaridades locales, tribales y confesionales, aunque son los valores de la educación familiar los que determinan la formación de la personalidad patriarcal. El hecho de que esta personalidad siga viva explica por qué la modernización sólo podía ser superficial"[172].

Otra de las razones que se apuntan es el marcado carácter extranjero de sus instituciones. Los nuevos Estados independientes no han sabido romper con la herencia del Protectorado[173].

El inicio de la andadura de los nuevos Estados independientes no estará marcado por la consecución de los principios liberales de libertad individual y colectiva, conceptos estrechamente vinculados a las nociones de nacionalidad y ciudadanía, sino

[169] PALACIOS ROMERO, Francisco J. *La civilización de choque. Hegemonía occidental, modernización y Estado periférico.* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Estudios Políticos. Madrid. 1999. Pag. 84.
[170] GALIUON, B. *Op. Cit.* Páginas: 43- 48.
[171] *Ibidem.* Pag. 49.
[172] *Ibidem.* Pag. 52.
[173] Tanto Saaf como Laroui han discutido las teorías que describen al Estado marroquí como un Estado patrimonial y que sólo es el fruto de la conjunción de un Estado sultánico y de las viejas solidaridades locales y tribales. En el epígrafe dedicado a la formación del Estado marroquí lo veremos con más detenimiento.

que se preocuparán más de producir y acrecentar su poder, ya que la función primordial que se han fijado ha sido garantizar el porvenir de la comunidad y la mejora de su situación[174].

Podemos hablar por tanto, en una primera etapa, de **Estados del progreso**. "La realización de ese progreso es la única fuente de legitimación del Estado, su propia razón de ser"[175]. La incapacidad manifiesta de los Estados actuales para cumplir las demandas de sus ciudadanos es lo que ha provocado las rebeliones de la población. La insuficiencia de los principios políticos y de su aplicación hace que la única legitimidad de los Estados sea la de mantener una economía creciente y una cierta redistribución de los beneficios.

El nacionalismo va a ser el vehículo que propague la estrategia de este tipo de Estado del progreso. Este nacionalismo no simboliza una propaganda ideológica de salvación o la fuente de la identidad, sino que va a realizar una empresa laica y prosaica para el Estado. Sin embargo esto no impide que en la historia de los pueblos árabes, el nacionalismo aparezca como la encarnación de la ética política. "Es el alma y el espíritu del Estado moderno, considerado como proceso de reconstrucción nacional"[176].

La modernización de las estructuras a través de la centralización y el aumento de su poder con respecto a la sociedad civil fue una primera reacción a la invasión y dominación extranjera, pero esto provocó, dentro de la sociedad, la necesidad de desarrollar una ética y unas reglas políticas capaces de aminorar los efectos perversos de esta modernización, de este nuevo poder concentrado, reflejo de los Estados burocráticos racionales.

La instauración durante el colonialismo, en los Estados árabes, de instituciones liberales no tiene otro fin más que el de facilitar la integración de estos nuevos mercados en el mercado metropolitano[177]. Nada de extender los valores occidentales de su

[174] GALIUON, B. *Op. Cit.* Pag. 60.
[175] *Ibidem.* Pag. 61.
[176] *Ibidem.* Pag. 62.
[177] "Lo que podríamos llamar el primer período liberal árabe se vivió en un marco de soberanía limitada en Egipto entre 1922 y 1952, en Iraq entre 1924 y 1958, en Transjordania entre 1928 y 1957 y en Siria entre 1920 y 1963. En los tres primeros casos se traducirá en la adopción de un aparato institucional a imitación de la monarquía británica. El tercero se desarrollará en el marco de una república parlamentaria presidencialista inspirada por el mandato francés. En todos los casos, Gran Bretaña y Francia, influyendo en la instauración de estos regímenes, trataban de amordazar la ascendente aspiración nacionalista, a la vez que disimular los efectos del control colonial o semicolonial que, de hecho, seguían ejerciendo". MARTÍN MUÑOZ, Gema. *El Estado Árabe. Crisis de legitimidad y contestación islamista*. Bellaterra. Biblioteca del Islam Contemporáneo. Barcelona. 1999. Pag. 70

civilización con la correspondiente defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos, sino que las reformas institucionales iban siempre enmarcadas en la necesidad de la metrópoli para garantizar la mejor explotación de sus colonias.

¿Qué han conseguido los nuevos Estados independientes?

Los observadores y estudiosos de la estructura del poder coinciden en las siguientes condiciones: "la ausencia de mecanismos de alternancia en el poder, el monopolio de las palancas de mando por elites frecuentemente inmorales e incompetentes, la falta de libertades públicas, la violación trivializada de los derechos humanos, la censura política e intelectual ejercida por las autoridades, el poder personal, la confusión cada vez más flagrantes entre el Estado y el partido único o la tribu, la generalización de los sistemas de arbitrariedad política y jurídica, discriminación abierta y represión colectiva, son fenómenos corrientes que no se escapan al observador"[178].

La realidad de unas elites formadas bajo las potencias protectoras, que alcanzaron el poder tras los procesos de Independencia, cuya mayor preocupación ha sido la de mantenerse en el poder, ha provocado que ante los ojos de la población, se vean estos procesos encaminados no hacia la independencia sino hacia la transmisión de poder de unas elites a otras sin que la sociedad vea el beneficio por ningún lado, ni desde una óptica económica o social, ni mucho menos, política. "Los partidos políticos nacionalistas no insisten jamás en la necesidad de la prueba de fuerza, porque su objetivo no es precisamente la transformación radical del sistema. Pacifistas, legalistas, de hecho partidarios de orden (...) nuevo, esas formaciones políticas plantean crudamente a la burguesía colonialista el problema que les parece esencial. Dénnos más poder. Sobre el poder específico de la violencia, las elites son ambiguas"[179].

Es cierto que no toda la responsabilidad del fracaso de las políticas de los Estados postcoloniales cae, de forma exclusiva, sobre las espaldas de la elite en el poder, sino que también, estos nuevos Estados que eran débiles como reflejo de las fuertes tensiones que vivían internamente, consecuencia de la heterogeneidad de sus sociedades, fueran de nuevo engullidas por las grandes potencias para engrosar las filas

[178] GALIUON, B. *O. Cit.* Pag. 65.
[179] FANON, F. *Op. Cit.* Pag. 52. Sobre la misma idea de cómo las elites de los países colonizados despreciaron los valores propios del país y a sus propios compatriotas, con tal de mantener el poder y acrecentarlo en beneficio propio, ver PALACIOS ROMERO, F. J. *Op. Cit.* Pag. 135.

de alguno de los dos bloques. Palacios desde un punto de vista político nos describe así a los nuevos gobiernos enfrentados a un entorno internacional: "A) Gobiernos peleles representados por títeres apoyados en algunos notables, políticos advenedizos, grandes burgueses acaparadores, funcionarios y militares corruptos. B) Reagrupamiento de Estados antes o después de la Independencia, por los poderes imperialistas, en comunidades controladas por la metrópoli. C) La balcanización como estrategia deliberada, mediante creación de múltiples Estados artificiales. D) Incrustamiento económico del poder colonial en los mecanismos y estructuras antes y después del reconocimiento formal de la soberanía. Inversiones de capital, préstamos, ayudas monetarias, tecnología, como mecanismos afuncionales. E) Integración en bloques económicos que perpetúan el carácter subdesarrollado de la economía africana. F) Dependencia monetaria directa o financiera indirecta. G) Bases militares, presencia para policial, control militar en general, antes de la independencia o como condición para ella". Pero tampoco olvida las estructuras económicas: "Las estructuras de monocultivo o cultivo dominante conducirían al abandono, obligado, de otras producciones agrícolas, o a su descuido. Cuando la población crece, se produce una escasez del sector primario, que en países con una dotación natural excelente lo han conducido a la dependencia agrícola y a la importación"[180].

El rotundo fracaso de las estructuras liberales que emergieron de los procesos de descolonización llevaron al mundo árabe a dirigirse hacia ideologías más radicales. La despersonalización primera que se buscó en la instauración de las estructuras liberales como fuente de legitimidad institucional incuestionable, "los jefes supremos" no tenían más función que la de animar y conducir el aparato estatal conforme a su misión histórica[181].

Este nacionalismo árabe encarnado por el naserismo y baazismo, e iniciado con la ruptura revolucionaria de los Oficiales Libres egipcios de 1952, propugnaban un proyecto de cambio profundo de la sociedad. Si la ideología se pudo orientar hacia estos principios más radicales fue porque la identidad árabe ya estaba bastante consolidada a partir de los años sesenta.

[180] PALACIOS ROMERO, F. J. *Op. Cit.* Páginas 98 y 105.
[181] CLAISSE, Alain. "Les systèmes de légitimité à l´épreuve. Le cas des pays du Maghreb. En CLAISSE, Alain y CONAC, Gérard (coord). *Le grand Maghreb.* Economica. Paris. 1988, Páginas: 119-147. Pag. 121.

La ideología naserista estaba basada en tres pilares: " autoritarismo militar, dirigismo económico y legitimidad basada en la supuesta eficacia de los militares para llevar a cabo la liberación nacional, la integración social y el desarrollo económico, fundamentos de la construcción nacional en los que habían fracasado los políticos feudales del régimen liberal"[182].

Este nacionalismo árabe más radicalizado no sólo se ganó a las clases medias sino que supo entrar en los círculos populares gracias a su reconciliación con la religión. "Los propios nacionalismos locales, tras una tentación del laicismo radical, comprendieron que no podían asentar su hegemonía, y apuntalar al Estado, apoyándose en el vacío imaginario de los patrimonios culturales preárabes o preislámicos, como lo habían intentado el faraonismo o el nacionalismo sirio, a costa propia"[183].

Las ventajas que le reportaron al nuevo nacionalismo árabe los recursos a la religión cuando así le interesaba para dirigirse a un determinado público, acabó por socavar la ideología del arabismo.

"**El tipo de Estado nacional árabe**, cualesquiera que sean sus variantes ideológicas, ha sido marcado por tres grandes orientaciones: la gran difusión de los temas e ideologías modernistas, progresistas o liberales entre las elites y entre las clases medias y populares; la adhesión de los equipos dirigentes y/o de los partidos políticos a las tesis de la independencia y del no alineamiento, o , para algunos, a la política antiimperialista; finalmente, la constitución, en gran escala, de las clases medias como cimientos sociales del nuevo Estado, constitución similar tanto en los regímenes de izquierda como en los de derecha"[184].

La radicalización del movimiento nacionalista en el marco de un Estado territorial unido a las políticas desarrollistas como fuente de garantía del constante progreso de la población no llevó más que al autoritarismo de los regímenes políticos y al enriquecimiento y expansión del propio Estado. La legitimidad de las políticas desarrollistas que tuvieron su implantación durante los años 70 se basaría en dos alianzas: "una, entre los políticos (en buena parte militares) y los tecnócratas con respecto a la opción industrializante. Otra, entre el poder y la sociedad, basada en el establecimiento de un Estado providencia que permitiese creer que el desarrollo de la

[182] MARTÍN MUÑOZ, G. *Op. Cit.* Pag. 84.
[183] GALIUON, B. *Op. Cit.* Pag. 73.
[184] GALIUON, B. *Op. Cit.* Pag. 78.

economía satisfaría las necesidades de la población, la cual, a cambio, excluía la protesta política"[185].

Esta situación que cada vez se hacía más insostenible condujo a la búsqueda de nuevas soluciones y a la implantación de las llamadas "políticas de puertas abiertas (*infitah)"*[186] en la década de los 70 y de los 80. Pero sus resultados fueron más decepcionantes y más gravosos para la población. La disminución de las inversiones públicas, el mal funcionamiento de las empresas existentes, la subida de la inflación y de las deudas públicas, el aumento del paro, el fin de la subvención de los precios acompañada de una disminución del poder adquisitivo de la población, la pauperización masiva, el colapso de los servicios públicos, la corrupción de la administración, el aumento de las desigualdades sociales, el incremento de la delincuencia, el incremento de la desconfianza de la población hacia sus gobernadores y hacia la sociedad como proyecto común y la exacerbación del individualismo[187].

Los Estados árabes con una fuerte deuda pública, con un sistema fiscal colapsado con un sector público ineficaz y desmedido y un sector privado prácticamente inexistente o muy débil, y sobre todo, con una fuerte crisis de legitimidad[188], no tienen más remedio que aceptar las directivas de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y a cambio de una mejora en las condiciones de pago de sus deudas **aceptan aplicar las políticas de ajuste estructural**[189]. Estas políticas no hacen más que acrecentar la zanja que separa los pueblos de sus gobiernos y ver, como siempre, que las clases oprimidas son las más perjudicadas en la puesta en marcha de estas políticas, además de ser entendidas, estas

[185] MARTÍN MUÑOZ, G. *Op. Cit.* Pag. 208.
[186] GALIUON, B. *Op. Cit.* Pag. 80.
[187] Martín Muñoz aglutina en tres bloques las tres principales consecuencias de las políticas desarrollistas: una inflación acelerada, el aumento de la corrupción y el desarrollo de la especulación inmobiliaria local. MARTÍN MUÑOZ, G. *Op. Cit.* Pag. 210.
[188] Claisse nos recuerda que el unanimismo tras la Independencia de los países magrebíes no sirve como un tema con la suficiente fuerza como para movilizar a las poblaciones. La sociedad demanda una diversificación política, cultural y económica de la sociedad. CLAISSE, Alain. *Op. Cit.* Pag. 122.
[189] Para Balogun que señala los siguientes elementos como los principales de las políticas de ajueste estructural: la racionalización presupuestaria (para reducir los déficit y equilibrar el presupuesto), la reducción de la talla y de la importancia del sector público, la privatización de las empresas estatales, la eliminación de las subvenciones y del control del precio, la liberalización del comercio, así como la devaluación de las divisas; afirma que "**no hay nada más dramáticamente significativo del hundimiento del Estado centralizado que los programas de ajuste estructural**". BALOGUN, M. J. "La libéralisation politique et économique en Afrique: compte rendu critique des tendances et propositions pour le développement de la capacité institutionnelle". En *Revue Internationale de Science Administrative*. Mars. 1996. Páginas: 355-375.

políticas de ajuste estructural, como una venta y como una dejación de sus competencias a potencias exteriores. La historia se repite.

"El aspecto más notorio de esta crisis, tal vez el más profundo y difícil de superar, es, no cabe duda, la desestructuración del Estado, como marco jurídico y político general, en provecho de una red de relaciones de dependencia personal, que socava la política misma, como lugar de maduración, organización y centralización de las relaciones de autoridad, comunicación y solidaridad colectivas, es decir, también, el ejercicio del poder como proceso de toma de decisiones y de opciones objetivas"[190].

Hay dos tipos de explicaciones para explicar esta crisis profunda de los Estados árabes: una que resalta la falta de racionalidad y de implantación de los valores de la modernidad, es decir que resaltaría a Occidente como modelo a seguir, y otro tipo de explicación que pone de manifiesto precisamente todo lo contrario, que si los Estados árabes han fracasado no ha sido por la pervivencia de estructuras tradicionales ni por la falta de racionalidad, sino por el abandono de los cultura ancestral. Si Occidente también está en crisis ¿cómo va a servir de modelo? Es mejor una vuelta a la tradición a las fuentes y reiniciar la andadura de estos Estados[191]. Para Alain Claisse ni las instituciones tradicionales con sus notables laicos y religiosos, ni las instituciones modernas, es decir, partidos, sindicatos,... sirven para formular y transmitir al poder las demandas de la sociedad[192].

La crisis de los Estados se ha agravado no tanto porque no ha habido renovación de las políticas seguidas, que sí lo ha habido, sino porque donde no se ha producido el cambio ha sido en las elites gubernamentales ni en las estructuras burocráticas del aparato estatal[193].

Esto se traduce en la actitud que tiene la sociedad con respecto al Estado. Los Estados territoriales que se han ido conformando tras los procesos de descolonización no gozan de la legitimidad de dar cobertura a una comunidad clara e históricamente

[190] GALIUON, B. *Op. Cit.* Pag. 85.
[191] GALIUON, B. *Op. Cit.* Pag. 86.
[192] CALISSE, A. *Op. Cit.* Pag. 124.
[193] Gema Martín Muñoz nos hace caer en la cuenta de cómo la apertura liberal iniciada por algunos líderes como Hosni Mubarak, Ben Ali , Chadli Benyedid o el Rey Hussein de Jordania en donde se pusieron en marcha algunas reformas como la reactivación parlamentaria o una mayor apertura en las elecciones, no fue más que una estrategia de la elite gobernante como mecanismo de supervivencia. Estas medidas liberales que no llegaron a aplicarse con todas sus consecuencias tuvieron que ir acompañadas de discursos y una retórica oficial en donde se proclamaban las bondades de estas políticas y su marcado carácter democrático. MARTÍN MUÑOZ, G. *Op. Cit.* Pag. 109.

distinta a la de sus países vecinos, sino que simplemente cumple unas funciones de tipo administrativo o funcional. Esto nos lleva a la afirmación siguiente: si realmente ha sido aceptado por la sociedad es porque se esperaba de él una función, la de garantizar su desarrollo, es decir, no tenía más apoyo que el del interés egoísta y no una convicción moral o adhesión al Estado[194].

"Así, la crisis política, ideológica y de identidad, engendrada por el fracaso, se acentúa con la emergencia, tras las huellas de éste, de las formas de solidaridad tradicionales (parciales, regionales o de clan) como fuentes de poder y de identificación, en competencia directa con las del Estado"[195].

La razón del totalitarismo estuvo en la misma concepción del papel histórico que se le había dado al Estado. El hecho de ser el único responsable del crecimiento económico, de la modernización y de la formación de la nación, vio como sus poderes y sus estructuras iban creciendo constantemente, pero lo más grave, es cuando el grupo que controla al Estado actúa en función de sus intereses manejando todo ese poder y esos recursos en función de sus propios intereses[196].

"En todo el Magreb, el poder es autocrático, y todo lo demás (las elites , la representación, la eficacia) es consecuencia de ese fenómeno. La segunda característica es que la participación de las elites en la política sigue las reglas de la cooptación y no las de la elección[197]. Tiene, pues, como criterio principal, la lealtad hacia los ocupantes del poder y no la capacidad. La tercera se refiere al carácter de las elecciones, que muchas veces adoptan la forma de un plebiscito, cuyo objetivo es dotar a las decisiones tomadas en los niveles más altos de un ropaje constitucional"[198].

La desestructuración del Estado no ha sido la única, ni siquiera la permanente distanciación entre Estado y sociedad, sino que también se ha producido una dislocación de la sociedad política como consecuencia de la reactivación de viejas rivalidades de tal

[194] GALIUON, B. *Op. Cit.* Pag. 88
[195] GALIUON, B. *Op. Cit.* Pag. 90.
[196] Uno de los mayores lastres para las economías de los países subdesarrollados es "un aparato administrativo patológicamente agobiado por el nepotismo y gangrenado por la corrupción". THEOBALD, Robin. "La mondialisation et la résurgence de l´État patrimonial". *Revue Internationale de Science Administrative.* Mars. 1995. Páginas: 489-500. Pag. 490
[197] Estas clases dominantes que tienden a protegerse y reproducir su poder a través del control de los mecanismos de representación y de la cooptación o rechazo de las elites periféricas hacia el centro, mantienen sus estrategias patrimoniales con la consiguiente instauración del nepotismo, contrario en cualquier caso al progreso y a la división del trabajo. MONTABES PEREIRA, J. *Op. Cit.* Pag. 82.
[198] GALIUON, B. *Op. Cit.* Pag. 94.

forma que no quepan otras formas de solidaridad nacional que no sea la que otorga el Estado.

No es lo mismo hablar de sociedad que de comunidad. El societarismo estaría ligado a la modernidad y se caracteriza por su sentido utilitarista de las relaciones entre los individuos, mientras que el comunitarismo se caracteriza por sus aspectos mutualistas en la construcción del Estado.

Palacios nos expone de forma muy clara cómo en los Estados árabes actuales la sociedad está compuesta por elementos de los dos modelos. "Un Estado fuerte, de administración compleja pero clientelista, basado en una lógica económica mercantil y financiera, dominada desde los crecientes patrimonios de oligarquías. Con una Constitución formal y una democracia garantizada por un ejército sobredimensionado. Estado adornado con solemnes y agresivas proclamas nacionalistas y con una religión dominante que hacen de él un Estado pseudoconfesional. Posee grandes y crecientes ciudades (proletarización, marginación, hacinamiento, explotación infantil...), mientras el ámbito rural va depauperándose y disminuyendo por las inmigraciones"[199].

Una comunidad que se ve gobernada por unas estructuras que no son la emanación de su voluntad y que no gozan de su consentimiento, una comunidad que ha debido sufrir la alienación cultural que supuso la introducción del modernismo y la implantación de las colonias, una comunidad que no dispone de un nexo de unión entre sus mismos miembros y aún menos, existe una identificación entre la comunidad y el Estado[200]. "Es evidente el desgarramiento en esas insolubles contradicciones y oposiciones que nacen entre arabismo y regionalismo, poder y autoridad, elite y pueblo, interior y exterior, política y cultura, individuo y colectividad, Estado y nación, etc."[201].

Para Montabes el fracaso del mimetismo que consistiría en el injerto de los modelos estatales europeos en los Estados árabes provoca tres tipos de rupturas: "una primera ruptura con el orden social, económico y cultural tradicional; una segunda ruptura con el Islam tradicional común, a través de una marginalización de las elites religiosas clásicas y la destrucción de las antiguas estructuras de integración y, por tanto,

[199] PALACIOS ROMERO, F. J. *Op. Cit.* Pag. 171.
[200] Palacios habla de Estado, sociedad civil y sociedad civil islamista esta última caracterizada como "un fenómeno subterráneo" que en un primer momento sólo se dio en Irán. Este fenómeno se ha extendido a otros países islámicos de los cuales, Argelia puede ser su mejor exponente. PALACIOS ROMERO, F. J. *Op. Cit.* Pag. 144.
[201] GALIUON, B. *Op. Cit.* Pag. 110.

de la legitimación del poder; por último, una tercera ruptura con un imaginario colectivo, con una cultura política que hasta entonces era movilizadora. Estas tres fracturas producidas en el ejercicio del poder en los nuevos Estados postcoloniales magrebíes, socavarían, al mismo tiempo, las bases tradicionales de legitimidad sin lograr integrar, al completo, un nuevo cuerpo de legitimación"[202].

Esta ruptura encuentra dos tipos de respuestas, la de unas elites más abiertas a occidente que proclaman una implantación de los valores de la modernidad y unos sistemas liberales, y la de aquellos que sienten admiración por las tradiciones y propugnan el regreso a ellas.

"En realidad, el movimiento nacional árabe, en sus múltiples formas históricas -modernismo islámico, nacionalismo (árabe entre otros) y socialismo (o desarrollismo) -, ha sido, esencialmente, un movimiento modernista, es decir, un movimiento sometido a la hegemonía de la ideología y de la ética occidentales"[203]. Pero la importación de modelos occidentales hacia los Estados árabes, es decir, el mimetismo ha sido un rotundo fracaso[204].

La respuesta dada a este fracaso en los últimos años, viene dada por los fundamentalistas islámicos cuya tesis principal es la de movilizar la tradición y el patrimonio para alcanzar de una forma independiente y más rápida el progreso del país. Esta generación de islamistas que se sienten frustrados perciben al Estado como el principal obstáculo en su ascenso social y profesional y, para acceder a la participación política. Por tanto representan una nueva elite "que compite por el gobierno y por el control del proceso de modernización". Sus avances en la aproximación a las esferas de poder, en esta última década, han sido espectaculares entre otras razones, porque han sabido utilizar las técnicas modernas de propaganda y movilización social mejor que ningún partido político de corte tradicional[205].

No podemos reducir las reacciones al fracaso de los Estados postcoloniales sólo en la respuesta islamista, existen otro tipo de reivindicaciones sociales y políticas

[202] MONTABES PEREIRA, J. *Op. Cit.* Pag. 83. Alioua es contrario a la utilización del concepto de mimetismo como explicación de las estructuras e instituciones de los Estados postcoloniales, ya que "el Estado como estructura histórica queda como una entidad profundamente endógena". ALIOUA, Khalid. "l´impérialisme de l´État dans le Tiers Monde". En *L´espace de l´État. Réflexions sur l´État au Maroc et dans le Tiers Monde.* Edino. Rabat. 1985. Páginas: 13- 69. Pag. 43.
[203] GALIUON, B. *Op. Cit.* Pag. 116.
[204] MONTABES PEREIRA, J. *Op. Cit.* Pag. 76.
[205] MARTÍN MUÑOZ, G. *Op. Cit.* Pag. 293.

dirigidas hacia el Estado y que se han articulado en torno a temas como, la etnicidad, la defensa de los derechos del hombre, el feminismo, y el regionalismo. El regionalismo y mucho menos las reivindicaciones étnicas, no han sido reconocidos durante años por el discurso oficial. "El poder central manifiesta mucha desconfianza con respecto a los particularismos periféricos alimentados por las tradiciones y el espíritu del terruño"[206]. Pero también están alimentados estos movimientos por el desprecio sistemático desde el poder central y por la discriminación económica y política a la que han sido sometidos durante años.

Si bien el regionalismo ha sido sistemáticamente rechazado como peligro que pudiera cuestionar la integridad nacional, la regionalización y de forma más general la descentralización, forman parte del discurso político nacional de los países magrebíes. Además en estos casos la descentralización ha estado estrechamente ligada a la democratización, es decir, que la descentralización era concebida como la forma más idónea por la que se pueden gestionar los asuntos locales y también la más directa. Tanto la descentralización como la democratización "comportan una fuerte carga ideológica y ofrecen un marco de integración simbólica de las elites. Con la participación en las instancias representativas con un poder de decisión más formal que real, (...) las elites pueden aprender a ser demócratas y prepararse para el ejercicio de responsabilidades mayores"[207].

La dicotomía entre tradición y modernidad supone una fuente de continuo conflicto que lastra el desarrollo y el progreso de los Estados árabes[208]. En el bloque de la tradición incluiríamos la religión entendida en su sentido público y político, la inexistencia de un orden precentralizado, la comunidad, las viejas solidaridades entre grupos, mientras que en la modernidad, podríamos insertar los valores liberales y racionales, la formación del Estado moderno y los factores de progreso económico y social.

No podemos olvidar una idea tan importante como es la misma concepción de legitimidad para los Estados islámicos. En el islamismo no se preocupan por el origen de la autoridad sino por su correcto ejercicio (según los imperativos del Islam), es decir, por el desempeño adecuado de sus funciones que es la de garantizar el culto. Con la

[206] CLAISSE, A. *Op. Cit.* Pag. 128.
[207] CLAISSE, A. *Op. Cit.* Pag. 95.
[208] GALIOUN, B. *Op. Cit.* Pag. 135.

llegada de los Estados postcoloniales, en un principio, las elites de formación occidental pretenden sustituir la religión por la secularización y el nacionalismo. Al final, en los Estado árabes, en la actualidad, perviven dos conceptos diferentes de legitimidad: una de "origen, de la que se deriva la legitimidad histórica y nacionalista, y otra de ejercicio, de la procede la legitimidad islámica"[209].

Es cierto, que la pervivencia de elementos "tradicionales" con el injerto de valores, estructuras e instituciones "modernas" es fuente de conflicto, pero si no abandonamos nuestra visión eurocéntrica del Estado, de su formación y de la idea de nacionalismo, seguiremos afirmando que la superación de ese conflicto facilitará la emergencia de las nuevas naciones, siempre y cuando esa superación del conflicto se decante por la eliminación de esos trazos arcaicos que son los que impiden el verdadero desarrollo. Quizá sería el momento de releer a Frantz Fanon para comprender, desde la serenidad del paso del tiempo, que si lo que queremos es la independencia y el desarrollo de los países árabes es mejor dejarlos hacer a ellos que de seguro lo harán mejor que nosotros.

En el caso concreto del Magreb se apunta como posible solución, además del necesario proceso de democratización, la instauración de procesos federales que lleven a buen puerto la Unión del Magreb Árabe. La creación de un bloque sólido podrá hacer frente a las dificultades impuestas por la globalización. Claisse aboga por una idea del Magreb que deje de ser un tema ideológico y se convierta en un proyecto construido por *partenaires* en igualdad de condiciones[210].

En los países occidentales el soborno social del constante progreso también ha provocado el colapso de los Estados. Como propone García Pelayo es necesario retomar lo político como lo central del Estado. "Una primera recuperación de la capacidad de autodeterminación del sistema estatal sería el regreso desde una idea económica-instrumental del Estado hacia una idea política del mismo"[211].

[209] MARTÍN MUÑOZ, G. *Op. Cit.* Pag. 237.
[210] CLAISSE, A. *Op. Cit.* Pag. 122. Esta misma idea la podemos encontrar en GALIOUN, B. *Op. Cit.* Páginas 120 y 130 y en SAAF, Abdallah. "Sur les agitation de l´État marocain: entre l´État profond et l´État variable". En LÓPEZ GARCÍA, Bernabé; MARTÍN MUÑOZ, Gema y LARRAMENDI, Miguel H. *Elecciones, participación y transiciones políticas en el Norte de África.* Ministerio de Asuntos Exteriores. Agencia Española de Cooperación Internacional. Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe. Madrid. 1991. Páginas:175-199. Pag. 198.

2.- C. LA FORMACIÓN DEL ESTADO MARROQUÍ

Claisse afirma que los Estados magrebíes han sido una constante en la historia[212]. Es más, para Saaf, en el caso concreto de Marruecos, el Estado no ha conocido la disolución jamás ni siquiera cuando estuvo bajo la dominación colonial[213]. A pesar de la importancia de estas afirmaciones, debemos matizarlas. En primer lugar, El- Malki nos recuerda que la naturaleza y la forma del Estado marroquí son distintas debido a la persistencia del sistema de dominación tradicional, cuya base está en la dominación de la relación tierra- poder, y que reproduce la formación social marroquí sin grandes cambios[214]. Mientras que el Estado desde un punto de vista meramente formal se reviste de un carácter liberal[215].

En segundo lugar, para Laroui, aunque el autor hace la afirmación válida hasta 1956, reconoce que "todo el mundo sabe que hasta 1956 Marruecos tenía un Sultán rodeado de un *Majzén*, y no un rey ayudado de un gobierno, de la misma manera que los musulmanes adoran a Alá y no a Dios"[216].

Si Galioun en el estudio de la formación de los estados árabes se planteaba su análisis en función de tres niveles (la organización estatal, el programa político y el sistema de legitimidad) Saaf se pregunta para el Estado marroquí, no sólo por las causas de la crisis por la que está atravesando, sino también, por: ¿qué es lo que ocurre con las estructuras tradicionales que aún permanecen en los engranajes del Estado?, ¿por qué el *Majzén* ha logrado y logra adaptarse con tanta facilidad a los cambios acontecidos en los últimos cincuenta años y cómo siempre puede recuperarse de las coyunturas más adversas?[217].

---

[211] GARCÍA PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado contermporáneo.* Alianza Univerisdad. Madrid. Tercera Edición. 1982. Pag. 182.
[212] CLAISSE, A. *Op. Cit.* Pag. 136.
[213] SAAF, A. *Art. Cit.* Pag. 179.
[214] EL MALKI, Habib y DOUMOU, A. "État et espace social: le cas du Maroc". En *L´espace de l´État. Réflexions sur l´État au Maroc et dans le Tiers Monde.* Edino. Rabat. 1985. Páginas. 169- 203. Pag. 192.
[215] Tozy también insiste en esta idea: "En la práctica política, poder formal y poder real están disociados". No sólo no hay un verdadero Parlamento que desempeñe una función legislativa gracias a su legitimidad como cámara de representantes de la nación, que no haya una verdadera separación de poderes, y que no exista un contrato social entre el Estado y la población, sino que además las elecciones son una mera ratificación puntual del poder establecido. TOZY, Mohamed. *Monarchie et Islam politique au Maroc.* Presses de Sciences Polituques. Paris. 1999. Pag. 99.
[216] LAROUI, Abdallah. *Les origines sociales et culturelles du nationalisme marocain (1830-1912).* Centre Culturel Arabe. Casablanca. 1993. Pag. 67.
[217] SAAF, A. *Art. Cit.* Pag. 178.

Su respuesta está en la diferenciación entre un Estado profundo marcado por los valores religiosos, culturales e históricos, y otro Estado, variable íntimamente ligado al contexto socio- político y a los avatares económicos.

Pero la dicotomía que habíamos planteado al final del epígrafe anterior es válida también para el Estado marroquí, tradición versus modernidad, nación versus transnacionalidad, nacionalismo versus colonialismo e islamismo versus racionalidad.

Antes de continuar con el planteamiento de los actuales problemas del Estado marroquí en su edificación de un "Estado moderno", creemos necesario sumergirnos con Laroui en el proceso histórico de la formación del Estado marroquí hasta principios del siglo XX.

Si Laroui acude a la historia con el fin de explicar el fracaso movilizador del movimiento nacionalista tras alcanzar la Independencia y cuáles han sido los orígenes sociales de este movimiento, nosotros los vamos a retomar para introducirnos en la comprensión de las bases del actual Estado marroquí.

Laroui parte de la *bay´a*, el contrato entre una serie de actores sociales y el Sultán. "La institución de la autoridad política según la fórmula de la *bay´a* es de origen coránico: a la vez imagen y modelo, expresa la idea de juramento y de contrato"[218].

Si bien la *bay´a* en principio podría parecer un instrumento de poca utilidad política, ya que el Sultán tenía como principal función el mantenimiento del culto (por lo que era muy difícil destituir a un Sultán), sin embargo esta institución tradicional va a jugar un importante papel en la vida política y en la nominación y apoyo a los Sultanes.

La mayor causa de ilegitimidad es la *fitna*, es decir, una situación que hace prácticamente imposible la celebración del culto[219]. En el fondo, estamos frente a un contrato sociológico de tipo hobbesiano en donde encontramos una autoridad absoluta a cambio de garantía de seguridad[220].

La *bay´a* es un mecanismo de legitimación. Si bien es verdad, que la celebración de la *bay´a* no da ninguna fuerza al sultán que está siendo refrendado, sí que supone un fuerte reconocimiento de su poder, pero también, es un reconocimiento por parte del Sultán, de las fuerzas sociales que le están prestando ese juramento.

[218] LAROUI, A. *Op. Cit.* Pag. 71.

[219] El califato debe garantizar que no se de la anarquía *(fitna)*. La *fitna* conduce frecuentemente a un estado de no religión *(jahilya)* TOZY, Mohamed. *Monarchie et Islam politique.* Presses de Sciences Politiques. Paris. 1999. Pag. 32.

¿Cuáles son los actores sociales a lo largo del siglo XIX que participan en la *bay´a*? Laroui y Saaf nos hablan de la existencia de una burocracia conformada por varias clases, a la que no se le puede aplicar el modelo racional weberiano puesto que no seguía una normativa reguladora, ni tenía una clara división de competencias, ni una forma de reclutamiento a través de los méritos y capacidades propias de los candidatos, ni reconocía la delegación, pero sí mantenía unos procedimientos y unos mecanismos que permiten afirmar la existencia de una burocracia - según estos autores - en el Marruecos del siglo XIX[221].

En las páginas anteriores habíamos reconocido que el Islam es una ideología reformadora y moderna porque no establece una distinción entre una "clase" más cercana a la verdad divina y otra alejada de ella y que necesita de la primera para sus creencias y su culto. En el Islam no reconoce una aristocracia institucional, una iglesia, sin embargo, la realidad es muy distinta y la jerarquía es una realidad tan cotidiana como en los países no musulmanes. La distinción entre *khassa y amma* (masa) es fundamental. "La *khassa* en un sentido amplio está formada por todos los que detienen un poder exclusivo, natural o adquirido: baraka, saber religioso, saber profano, saber hacer; en cuanto a la riqueza, ella emana desigualmente de cada uno de estos dones"[222].

No vamos a seguir todo el recorrido por los distintos grupos sociales, los *chorfas*[223], los *ulemas*, o técnicos de la chari´a[224], las *zawia*s[225], y, por supuesto el Sultán, sino que lo que nos interesa destacar es que ya entre los distintos grupos podemos ver la existencia de conflictos ideológicos que luego se verán con mayor

[220] LAROUI, A. *Op. Cit.* Pag. 73.
[221] LAROUI, A. *Op. Cit.* Páginas 88 y siguientes. SAAF, Abdallah. *Maroc. L´espérence d´État moderne.* Afrique- Orient. Casablanca. 1999. Pag. 27. "Hay una fuerte tradición burocrática en Marruecos, la consignación por escrito de las costumbres de la administración y de sus relaciones, así lo pone de manifiesto".
[222] LAROUI, A. *Op. Cit.* Pag. 92.
[223] Plural dialectizado de cherif. Los chorfas son descendientes del profeta y por tanto se veían recompensados con ciertas ventajas fiscales o con propiedades o dones. Los chorfas estaban por todos lados, entre la elite urbana, los pequeños centros rurales, los santuarios en pleno campo. Desempeñan un importante papel social de mediación, y si llegan a desempeñar un papel político es porque captan una autoridad local preexistente. LAROUI, A. *Op. Cit.* Pag. 95
[224] Pueden emplearse bien como funcionarios o bien como educadores, en cualquier caso tienen una fuente estable de ingresos, los bienes habús, los bienes de las fundaciones religiosas. Los que pertenecen a la burocracia y los chorfas se veían sin embargo, depender de los dones del Sultán. LAROUI, A. *Op. Cit.* Pag. 98.
[225] Las *zawia*s podían cumplir cuatro funciones, la de seminario, cofradía, principado y *zawia* beréber. Laroui llega a afirmar que "la *zawia* no es una fuerza política más que como engranaje de la administración *Majzén*iana". LAROUI, A. *Op. Cit.* Pag. 146. Esta afirmación no es falsa pero sí me

nitidez. Nos estamos refiriendo al enfrentamiento entre chari´a contra *zawia*, enfrentamiento que puede ser expresado por *Majzén* frente a costumbre o tribu, o wahhabismo (entendido como movimiento reformista que clama por la pureza de las fuentes y por la vuelta a la unicidad de la religión) frente a marabutismo en donde los santos ejercen un papel de intermediación entre los creyentes y la divinidad, y además desempeñan un papel social de mediadores y árbitros y de aglutinadores de la población a través del Islam aunque sea heterodoxo.

El otro debate que concentra las fuerzas de Laroui es sobre la distinción entre *Majzén* y *siba* y su eterno enfrentamiento. Este debate sobre el que nos detendremos con mayor detenimiento en el capítulo sobre el Protectorado francés, pone de manifiesto la voluntad de algunos autores marroquíes por romper con los mitos extendidos por los sociólogos franceses acerca de las bondades de la vida tribal y su alto grado de democratización, pero sobre todo, lo que quieren romper es con la idea de la escisión entre el *bled Majzén* y el *bled siba*. Laroui se esfuerza por demostrar que hasta las tribus más remotas reconocían la autoridad espiritual del Sultán, pero también la política ya que en varias ocasiones reconocieron el papel del Sultán como mediador en sus conflictos y acataron su decisión.

Para el *Majzén* la *siba* no era identificada con las tribus[226] sino que la *siba* era definida por la *jahiliya* (lo no islámico). Es evidente, que si las *yemáas*, órgano de decisión de las tribus no sometidas al *Majzén*, tenían capacidad legislativa o, al menos, tenían unas costumbres por las cuales se regían, la chari´a no puede aceptar esto puesto que estaría cayendo en la *jahiliya*[227].

parece desmedida. Es cierto que algunas *zawia*s se insertaron en el engranaje del *Majzén* pero otras supusieron auténticos principados independientes del sultán.

[226] "ni la descripción comprensiva, ni la abstracción segmentaria, ni la imagen de un florecimiento biológico, ni el arcaismo literario permiten responder a la pregunta de qué es una tribu". LAROUI, A. *Op. Cit.* Pag. 178. Pero si con algún autor, Laroui es especialmente crítico es con Ernest Gellner. "La investigación anglosajona es en realidad una simple reformulación de los resultados anteriores, que no todos han sido adquiridos: la democracia de Montagne es llamada segmentariedad, el rechazo de Berque es llamado marginalidad; en un sentido superfluo. La segmentariedad como modelo, como imagen, no puede ser ni verificada ni falsificada, siempre presta a reinterpretar los descubrimientos de otro según su propio código: la única cuestión que nos vamos a plantear es si es capaz de hacer más comprensible la sociedad marroquí y la respuesta es negativa. La determinación espacio- temporal del sistema marroquí, que de todas formas puede ser descrito en términos segmentaristas, deja a Gellner y sus seguidores indiferentes; para ellos, que el sistema sea el resultado de la decadencia o de una experiencia abortada les importa poco, para nosotros es lo esencial". Pag. 177.

[227] LAROUI, A. *Op. Cit.* Pag. 179.

Toda la argumentación de Laroui comienza a hacer aguas cuando, tras definir la *siba* como la conjunción de dos elementos: la *jahiliya* y la no participación de las tribus en el sistema *majzeniano*, reconoce que la *siba* del siglo XIX no es la defensa del nivel tribal frente al *Majzén*, sino que el choque entre estos dos actores es debido a la presión internacional, del comercio europeo, que lleva a una desmovilización de las fuerzas locales en el marco de la superestructura político- guerrera[228].

Es más, el mismo autor llega a reconocer que "El *Majzén* es indispensable como institución en el Marruecos musulmán, la función social de la *zawia* nadie jamás la ha negado, incluso cuando el Sultán las castigaba como fuerza política, el papel del clan en la división del trabajo no ha cesado jamás. Estas tres estructuras caracterizan la sociedad marroquí"[229].

Es cierto que estas estructuras son fundamentales para la comprensión de la sociedad marroquí y que cada una cumple su función, pero cada una de ellas era demasiado débil para hacer frente a la presión extranjera cada vez más asfixiante. "El clan ocupa casi todo Marruecos, pero no puede servir de marco para un orden jerárquico; la *zawia* es capaz de organizar un territorio en todos sus aspectos, militar, económico, social y cultural, pero no ha podido jamás superar el estadio de principado; el conjunto urbano es el más integrado con sus comunicaciones, su administración, sus órdenes, su ideología, pero es también el más minoritario. El Sultán, ya lo hemos dicho, sirve de punto de unión a todos los sistemas parciales y sin embargo imperialistas, pero no puede representarlo ni incitarlos, todos en el mismo grado. Frente al peligro exterior, las respuestas serán distintas y escalonadas en el tiempo"[230].

Como consecuencia de la presión extranjera que deseaba ver llevar a cabo ciertas reformas modernizadoras, no con un fin altruista, sino para mejorar su situación y garantizar el comercio, los intercambios y la presencia de sus súbditos en Marruecos. Las reformas que deseaban los europeos para el *Majzén* eran que la administración fuera más honesta, regular, equitable, segura para todos, especialmente para los comerciantes. Así el país sería más productivo y el *Majzén* más respetado[231]. En otros aspectos,

[228] LAROUI, A. *Op. Cit.* Pag. 186.
[229] LAROUI, A. *Op. Cit.* Pag. 189.
[230] LAROUI, A. *Op. Cit.* Pag.. 232.
[231] El inglés John Drummond Hay al que Laroui denomina como "el visir de las reformas", fue uno de los mayores impulsores por la vía pacífica de la necesidad de la implantación de estas reformas. LAROUI, A.

también era necesario la implantación de reformas. La creación de una armada regular, la formación de los cuadros administrativos modernos, cultivados e integrados[232] y, la institución de un impuesto.

Tanto la reforma burocrática como la militar dependían directamente de la reforma fiscal, de la creación de un nuevo sistema fiscal capaz de financiar los cambios necesarios. La incapacidad de instaurar un impuesto contrario a la chari´a con la oposición de los *ulemas*, los pequeños comerciantes, y las poblaciones urbanas más desfavorecidas hizo fracasar todo intento de reforma.

El intento de implantar un impuesto indirecto que castigaba a la población urbana y que no estaba reconocido por la chari´a puso de manifiesto que "la oposición entre el orden de la política y el de la religión era cada vez más flagrante"[233].

El problema de los impuestos que sólo pagaban las capas urbanas más desfavorecidas (ni los comerciantes extranjeros, ni los grandes comerciantes marroquíes, ni las tribus) hizo que la armonía dentro del *Majzén* no fuera más que un recuerdo. Este problema enfrentaba los mercaderes con los *ulemas*. Pero en el fondo lo que había era la ruptura de la *bay´a* y la escisión entre el mundo político y el religioso[234].

Esto se tradujo en el *Majzén* no sólo tenía que hacer frente a las potencias extranjeras, sino que tenía que hacerlo sin sus clásicos apoyos que antes lo legitimaban. Ya desde finales del siglo XIX, el reformismo y el liberalismo partían con un handicap insoportable.

Las potencias europeas eran conscientes de la debilidad del *Majzén* y del Sultán lo que las animaba en su empresa de mayor presión al Estado e invasión de todas las esferas de poder, desde la economía y el comercio.

Si retomamos la idea de que la mayor falta del Sultán es la de los disturbios internos, es decir, no ser capaz de garantizar el culto rendido a Alá y no garantizar la seguridad interna y externa, el pacto se rompe y cada miembro de la comunidad retoma

Op. Cit. Pag. 255. Es curioso coger el Informe del Banco Mundial sobre la Administración marroquí de 1995 y poder encontrar las mismas carencias, casi un siglo después.

[232] A finales del siglo XIX comenzó el envío de delegaciones de miembros de la burocracia y de la armada para que se formaran en el extranjero. La experiencia no contó con los resultados esperados fruto de una serie de factores: la escasez de las personas enviadas, su alta edad lo que impedía reciclarse de una forma rápida, también su formación y el desconocimiento de la lengua del país al que iban, dificultaban la tarea, pero también cuando volvían, eran recibidos con recelo. LAROUI, A. *Op. Cit.* Pag. 286.

[233] LAROUI, A. *Op. Cit.* Pag. 293.

sus derechos. "Con esto se potenciaba a los marabuts, a las ambiciones políticas de las autoridades locales"[235].

La manifestación más evidente de la pérdida de la soberanía islámica se produce en 1860 cuando los judíos rompen la *dhimma* (contrato con los musulmanes) y se ponen bajo la protección de los infieles, de los europeos. Esto, también tenía unas consecuencias económicas, ya que los judíos dejaban de pagar sus impuestos como personas no sujetas a la soberanía marroquí, lo que suponía un descenso de los ingresos del Tesoro nacional y, por tanto, dificultaba aún más el sistema y la garantía del orden público.

"Si la soberanía del Islam era perdida, era por culpa del comercio que los europeos imponían a los marroquíes. Esta verdad fue afirmada varias veces por el Sultán, los miembros del *Majzén* y la mayoría de los clérigos"[236].

Es cierto que las deudas de guerra que Marruecos contrajo tanto con España como con Francia eran desorbitantes y que incluso llegaron a apoderarse de los derechos aduaneros del comercio exterior de Marruecos. Sin embargo, consideramos excesivo señalar como únicos culpables del fracaso del Estado marroquí a los europeos, proceso que le llevó a sumergirse en las condiciones de las grandes potencias europeas para acabar con la instauración de los Protectorados.

Podemos señalar como principales respuestas de finales del XIX y principios del XX, ante la *debacle* del Estado frente a las potencias europeas: un movimiento religioso, el salafismo, la anarquía en el mundo rural y la emergencia de pretendientes alternativos al Sultanato.

En cuanto al salafismo podemos decir que es más que un movimiento religoso, que significa una cultura que resiste frente a la amenaza externa, un grupo social (los *ulemas*) que se defienden, un poder central que pretende invalidar los concurrentes locales, una clase comerciante que descubre las bondades de la austeridad, pero a partir de 1930 el movimiento se desvirtuó de su origen lo que le hizo, por un lado, sobrevivir al colonialismo y a la independencia, pero impidió por otro, la implantación de la corriente reformista liberal[237].

[234] *Ibidem.* Páginas: 298 y 303.
[235] *Ibidem.* Pag. 309.
[236] LAROUI, A. *Op. Cit.* Pag. 336.
[237] *Ibidem.* Pag. 336.

"La anarquía marroquí era la última consecuencia del estallido de la *bay´a*, representaba en las zonas rurales lo que fue la oposición de los *ulemas* en las ciudades. En los dos casos, eran antiguos miembros de la shura (consejo del soberano para la consulta) alejados del poder que se rebelaron en el nombre de la norma ridiculizada"[238]. La importancia de estas frases está en observar como Laroui que había ridiculizado y negado la distinción *bled Majzén y ble siba*, reconoce de forma explícita que en el mundo rural como consecuencia o no de la influencia externa, se había roto la *bay´a*, y el Sultán no gozaba ni del reconocimiento ni del apoyo de determinadas zonas rurales, lo mismo que tampoco contaba en ese momento con el apoyo de ciertos *ulemas*.

El tema de los pretendientes que desde 1576 no se había dado en Marruecos vuelve a surgir en estos momento de confusión, de crisis y de falta de legitimidad. Además del problema del falso pretendiente Bu Hmara en 1909, del verano de 1907 al verano de 1912, Marruecos vivió una revolución comparable a las que vivieron Persia y el Imperio Otomano. El Sultán Abdul Aziz fue depuesto siguiendo los mecanismos legales por uno de sus hermanos. Durante más de un año, el país vivió dividido entre dos soberanos, uno que controlaba las ciudades costeras, el otro, la mayor parte de la zona interior[239].

La revolución hafidiana (los seguidores del pretendiente ´A. Hafidh, que finalmente se hizo con el poder tras destituir a Abdul Aziz) también fue un rotundo fracaso que puso las bases para la instauración del Protectorado.

Podemos caracterizar las reacciones de la sociedad marroquí de 1830 a 1912 como de una progresiva individualización de las fuerzas sociales y una vuelta a los valores culturales tradicionales.

"Si el nacionalismo marroquí bajo el Protectorado apareció en el *Majzén* y tomó la forma del salafismo, es como consecuencia de la evolución del sistema social marroquí desde 1830 y de sus principales resultados: la individualización de los actores de la *bay´a*, el monopolio ideológico de los alim-s contestatarios y el silencio de las fuerzas rurales no *Majzén*ianas"[240].

El salafismo como la consolidación de la cultura tradicional, se produce por que es el único lenguaje común a toda la sociedad.

[238] *Ibidem.* Pag. 368.
[239] *Ibidem.* Páginas 353 y 371.
[240] *Ibidem.* Pag. 418.

Para finalizar queríamos retomar unas conclusiones de Laroui cuya investigación detiene en 1912 pero en donde mantiene las siguiente afirmaciones para el período de 1912 a 1956: "1) entre las tres fuentes de autoridad que compartía la sociedad marroquí, el *Majzén* será quien consolide su preeminencia sobre los otro dos, la tribu y la *zawia*. 2) Entre los grupos dominante, es la antigua *khassa* la que continua a imponerse como elite del país. 3) Entre los elementos dirigentes, son los *ulemas* contestatarios quienes conserven la mayor influencia. 4) Entre los sistema ideológicos es el salafismo es el que se impone como la forma de expresión más auténtica"[241]. Nosotros queríamos hacer unas pequeñas matizaciones tanto a la primera conclusión como a la tercera. En cuanto a la primera, si el *Majzén* logra consolidar su posición frente a las otras dos fuentes de autoridad, es gracias al Protectorado que optó por el mantenimiento de las estructuras *majzenianas* junto con la implantación de ciertas instituciones de carácter occidental, pero sin olvidar que tanto las *zawia*s como las tribus desempeñaron un papel crucial no sólo social, sino también político, como mecanismos de legitimación. En cuanto a la tercera sólo queríamos recordar como estos *ulemas* han sido absorbidos por el Estado para asegurar su control. En Marruecos Hassan II tuvo la habilidad no sólo de potenciar su condición de Comandante de Los Creyentes sino de institucionalizar y monopolizar al clero para evitar una de las vías clásicas de contestación y protesta con una gran influencia en la opinión pública ya que sus decisiones están basadas en la chari´a[242].

Saaf se ocupa de demoler la visión tradicional y arcaica que sobre Marruecos se ha ido creando como consecuencia de los estudios hechos desde fuera del país, con una pervivencia de antiguas imágenes coloniales y precoloniales, y con tintes de necolonialismo. Aboga por la modernización y afirma que en Marruecos se está produciendo. El cambio económico, a través de la liberalización y privatización de la economía provocando la emergencia de nuevas clases sociales, es un botón de muestra de ello. Crítico incansable de las teorías sobre el Estado patrimonial, neopatrimonial, sobre el nepotismo y las redes clientelares, como mecanismos fundamentales de la vida política, social, administrativa, y económica del país, reconoce, a su pesar, que existen elementos que permiten hablar a los teóricos de nepotismo, y de neopatrimonialismo,

[241] *Ibidem.* Pag. 434.
[242] TOZY, Mohamed. *Monarchie et Islam politique au Maroc.* Presses de Sciences Polituques. Paris. 1999. Pag. 19.

pero que no se deben olvidar los grandes y rápidos cambios que se están produciendo en Marruecos porque eso llevaría al Estado hacia otros caminos.

En cuanto a la pregunta primera de cómo ha podido pervivir una estructura tradicional como es el *Majzén* junto con unas instituciones estatales modernas, Saaf critica las teorías que califican de patrimonial, neopatrimonial o de nepotismo al Estado marroquí actual. Las teorías sobre el patrimonialismo afirman que "el líder conserva el máximo de información sobre las instituciones y el máximo de libertad de acción sobre las organizaciones formales. Los grupos están constantemente divididos y reequilibrados". "Se trata de una proyección de la familia, de la autoridad patriarcal sobre la organización estatal y el método de gobierno. Haría falta añadir a estos elementos de definición, el recurso a la legitimación religiosa. Contiene un cierto modelo de patronazgo que rige a la sociedad en su conjunto y que se proyecta primero sobre la esfera política propiamente dicha"[243].

Para Saaf el análisis del sistema como neopatrimonial junto con la tendencia a resaltar el papel de un único actor, el Monarca, subestiman las conquistas legales y racionales, la consistencia de la vida institucional, y el contenido efectivo de la modernización en numerosos sectores.

En Marruecos se dan ciertos elementos que han sido clasificados de neopatrimoniales: gran parte de la elite en el poder se siente depositaria exclusiva del sentido del Estado, el contacto personal dentro del aparato administrativo es más importante que el seguimiento de las reglas formales weberianas; la pervivencia en la práctica institucional de una tendencia modernizadora y otra tradicional; el papel del Rey, jefe del ejecutivo, máxima autoridad religiosa, "sumergiendo sus raíces en la constitución escrita y en las profundidades de la cultura cívica". El Rey asume las funciones tradicionales de símbolo de unidad, garante de la perennidad del Estado, mantenimiento de la unidad moral, pero también simboliza la alianza con la modernidad política, social y económica. En el plano político, el Rey toma todas las decisiones políticas importantes, nombra y cesa de sus funciones a los ministros, promulga las leyes, puede disolver el parlamento, y ejerce su poder por decreto.

Otro elemento a tener en cuenta para observar los rasgos neopatrimoniales del Estado marroquí, es la extensión del sector público "cuando hipoteca su rendimiento y

[243] SAAF, Abdallah. *Maroc. L´espérence d´État moderne*. Afrique Orient. Casablanca. 1999. Pag. 130.

su eficacia en el plano económico, se inscribe en el camino general del Estado que intenta asegurar un control de eficiencia política, reduce los márgenes de autonomía de la sociedad, y somete a las elites económicas a esa misma dinámica". El seguimiento de la gestión de las empresas públicas pone de manifiesto que estas son consideradas como patrimonio particular de la tecno- burocracia que hacen y deshacen a su antojo con una clara concentración del poder administrativo, político y económico[244].

Los principales argumentos de Saaf en contra de la teoría neopatrimonialista son: la privatización por parte de la tecno- estructura hacia el gran capital privado es una forma de perder su poder y de avanzar. El neopatrimonialismo es contrario en teoría al liberalismo y, sin embargo, los últimos gobiernos desde 1988, han estado marcados por sus estrategias liberales. La emergencia de una clase social media- alta, "el empresario de nuevo perfil ha contribuido a transformar el paisaje del mundo rural marroquí. Ha provocado un cambio en las mentalidades de los campesinos"[245].

"Los espacios de salud, de educación, el tejido industrial, los equipamientos sociales, se extienden y se refuerzan al menos en términos absolutos, los mismos servicios que el discurso de tipo populista caracterizaba como insuficientes"[246].

Lo más interesante de la superación del discurso neopatrimonial, para Saaf, es la posibilidad de preguntarse por los derechos y las obligaciones políticas de los individuos que habrían alcanzado su condición de ciudadanos. "La idea según la cual no habría individualidad identificada como tal, sino más bien colectividades ficticias como la tribu o la *zawia* y que la regulación se efectúa por negociación y mercadeo entre el poder y las elites y no entre el Estado y el hombre, me parece grosera, e incluso aplicada esencialmente al pasado"[247].

Para Saaf el paso cualitativo del sujeto al ciudadano se ha dado y aunque persistan elementos entre los dos tipos de repertorios que hemos recorrido, el neopatrimonial y el moderno, Saaf concluye que eso no conduce a afirmar el predominio de la lógica segmentaria sobre la lógica ciudadana[248].

Si bien es cierto, que todos estos cambios que señala Saaf no los podemos negar, sí que los podemos cuestionar. Es evidente que la mejora de los servicios públicos se ha

[244] SAAF, Abdallah. *Op. Cit.* Páginas: 140-160.
[245] *Ibidem.* Pag. 171.
[246] *Ibidem.* Pag. 174.
[247] *Ibidem.* Pag. 175.

producido en los últimos tiempos, pero el déficit con respecto a las demandas y necesidades de los ciudadanos siguen siendo abismal. Llama la atención, ver de un líder de un partido de la antigua oposición (primero de la OADP y actualmente en el PSD, que forma parte del gobierno) cantar las bondades de la política de liberalización como una forma de acabar con la concentración del poder económico de las elites de la tecno-burocracia y, en último lugar, a pesar de los cambios sociales y culturales que se están dando como consecuencia de un cierto avance, nos sentimos más inclinados a pensar como Mohamed Tozy sobre el papel de la religión en la sociedad marroquí en sus relaciones con el Estado, el papel que sigue desempeñando el monarca y cómo eso influye de una forma neta en la consideración de no ciudadanos de los individuos, sino como sujetos.

Es cierto que ha habido un retroceso de la religión en parte de la sociedad marroquí[249], sin embargo, en Marruecos, aún funcionan tres esferas creadoras de identidad que las reconocíamos a finales del siglo XIX y principios del XX: la esfera *califal* (que recuerda la filiación de la Monarquía con los primeros gobiernos del Islam, de ahí que se reproduzca el ritual político tradicional), la *majzeniana* (es el lugar central donde se construye la cultura del poder y provee los símbolos de la autoridad. El *Majzén* es distinto de la administración estatal y del Monarca. El *Majzén* es un concepto secular, profano, sin ninguna carga religiosa) y, la *cherifiana* (implica la filiación directa con el Profeta. "Si la Constitución hace de la obediencia un deber cívico, la *chari´a* una obligación canónica, el *cherifismo* la transforma en fuente de bendición"[250]).

"La Monarquía, actor dominante del campo político, es también el proveedor del sistema político en representación y en imágenes que determinan su estructura normativa"[251].

En el campo político, la legitimidad del Monarca le viene principalmente, por la religión, de ahí, que no pueda reconocer las otras expresiones concurrentes del Islam, sin incurrir en el reconocimiento del cisma de la comunidad musulmana. La opción de

[248] *Ibidem.* Pag. 188.
[249] La anécdota que incluye Tozy en su libro es muy ilustrativa de esto. Un comerciante de 80 años de Casablanca coge el avión hacia París. Al lado se sienta un cristiano. El marroquí al comenzar el vuelo comienza a rezar en voz alta con su rosario, de tal forma que molesta a su vecino de viaje. Una vez terminado el despegue el buen señor pide a la azafata un whisky doble. El cristiano sorprendido le pregunta cómo después de tantos rezos se toma una bebida alcohólica. El marroquí responde que "el rosario es para Dios y el whisky para mí". TOZY, M *Op. Cit.* Pag. 23.
[250] TOZY, M. *Op. Cit.* Pag. 82.

integrar los *ulemas* a través de una administración fuertemente concentrada, que se encarga de formarlos, decidir sus destino y controlar la construcción de las mezquitas, debilita la presencia de una de las fuerzas clásicas de contestación al poder establecido del Monarca.

La rehabilitación de la *bay´a*, elemento constitutivo del poder político ha permitido reducir el lugar del derecho positivo y convertir una legitimidad histórica en una forma institucional. La *bay´a* no es un contrato y aunque lo considerásemos como tal, no hay una representación de la comunidad. La *bay´a* no cuestiona los fundamentos del poder, sino que simplemente representa un compromiso de obediencia[252].

Los otros actores no acceden al campo político hasta que no aceptan las reglas del juego que vienen establecidas desde Palacio: el régimen político no puede ser discutido, la persona real es sagrada e inviolable, las decisiones del Rey son inatacables en justicia, y son superiores a todas las normas producidas por el Estado.

Por tanto, si recordamos los elementos y los actores que intervenían a finales del siglo XIX y primeros del XX en la conformación del Estado, podemos observar que un siglo después siguen estando muchos de ellos vigentes, incluso el Rey ha visto reforzar su papel gracias al Protectorado y, tras la Independencia, la política de debilitamiento y fractura del movimiento nacionalista y de los partidos que surgieron de él.

Las estrategias seguidas por los grupos sociales y comunitarios (partidos políticos, tribus, asociaciones, intelectuales) oscilan entre la proximidad al espacio despótico (Palacio) generador de autoridad y de influencia, y la disidencia relativa. La ordenación del sistema se hace por la circulación controlada entre los lugares de disidencia y los lugares de proximidad, entre la corte y la tribu. Explorando los mecanismos de esta dinámica, se puede comprender mejor la capacidad del *Majzén* a acomodarse a las bolsas tradicionales de resistencia (*ulemas*, intelectuales disidentes) y modernas (colectividades locales) y convertirlos en apoyo"[253].

El Islam es el punto de anclaje de la cultura política dominante. "Un régimen político autoritario y musulmán como el de Marruecos se conforma en torno a un principio de unicidad del poder monolítico en el cual, Dios es el modelo perfecto. La relación con el poder no puede, en consecuencia, ser dual. La toma de conciencia del

[251] *Ibidem.* Pag. 19.
[252] *Ibidem.* Pag. 33.
[253] *Ibidem.* Páginas: 20 y 21.

otro no pasa ni por la representación, ni por la contractualización de la relación política"[254].

"Los gobernados no pueden existir como categoría autónoma y soberana más que fuera del sistema, en un espacio de disidencia (*siba*). Esta categoría, central para nosotros, hunde sus raíces en una cultura tribal y segmentaria.

La ausencia de una relación teológica entre los fundamentos del poder y la voluntad de los sujetos del poder da una significación particular a la obediencia y a la adhesión al sistema político. Esta se convierte en un acto de fusión/extinción en el poder. Esto supone previamente el paso obligado por la condición servil, ya que la categoría de esclavo es indisociable a la de hombre. Al poder absoluto de Dios corresponde el servilismo absoluto del hombre, y la liberación de este pasa por la fusión con Dios. En una cultura tan monoteista, una teología de la liberación se funda paradójicamente, como se verá en el caso del islamismo, sobre una teología del servilismo. El vicario de Dios (jalifa) único participa de esta doble lógica de la sumisión servil/libertad, único en detentar un poder absoluto sobre los hombres y las cosas"[255].

En un sistema político en donde siga operando la legitimidad califal y la práctica de la *bay´a* no puede darse la separación de poderes, la soberanía popular, la representación (parlamentaria), la oposición al sistema o la alternancia[256].

¿Cómo un sistema tan cerrado consigue regenerar sus fuentes de legitimidad y evitar la desintegración? Lo consigue a través de la renovación de su elite, promoviendo el pluralismo y permaneciendo a la escucha de la sociedad profunda[257]. De ahí, que la *siba* pueda ser considerada como un mecanismo de la garantía de la regeneración. Tanto el poder como los disidentes la perciben como una demanda de integración. La disidencia no se hace disfuncional, es decir, subversiva, a no ser se convierta en una alternativa política. Esto se produce cuando la persona o el grupo disidente cree una legitimidad alternativa bien a través de una justificación cherfiana (descendencia del Profeta) o por el establecimiento de un proyecto republicano[258].

La disminución del papel del Estado tanto en la economía, como en la esfera política es probable que debilite al Estado, pero no necesariamente al Monarca que se

[254] *Ibidem.* Pag. 26.
[255] *Ibidem.* Páginas: 26 y 27.
[256] *Ibidem.* Pag. 34.
[257] *Ibidem.* Pag. 51.

aprovecha directamente a través de su participación financiera en actividades estratégicas privatizadas, o bien por el mantenimiento de una clientela.

"La hegemonía de la Monarquía se manifiesta de dos maneras: monopolio de la producción simbólica religiosa lo que permite controlar el paradigma islámico del poder; y capacidad del Estado y del *Majzén* de difundir el sentido de los conceptos políticos. La primera es portadora del signo y la segunda del sentido. Así, la democracia se ha convertido en la *chura* (la consulta), el diputado ha pasado de una vocación de representación a una vocación ministerial, está al servicio de su Majestad. El funcionario es un servidor personal del soberano, mientras que la ley es un simple edicto real *(dahir)*, revestido de los mismos atributos de infalibilidad que su fuente"[259].

A pesar de todas estas afirmaciones tampoco podemos ignorar que la *bay´a* no sustituye de ninguna manera el discurso de legitimación que está basado en el éxito económico y en la eficacia de la burocracia. Y "el determinismo de la religión es relativo. Las construcciones teológicas son tomadas en su dimensión simbólica únicamente porque los actores políticos se refieren a ella para asentar su legitimidad y fundar su derecho al poder"[260].

3.- CONCLUSIONES.

En estas conclusiones queríamos detenernos en la comparación de algunos de los elementos que se repiten tanto en la formación y crisis de los Estados industrializados occidentales como en los Estados postcoloniales.

El objetivo de estas páginas era enmarcar la descentralización en su verdadero entorno, la crisis del Estado. De ahí, que antes de aterrizar en el caso concreto del proceso de descentralización marroquí, hayamos hecho un análisis desde la teoría del Estado, del surgimiento del Estado, los distintos mecanismos de distribución del poder que dan lugar a las distintas formas del Estado y, la crisis actual del Estado- nación. La formación de los Estados postcoloniales en el mundo árabe también es indicativa de la situación actual del Estado marroquí y de su proceso de formación.

El debate sobre la relación entre Estado y nación, si primero se crearon los Estados y luego el mismo Estado provocó la creación de la nación, o si fue al contrario,

[258] *Ibidem.* Pag. 63.
[259] *Ibidem.* Pag. 74.

no es un debate que esté resuelto, sin embargo, la mayoría de los autores aceptan el hecho que para la gran mayoría de los países europeos la creación del Estado fue previa a la formación de la conciencia nacional. Para los países árabes, tras los procesos de independencia, hemos podido ver que el nacionalismo fue el motor que impulsó la lucha contra el colonizador y que sirvió junto con la religión como uno de los elementos de cohesión social. El nacionalismo, en el mundo árabe, fue previo a los actuales Estados surgidos de la descolonización. Esta secuencia que no en todos los países se respeta no es más que la consecuencia de un proceso anómalo de formación de estos Estados fruto de la presencia de las metrópolis.

Si aceptamos con Gellner que la cultura es importante, por no decir fundamental en la formación de la conciencia nacional como fuente de identidad y motor de la acción colectiva, en los Estados industrializados occidentales, la religión que fue la matriz de donde surgió el nacionalismo, especialmente del protestantismo, ha sido desgajada de las instituciones estatales. La religión pertenece al mundo privado de las relaciones entre el individuo y Dios, pero no repercute, en teoría, en las formas públicas ni en las instituciones.

En los Estados postcoloniales del mundo árabe y musulmán no existe una separación entre la esfera religiosa y la esfera política. En el caso marroquí, lo veíamos con toda nitidez como el Monarca conservaba las mismas prerrogativas tanto políticas como religiosas desde hace siglos. El Monarca que es el Comandante de los Creyentes, que goza de la legitimidad cherifiana porque es descendiente directo del Profeta y además es jalifa ya que sigue las prácticas institucionales que se seguían en los primeros gobiernos musulmanes, como es la *bay´a*, hace que la instauración paralela de instituciones liberales constitucionales, como la existencia de un Parlamento, un gobierno, la separación formal de poderes, la celebración periódica de elecciones, sean carentes de un valor real.

La consecuencia inmediata de esta percepción de la política y de las instituciones estatales imbuida de una legitimidad religiosa en donde el Monarca ocupa un papel preponderante, es que el ciudadano, como es entendido en Occidente, tras las revoluciones liberales y la Ilustración, es decir, como sujeto de derechos y de obligaciones, no puede existir en un país como Marruecos. Tozy nos lo explicaba, si la

[260] *Ibidem.* Pag. 77.

unicidad de Dios nos lleva a reconocer su poder absoluto y el de sus vicarios en la tierra, no puede existir una relación contractual entre el Monarca y el pueblo, ni siquiera entre los actores sociales más relevantes, simplemente existe una relación de servilismo en donde a los sujetos no se les reconoce ningún derecho ni obligación con respecto al Monarca. Tozy no niega la existencia de un cambio social profundo y de una notable evolución económica en Marruecos, como reivindica Saaf, sin embargo, el peso del Estado en el que perviven dos estructuras, una, "moderna" y otra de carácter "tradicional" en el que el Monarca es la clave de bóveda, dificulta el despegue de una sociedad emergente con otras aspiraciones. Pero el salto entre la concepción del sujeto a la de ciudadano no se ha dado, y la muestra más evidente de ello es la pervivencia de la cultura del miedo que, a pesar de los últimos cambios ocurridos en Marruecos, impide que la sociedad participe y tome partido por la adopción de algunos de los caminos que están abiertos en la actualidad.

Los países occidentales industrializados habían conseguido, la mayoría de ellos alcanzar un Estado del bienestar, con el desarrollo de políticas públicas que cada vez cubrían las demandas de los ciudadanos en constante aumento y cambio. También es cierto, que la situación actual es la del cuestionamiento del mantenimiento de los Estados del bienestar. Grandes aparatos burocráticos, ineficacia, altos costes, constante cambio, son algunas de las preocupaciones y de los fracasos de los Estados sociales cuyo mayor enemigo no es sólo su propia incapacidad para responder de manera adecuada a las demandas cada vez más heterogéneas de los ciudadanos, sino la ideología del neoliberalismo que ha aprovechado esta crisis para proclamar la ineficacia del Estado del Bienestar y las ventajas de un Estado que cubra los requisitos mínimos de seguridad, estabilidad e identidad, pero que no se inmiscuya en la sociedad y en la economía.

En los Estados árabes hemos visto como en los últimos cincuenta años han pasado de la formación de los Estados liberales que adquirieron el compromiso de garantizar el desarrollo de la nación, faltos de otros pilares para fundamentar su legitimidad, ya que las instituciones liberales aplicadas estaban, generalmente, vacías de contenido, a los Estados socialistas, cuyo mayores exponentes fueron el naserismo y el baazismo, para volver al liberalismo con la aplicación de las políticas de ajuste estructural y el sometimiento a los dictados de los organismos internacionales.

Es cierto que el Estado actual en Occidente está en crisis, pero también es cierto, que los Estados postcoloniales del mundo árabe y musulmán, no han llegado a sedimentar las estructuras mínimas de los Estados liberales.

El papel de la sociedad civil es vital para entender la existencia del Estado. Es más, no existe el Estado sin una sociedad civil. Sin embargo, en los Estados árabes, hasta hace bien poco era difícil delimitar la existencia de una sociedad civil. Palacios Romero habla de un tercer elemento, la "sociedad civil islamista" mucho más visible y más activa que la sociedad civil clásica. Es probable que una de las causas de esta difuminación de la sociedad civil en los Estados árabes ha sido la destrucción de la comunidad y de sus lazos, por el colonialismo, sin llegar a sedimentar las bases estructurales para la construcción de una sociedad. La pervivencia a medias tintas de estructuras de intermediación y de acción colectiva tradicionales, como las *zawia*s, o el espíritu de tribu (que además son negadas desde el discurso oficial), junto con unos sindicatos y partidos políticos constituidos por elites formadas por la metrópoli, que no sirven de articuladores de los intereses de la sociedad frente al Estado, provoca que las relaciones entre el Estado y la sociedad sean tan descarnadas.

Esta fractura entre la sociedad y el Estado que ya no es consentida porque ni siquiera ha sabido cumplir con sus promesas, como fueron las de garantía de la seguridad y la del desarrollo económico y social, ha provocado la emergencia de diferentes respuestas. Los movimientos islamistas, las asociaciones de defensa de los derechos del hombre, asociaciones que luchan por la igualdad de la mujer, y también el regionalismo (que ha sido negado en el discurso oficial de todos los países del Magreb), son algunas de ellas. En Marruecos, las colectividades locales dentro de su encorsetada estructura, supusieron un potencial exponente de disidencia. En la actualidad, se han convertido en uno de los mayores aliados del Estado y de su estrategia gracias a la forma en la que se ha llevado a cabo el proceso de descentralización. Si la descentralización es una nota común en los Estados industrializados occidentales, incluidos los Estados de marcado carácter unitario, como Francia, ha sido como respuesta a un Estado cuyas dimensiones habían crecido hasta el punto de ser muy difícil su control, su gestión y su mantenimiento, de ahí, que se buscaran fórmulas menos impopulares y menos destructivas con respecto al Estado, que las privatizaciones. La gran solución estuvo en la descentralización entendida en su triple acepción. La descentralización facilita la

democratización porque al estar los centros de decisión más cerca de los ciudadanos no sólo los pueden controlar mejor sino que las políticas se hacen más transparentes, y se acerca más al objetivo de la democracia directa, en la esfera local. La descentralización, en el plano administrativo, supone, en principio, una mejora en la gestión y un descenso de los costes financieros al ser repartidos entre el Estado y las colectividades locales. Eso se traduce también, en un traspaso no sólo de competencias sino también de la impopularidad del Estado hacia los entes locales. Por último, la descentralización significa el reconocimiento del hecho diferencial, ya sea cultural, histórico, lingüístico o religioso. En un momento en el que se habla de la emergencia de los nacionalismos, y de reinvención del territorio, la descentralización ha supuesto la gran respuesta a todos estos desafíos de los Estados actuales. Los Estados del mundo árabe también han seguido, como consecuencia de sus crisis, esta política de descentralización, pero como veremos en el estudio del caso concreto del proceso de descentralización en Marruecos, la descentralización preparada desde el poder central con carácter unilateral, simplemente afectaba a su connotación administrativa, y aunque desde el discurso oficial fue concebida como la gran panacea para responder a todos los problemas sociales, económicos y políticos del país, no ha significado, por el momento, un cambio sustantivo ni hacia una mayor democratización, ni un despegue económico y social.

La descentralización no ha sido una opción política adoptada por los Estados, sino que ha sido la respuesta a una necesidad de cambio y de transformación del Estado sin perder su esencia. Los Estados por definición, ya lo veíamos en las primeras páginas, se construyen a través de dos procesos: el de centralización y el de homogeneización, por tanto la descentralización no es más que un recurso ante una crisis, porque de lo contrario, el Estado no cedería ni competencias, ni recursos, ni sus bases de legitimidad.

Esta necesidad es la que hemos intentado poner de manifiesto tanto en el caso francés, que no has servido como referente metodológico y conceptual, y en el caso marroquí. La descentralización en Marruecos que es emprendida abocando a dos de sus acepciones, la de mayor democratización y mejora en la gestión administrativa encaminada hacia el desarrollo económico y social, nunca reconoció que la descentralización fuera política, y mucho menos, que sirviera para impulsar el reconocimiento de hechos diferenciales regionales y lingüísticos. Esta concepción de la descentralización está más cercana a la llevada a cabo en Francia que, por supuesto, la

española que fue impulsada por la salida de un período en el que España estuvo sometida a la dictadura y en donde históricamente y constitucionalmente habían sido reconocidas las diferencias nacionales, lingüísticas, históricas y culturales.

Hemos escogido dos exponentes muy significativos del mundo occidental y del mundo árabe y musulmán, Francia y Marruecos. El nexo de unión primero fue el colonialismo, pero tras los procesos de descolonización, el hecho de que Marruecos no rompiera con su herencia del Protectorado y que mantuviera e incluso implantara estructuras de su antigua metrópoli es consecuencia de lo que se ha llamado mimetismo. Hemos hablado de mimetismo, de injerto de instituciones liberales en una estructura tradicional, de la pervivencia y la dicotomía entre dos modelos, uno, moderno, y el otro, tradicional... Marruecos emprende tras su independencia un proyecto de construcción de un Estado moderno, y uno de sus pilares básicos será la Administración territorial con sus dos colectividades locales (en un principio, hasta 1992) la comuna y la provincia, para añadirse, la región siguiendo una evolución en el proceso de descentralización muy similar y casi paralelo en el tiempo al llevado a cabo en Francia.

Para el estudio de las políticas públicas en distintas administraciones públicas de distintos países, se ha visto que hay una tendencia casi natural a que las soluciones a similares problemas "converjan" en un mismo modo de hacer[261].

En las políticas de convergencia aplicadas al mundo de las políticas públicas podían distinguirse cuatro procesos distintos: la emulación (cuando las naciones se apropian y adaptan estructuras y políticas de otras sociedades); la convergencia a través de las elites, de las redes de trabajo y de comunidades políticas; la convergencia a través de la armonización (especialmente, de organizaciones intergubernamentales) y, la convergencia a través de la penetración (cuando un actor externo participa en la selección de los objetivos, la fijación de los costes, y la movilización de los recursos y capitalización en procesos políticos de otro país).

Si trasladamos estos cuatro procesos de las políticas de convergencia en el caso de las políticas públicas, hacia las formas de los Estados, podemos ver que en el caso marroquí, se ha producido una convergencia con el modelo francés, tras el proceso de descolonización, a través de la emulación. La emulación ya la hemos definido como la

[261] BENNETT, Colin J. "What Is Policy Convergence and What Causes It?". En *B. J. Political Science.* Nº 21. April 1991. Páginas: 215-233.

apropiación y adaptación de estructuras y de políticas de otras sociedades. En cuanto al segundo proceso, la convergencia entre las elites es aún hoy en día una constante entre Marruecos y Francia. La presencia cultural, lingüística, intelectual de Francia en Marruecos, a pesar de ser combatida, por la cercanía de otras culturas y por la política de arabización, sigue siendo predominante. Tampoco podemos olvidar que las elites marroquíes que lucharon contra el colonialismo y formaron el actual Estado, fueron creadas por la metrópoli. El tercer proceso, el de convergencia por armonización gracias a la participación en organizaciones intergubernamentales como consecuencia de una serie de intereses comunes, no se ha dado entre Francia y Marruecos, pero ni siquiera entre los países del Magreb.

Por último, la política de convergencia a través de la penetración, en donde un actor externo participa en la selección de los objetivos, la manera de llevar a cabo la política y su financiación y además se beneficia de ella, tuvo su manifestación más nítida en el proceso de colonización y en la instauración del Protectorado. Marruecos no pudo ni ha querido romper con su herencia francesa, de ahí, que para la mayor comprensión del proceso de descentralización marroquí enmarcado en la crisis del Estado actual, hayamos tenido que partir del proceso de descentralización francés.

4.- LA DESCENTRALIZACIÓN EN FRANCIA : INTRODUCCIÓN

La necesidad de explicar cuál es el papel de la descentralización en Francia en nuestra investigación sobre la descentralización en Marruecos se ha convertido en una tarea ineludible. Cuando nos enfrentamos a la elaboración de un marco teórico para abordar la realidad del proceso de descentralización, todas las pistas nos conducían hacia Francia. La primera y más rotunda es la lengua que con todo su poder conceptual y de construcciones mentales incide de una forma directa en la formación y en las actuaciones de la elite marroquí. La segunda, porque Francia, a pesar que su Protectorado en Marruecos, fue corto en el tiempo, aún hoy se pueden ver los coletazos de su impresionante influencia y, la administración es un lugar privilegiado para poder encontrarnos con la adaptación, a una realidad socio-política distinta, de muchos de los elementos y principios constitutivos de la organización administrativa francesa. La

tercera pista la constituyen todos los profesores, investigadores, y consejeros franceses que gracias a un profundo conocimiento de Marruecos mantienen una estrecha relación que se ve reflejada en algunos textos e instituciones político- administrativas[262].

En nuestras pretensiones no reside la voluntad de hacer un estudio comparado entre la descentralización en Francia y Marruecos, ni siquiera, nos va a servir como modelo, sino como referente del cual extraigamos los parámetros y la metodología necesaria para acercarnos al proceso de descentralización en Marruecos.

Las razones que nos impiden recurrir a Francia como modelo son demasiado pesadas para poder esquivarlas. Hay tres elementos base sobre los cuales vamos a intentar reconstruir la descentralización en Francia que son la concepción del Estado, la Unidad Nacional y, la Democracia que difieren de una forma sustancial en Marruecos y que nos impiden por tanto llegar a unas conclusiones a través de unos mismos elementos.

Aún así, consideramos que merece la pena levantar el edificio de la descentralización francesa. La descentralización desechada anteriormente por algunos "arquitectos" es ahora la piedra angular del sistema político- administrativo. Este proceso no ha sido lineal en el transcurso de la historia en Francia, de ahí, que la construcción de este edificio se realice a través de tres niveles: un repaso resumido por los precedentes históricos de la descentralización, el año 1982, momento en el que se aplica la ley Defferre que se convertirá en el punto de arranque de una determinada concepción de la descentralización y, las tendencias actuales que intentan dar respuestas a las lagunas institucionales en el proceso de descentralización. El papel de los poderes locales, la construcción y el mantenimiento del sistema fiscal local, las relaciones entre las colectividades locales y el Estado, y la actuación de las regiones en la Unión Europea serán también las pautas que nos conducirán a la comprensión del proceso descentralizador en Francia.

Toda esta *démarche* sigue una única lógica, la lógica institucional entendida como el proyecto que anima. La lógica institucional está conformada por todas aquellas reglas concretas que nos ayudan a encontrar el proyecto inicial. Representa las reglas de las estructuras y del funcionamiento.

[262] Jean-Claude Albert en su artículo “Monarchie locale au Maroc” en *Pouvoirs Locaux*. Nº 33. Vol II. 1997. Páginas. 111-116, habla de cómo el proceso de regionalización en Marruecos está influenciado por la regionalización según la concebía De Gaulle y que sometió a referéndum el 27 de abril de 1969.

"Las instituciones se presentan como las reglas del juego que enmarcan los distintos repertorios de acciones, que reducen la incertidumbre de conductas oportunistas y que delimitan los derechos y las obligaciones de los actores, en referencia a las normas y los valores colectivamente compartidos"[263].

En nuestro propósito de aproximarnos a la descentralización en Francia, nos encontramos con tres hipótesis:

- La primera, sostiene que en Francia no se ha producido una verdadera descentralización. La justificación reside en la clase política que se ha opuesto a dicho proceso como consecuencia de la acumulación de mandatos. La elite política local y la nacional es la misma y no tienen ningún interés en disociar el poder central del local por todas las ventajas que de ello obtienen.

- Segunda, en Francia hay descentralización porque las regiones y las estructuras de cooperación intercomunales que durante los años 80 habían sido los puntos débiles de la descentralización, en los 90 se han convertido en los elementos clave. Además, el Estado ya no puede más, no puede seguir garantizando la prestación de una serie de servicios necesarios para su legitimidad y los ha transferido a las colectividades locales.

- Tercera, en Francia, el Estado debe reforzar la descentralización a través de la desconcentración, pero creando nuevos espacios descentralizados diferentes a las colectividades locales ya existentes. Es el caso de los *pays*[264] y de las "aglomeraciones urbanas", estructuras menos rígidas que ofrecen un espacio para el desarrollo de políticas públicas territorializadas.

5.- PRECEDENTES HISTÓRICOS

En este apartado proponemos algunas referencias históricas previas a 1982 año que como adelantamos será el punto de inflexión elegido para acercarnos al proceso de descentralización seguido en Francia.

[263] WACHTER, Serge, "La décentralisation" en NÉMERY, Jean-Claude; WACHTER, Serge. *Gouverner les territoires.* DATAR, Éditions de l´aube. Marseille. 1994

[264] Ya que no hemos encontrado una traducción literal que recoja el sentido del término *pays*, en el que aquí va a ser utilizado, es decir, como el nivel entre la comuna y el departamento que debe servir para superar las rigideces de las estructuras desconcentradas y descentralizadas, preferimos mantenerlo en el texto como tal. Con el término *arrondissement* entendido como división administrativa específica de Francia, ocurre lo mismo. No hay una palabra en español que designe esta realidad administrativa francesa.

El período revolucionario de 1789 a 1799 se caracteriza por el contraste entre la inspiración racionalizadora que fundamenta la creación del departamento y, el oportunismo político, que será el causante de la falta de una definición para la implantación de los órganos representativos locales.

El 22 de diciembre de 1789 desaparecen bajo el departamento las antiguas estructuras como las diócesis, los gobiernos, las generalidades, las bailías y prebostazgos, así como las provincias y los *pays* con sus privilegios. El 15 de febrero de 1790 el número final de departamentos era de 83, que a su vez, fueron divididos en distritos y cantones[265].

Con las Asambleas Constituyente y Legislativa, se pasa de un centralismo monárquico a un sistema muy descentralizado en donde el departamento es el pivot. En cada uno de los niveles de la administración territorial, departamento, distrito, y comuna podemos encontrar dos instancias. Un consejo, órgano deliberante elegido por dos años en los departamentos, un directorio o buró en las comunas con carácter permanente y, un procurador elegido por cuatro años en el departamento, y por dos años en los otros niveles cuya función era la de representar al Estado en las distintas divisiones territoriales locales.

Pero los representantes locales elegidos no siempre gozaron la misma suerte. En 1792, la Convención destituye a los representantes departamentales y los reemplaza por personas designadas, y a partir de octubre de 1793, se intenta depurar la administración y nombrar a todos los agentes públicos.

Hasta la llegada del Directorio (1795-1799) no se vuelve a una cierta descentralización. Esta era una de las razones que nos habían llevado a afirmar la conexión entre el contexto político y la implantación o no de los órganos representativos locales.

Tras el 18 brumario, con la consolidación del sistema napoleónico, el Consulado (1799) es aún más centralizado que el Directorio (1794). Su organización predominantemente autoritaria, donde las elecciones estaban ausentes, encontramos como eje principal a un único representante del Estado, el prefecto. Alrededor del prefecto se construirá una nueva configuración de la administración local. En esta nueva

[265] ALBERTINI, Jean-Benoît. *La déconcentration. L´administration territoriale dans la réforme de l´État.* Economica. Paris. 1997. Pag. 10

configuración estaba presente el principio napoleónico de "administrar es el hecho de uno solo"[266].

Esta vez nos vamos a detener en la Segunda República (1848), momento en el que se instaura el sufragio universal que también afectará a las elecciones locales. Por otro lado, la constitución de 4 de noviembre de 1848 reconoce por primera vez la vocación de los consejos locales a participar en la administración al lado del prefecto y del alcalde. El golpe de Estado de 2 de diciembre de 1852 y la instauración del Segundo Imperio frenan estas reformas iniciadas bajo la Segunda República.

Finalmente, la ley departamental de 10 de agosto de 1871 generaliza la posibilidad para el consejo general (órgano representativo del departamento) de tomar decisiones que no tengan que ser sometidas a previa autorización, así los controles serán a posteriori y en condiciones ya definidas por la ley. Para las comunas, la descentralización será más limitada. La ley municipal de abril de 1884 prevé la elección del alcalde y de los adjuntos pero, mantiene un estricto control a priori sobre las deliberaciones que conciernen a determinadas materias.

Con el Segundo Imperio (1851) se da un importante avance, se llega a distinguir entre las autoridades descentralizadas elegidas, competentes para gestionar o al menos, participar directamente en la gestión de los asuntos de interés local y, por otra parte, el órgano de representación del poder central será dotado de importantes prerrogativas bajo una amplia concepción del interés nacional, de tal forma, que la descentralización y la desconcentración avanzan juntas en la formación de una esfera local con mayor autonomía.

La fecha más comúnmente utilizada para fijar la plena instauración de la República en Francia es 1880, gracias a la conjunción de a una serie de factores culturales, económicos y sociales.

Los factores culturales fueron principalmente, la imposición de la lengua francesa y la consolidación de un aparato administrativo uniforme sobre todo el territorio que consiguió la unificación cultural.

El establecimiento de una red de transportes centrada en la capital es uno de los factores económicos más destacables. En cuanto a los factores sociales recordemos la instauración de la escolaridad obligatoria y el desarrollo de la escuela laica, el servicio

[266] ALBERTINI, Jean-Benoît. *Op. Cit.* "Administrer est le fait d´un seul". Pag. 12

militar y el aumento del patriotismo pensando en una futura revancha a Alemania en cuyas manos habían sufrido una humillante derrota, además de perder una parte de su territorio (Alsacia y Lorena que más tarde serían recuperadas).

A estos factores se sumaron el sufragio universal y un cierto compromiso social que aceptaba una república liberal.

Si nos detenemos en las instituciones locales comprobaremos que están marcadas por la síntesis entre la tradición administrativa autoritaria y la tradición liberal representativa, es lo que se ha dado llamar "la síntesis republicana". "Para los republicanos la primera cualidad del Estado es su unidad, o mejor dicho, su unicidad, como la soberanía, la república y como la ley"[267].

¿Qué es lo que asegura la unidad? En primer lugar, la unidad de la ley, y por consiguiente, la unidad del poder legislativo que también se extiende al poder reglamentario y, del poder judicial. Así, si en algún momento se piensa en la descentralización, ésta sólo podrá ser administrativa y no política.

En segundo lugar, la uniformidad del aparato administrativo sobre todo el territorio. Salvo París, todas las comunas estaban sometidas al mismo estatuto.

En la izquierda francesa existe una fuerte tradición hacia la libertad comunal, y sin embargo, cuanto mayor es la aceptación por parte de los republicanos del siglo XIX de las instituciones comunales en el seno de la Nación, mayor es la negación de esta posibilidad a territorios más amplios y con cierta homogeneidad cultural como podía ser el caso del reconocimiento de regiones (identificables con las provincias del Antiguo Régimen). Así, la regionalización será percibida como "una idea de derechas, propagada por los enemigos de la República y de la laicidad".

Bajo la Tercera República se consigue que cada colectividad territorial tenga una asamblea elegida por sufragio universal directo y que disponga de poderes deliberativos para la gestión de los asuntos de la colectividad. A partir de este momento, el sufragio universal directo será ligado como una condición indispensable para que se dé la descentralización territorial.

[267] D´ARCY, François; BAENA DE ALCAZAR, Mariano *Décentralisation en France et en Espagne*. Economica. Paris. 1986. En este breve recorrido histórico que nos sirve como introducción para nuestro acercamiento a la descentralización en Francia seguiremos principalmente a D´Arcy en las página 94 y ss.

La Tercera República sigue manteniéndose sobre una doble estructura: una estructura administrativa y una estructura de representación, ya que el poder ejecutivo lo tiene el prefecto y no el consejo general (en el caso del departamento).

La síntesis republicana entre la tradición administrativa autoritaria y la tradición representativa liberal va a traducirse por una interacción entre funcionarios del Estado y representantes electos, que a su vez, nos servirá para demostrar la importancia de la acumulación de mandatos (como garantía de la reelección) por un lado, y por otro, cómo funciona, para solucionar ciertos defectos del sistema centralizado y puede garantizar así, una mayor perennidad.

Esta interacción entre funcionarios y representantes electos que perdura hasta nuestros días, quien mejor la explica es Grémion [268] quien nos muestra "la paradójica situación de los funcionarios de los servicios exteriores[269] :que son funcionarios del Estado pero al mismo tiempo están fuertemente integrados en el medio local en el cual intervienen. Su función tiene varias dimensiones: control por parte del Estado, intercesión con respecto a París, y servicio a las colectividades locales. La tutela, tantas veces denunciada, es por tanto, una relación mucho más compleja de lo que parece".

Por otro lado, el prefecto tiene un papel central por el hecho de su relación privilegiada con el consejo general, y por los poderes que dispone, al menos en teoría, con respecto a los servicios exteriores (en la medida en que sus relaciones con los ministerios respectivos no sean muy dependientes).

Por último, los representantes electos tienen más poder o menos poder en función del reconocimiento por parte del prefecto y de los diferentes responsables de los servicios exteriores de su representatividad, de ahí, la importancia de la acumulación de mandatos dentro del sistema político- administrativo. "Este reconocimiento les garantiza un acceso privilegiado a la administración, lo que refuerza su capacidad de negociación y asienta su poder cara a los electores".

Grémion nos sorprende aún con tres afirmaciones sobre la interacción entre funcionario y representante electo. La administración debe saber interiorizar progresivamente las aspiraciones y los valores de la sociedad que está encargada de administrar, también a la inversa, si el representante electo no interioriza las reglas de

[268] GRÉMION, Pièrre. *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français.* Editions du Seuil. Paris. 1976

[269] Los servicios exteriores pueden ser equiparados a la administración periférica en España.

funcionamiento administrativo no podrá jugar plenamente su papel de notable, de mediador.

Y ante la pregunta de qué es el departamento, nos responde “es a la vez la afirmación y la negación del Estado, es el lugar de su neutralización”. Por eso, no es nada raro escuchar de un prefecto, que la desconcentración en favor de los prefectos implica una descentralización de hecho.

Mucho más importante que la descentralización territorial (bajo la Tercera República) es la descentralización funcional y el papel de los sindicatos de funcionarios en la gestión de los servicios públicos descentralizados sobre una base funcional. El Estado es el principal mediador de toda acción colectiva.

Si se privilegia la descentralización funcional sobre la territorial es porque se pensaba que las colectividades territoriales no podían equilibrar el poder gubernamental ya que sus instituciones son muy parecidas a las del Estado central. Los establecimientos públicos ofrecían sin embargo, una oportunidad de contrapeso al poder central del Estado como representantes de intereses profesionales, obreros, sindicales, o funcionariales.

Los años 70 suponen un importante cambio con respecto a los años anteriores ya que la descentralización territorial aparece como un tema político fundamental, especialmente para la izquierda.

Pero antes de continuar por nuestro recorrido histórico deberíamos deternos en algo que nos llama la atención. ¿Cómo ha podido pervivir este sistema, la llamada síntesis republicana, durante tanto tiempo?

D´Arcy nos ofrece una serie de claves para comprender lo que él llama la longevidad del sistema. Si estos elementos claves, que sustentan una determinada concepción del Estado, desaparecen, es obvio que el Estado tendrá que ser reformado.

La primera razón es que a pesar de lo centralizado que fuera el Estado, su acción se ejerce con poca fuerza.

La segunda razón es que el sistema consigue su propio mantenimiento, en él, el representante local juega un papel clave. “A través de la acción permanente de adaptación, de aligeramiento y de ajuste, el representante local se convierte en una pieza esencial del Estado, producto de la centralización, el notable deviene poco a poco el garante de su mantenimiento.”

La tercera razón es que el sistema también había conseguido equilibrar el poder de los representantes locales y los funcionarios.

La cuarta razón es que las grandes apuestas de la sociedad francesa escapaban al sistema local, porque no estaba preparado para darle respuestas.

Este sistema en el que se da una fuerte articulación entre el sistema político nacional y el sistema político local, sin olvidar la facilidad de adaptación del sistema local, permitieron que tras la industrialización, el campesinado y las clases medias pudieran ser integradas, sin presentar graves problemas políticos y sociales.

Pero todos estos factores socio- económicos desaparecen en los años 50 y surgen una serie de problemas a los que el sistema no sabe encontrar respuesta. Se debe enfrentar a la descolonización, a la creación de la Comunidad Económica Europea, a la desestructuración como consecuencia de la pérdida de la sociedad rural, la desindustrialización y el estrangulamiento de la zona parisina, y la necesidad de una nueva o de una real ordenación del territorio.

El Estado de bienestar se ve desbordado y le falta legitimidad. Una posible solución ante este déficit de legitimidad se hallaba en la posibilidad de repartir las cargas entre las colectividades locales y el Estado.

En cuanto a los actores que hacen que cambie el panorama de la descentralización bajo la Quinta República podemos citar: las burocracias centrales, los partidos políticos y aquellos grupos que se quieren hacer oír y que hasta entonces habían sido ignorados.

Los burócratas quisieron buscar nuevos modos de gestión para la administración local y los encontraron en la llamada racionalidad de la acción administrativa, en dónde el Estado no es un mero regulador de las relaciones civiles sino un agente de desarrollo económico y social. Los principales protagonistas de esta nueva racionalidad de los que daremos debida cuenta, son la Comisaría del Plan de Delegación de la ordenación del territorio y la acción regional (DATAR, 1963) y el ministerio del equipamiento, 1966.

La mayor racionalidad del Estado tiene una serie de consecuencias, unas sobre las relaciones entre los servicios exteriores, el Estado y las colectividades locales, las otras vienen a repercutir sobre el mapa administrativo, es decir, la división administrativa.

En cuanto al primer tipo de consecuencias, la acción de los servicios exteriores debe estar integrada y coordinada por el prefecto, y deben ser menos dependientes de los representantes locales (juzgados como irracionales).

El mapa administrativo será enriquecido con la aparición de dos nuevos escalones, la región y el reagrupamiento de comunas, entre los que destaca la aglomeración urbana. El principal problema de estos dos nuevos escalones es su déficit democrático, ya que carecen de una asamblea elegida por sufragio universal directo.

Con la creación de 22 regiones cuya delimitación no guarda ningún criterio de identificación de la población con el territorio, ni siquiera, fue objeto de debate político, sino una pura decisión administrativa, nos encontramos con elementos de esa nueva racionalidad como la coordinación de los servicios exteriores, la búsqueda de nuevos interlocutores y la ruptura con los notables locales.

De Gaulle con su propuesta sometida a referéndum en 1969 viene a romper con los esquemas anteriores, de ahí que fracasara, porque no sólo buscaba la implantación de la región, sino que proponía un profundo cambio de la representación política a través de la transferencia de competencias administrativas a autoridades no dependientes del Estado[270]. En ese punto es dónde chocó con los intereses de los partidos políticos y al mismo tiempo provocó, tras la creación de establecimientos públicos regionales en 1972 y la publicación del famoso informe “Vivre ensemble” en 1977, el impulso del debate descentralizador en el discurso político.

En los años setenta aún se puede decir que sólo los pequeños partidos centristas eran los que manifestaban su apoyo a la región, mientras que socialistas y comunistas eran reticentes y sus adhesiones a la regionalización eran meramente coyunturales.

El discurso de la descentralización es aceptado de forma unánime por todas las fuerzas políticas, no sólo por la crítica electoralista a París, sino por el peso insostenible de la burocracia, y de forma muy especial, para responder a las demandas de las nuevas clases urbanas.

Hay otro hecho que no podemos ignorar. Los grandes cambios de los años 70 no son el resultado de reformas impulsadas por el centro, sino el resultado de una evolución buscada por la periferia. Nuevas capas sociales tienen acceso al poder en las

[270] ALBERTINI, Jean-Benoît. *Op. Cit.* Economica. Paris. 1997. “L´effort multiséculaire de centralisation ne s´impose plus desormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissente comme les ressorts de la puissance économique”. Pag. 32

colectividades locales que se apoyan principalmente en el partido socialista que será la fuente de renovación. Su estrategia con respecto al proceso de descentralización había cambiado, y una vez que alcanzan el poder en 1981, impulsan los cambios de la Administración territorial dirigidos a profundizar en la descentralización. El proceso de descentralización en España a finales de la década de los 70 y principios de los 80 es un referente más de las transformaciones sufridas en este mismo sentido.

La descentralización es una reforma hecha por el centro pero pensada e impulsada por líderes de la periferia (Defferre)[271].

6.-LA LEY DEFFERRE. 2 DE MARZO DE 1982

Si en nuestro recorrido sobre el itinerario de la descentralización anunciamos un giro, un punto de inflexión, es hora de ilustrar las razones que hacen de la Ley Defferre un referente significativo.

6.A.- LA ADOPCIÓN DE LA LEY DEFFERRE.

No es una reforma que nazca sin una tradición, sino que había habido varios intentos de descentralización que habían fracasado, sin embargo, tras ganar los socialistas la mayoría, impulsan uno de los temas que ellos mismos habían abanderado y lo que es más importante, lo llevaron a cabo sin dilaciones.

Ese fue el gran éxito de la reforma, el realizar unos cambios con un fuerte sentido pragmático y el haber jugado con el factor tiempo al ser Defferre el primer ministro en presentar al Parlamento un proyecto de ley que implicaba importantes novedades.

La crisis del Estado y su déficit de legitimidad es una de las causas siempre señaladas para la descentralización. Pero también la respuesta a la demanda de las colectividades locales, y de algunos de sus líderes de tener una mayor capacidad de decisión para la gestión de aquellos asuntos que pueden ser circunscritos a la colectividad.

[271] Gaston Defferre había sido alcalde de Marsella antes de alcanzar la cartera de interior y de la descentralización. Desde este Ministerio, en la primera legislatura del Partido socialista en el poder, concibió e impulsó el proceso de descentralización en Francia.

En los años 80 tras la llegada al poder de los socialistas, la descentralización es junto con las nacionalizaciones, la pieza esencial en los proyectos de transformación del Estado. Así, aunque en principio, la reforma atendía a una racionalidad administrativa, era una racionalidad política la que impulsó estos cambios.

6.B.- LOS ELEMENTOS INNOVADORES DE LA LEY DEFFERRE.

¿Cuáles fueron las principales innovaciones?. En primer lugar, el prefecto no será de ahora en adelante, quién detente el poder ejecutivo de la colectividad local, sólo será el representante del Estado en su circunscripción. El poder recaerá en el presidente del consejo que podrá disponer de servicios administrativos propios distintos a los servicios exteriores del Estado, lo que garantiza su mayor independencia en sus actuaciones político- administrativas.

La segunda innovación es que la región es reconocida como una colectividad local.

La tercera es la supresión de la tutela administrativa, financiera y técnica ejercida por el Estado sobre las colectividades locales o territoriales. A partir de este momento el único control existente sobre las actuaciones y decisiones de la colectividades será el control de legalidad y el jurisdiccional. La supresión de la tutela administrativa supone uno de los avances más sustanciales en el camino de la descentralización.

Hay otra reforma ligada a la anterior y es la ausencia de jerarquización entre las distintas colectividades. Es decir, que una decisión tomada por el consejo de la región no es más importante, ni derogatoria que una tomada por el consejo general. Ni tampoco puede ejercer ninguna colectividad tutela sobre otra. Las tres colectividades locales, comuna, departamento y región están a un mismo nivel jurídico-legal. Más adelante veremos como esta característica producirá, en más de una ocasión, problemas para una mayor eficacia en la gestión de los asuntos públicos en la administración local.

La transferencia de competencias es la última modificación digna de resaltar en este proceso de reforma iniciado en 1982 y que es una consecuencia necesaria de los citados cambios. La transferencia se hizo por bloques de competencias y con el compromiso del Estado de transferir también a las colectividades locales los servicios (funcionarios) y los recursos necesarios para la gestión de estas competencias.

Así, la comuna es competente para el control de la tierra, los equipamientos o los servicios próximos a la comuna. Las acciones de solidaridad, ayuda social son conferidas al departamento así como la ordenación rural y los transportes escolares. La región tiene por misión el desarrollo económico a través de la planificación, la ordenación del territorio y la formación profesional

La construcción y mantenimiento de establecimientos escolares para enseñanza maternal y elemental son encargados a la comuna, los departamentos se encargan de los colegios y las regiones de los institutos. También los puertos son distribuidos entre las distintas colectividades locales. Puertos de placer para las comunas, puertos marítimos para los departamentos y para las regiones, los puertos fluviales.

Los medios financieros de los que pueden disponer las colectividades locales aumentan (aunque no lo suficiente como veremos más adelante). Si bien los fondos recaudados a través de los impuestos locales directos aumentan, desde 1983 la estabilidad global de las recaudaciones está asegurada porque los impuestos del Estado aumentan en una progresión menor a los locales.

Esta reforma lo que pretendía era por un lado, acercar los ciudadanos a la vida política para permitirles un mayor control sobre ella. Se pretende una mayor democratización del juego político. Por otro lado, lo que se busca era la modernización del funcionamiento del Estado.

Tanto la comuna, como el departamento y la región son colectividades locales, es decir, entes a los que se les reconoce personalidad jurídica, autonomía financiera y capacidad de decisión a través de unas asambleas elegidas democráticamente. La diferencia entre ellas, viene marcada principalmente, por las competencias que les son atribuidas y por los recursos fiscales de los que disponen para dar respuestas y cobertura a sus obligaciones. Sin embargo, no existe una relación jerárquica entre ellas, simplemente una demarcación territorial diferente en donde deben desarrollar sus competencias.

6.C.- LOS ACTORES QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO DESCENTRALIZADOR.

En cuanto a los actores que intervienen en este proceso y quiénes son los que "ganan" y los que "pierden" podemos distinguir en líneas generales cuatro grandes instituciones: el Estado, los servicios exteriores del Estado en las colectividades locales, los prefectos, y los representantes locales o también llamados notables.

Recordemos la fuerte tradición republicana que invade al concepto de Estado en Francia y, contrariamente a lo que se pueda pensar, la idea de descentralización o lo que es lo mismo, la idea de las libertades locales no es ajena a la tradición republicana. Simplemente es vista desde otro ángulo. La idea de descentralización "no traduce el carácter "aglomerativo" (de la sociedad hacia el Estado) de la constitución política, sino como un medio que retoma en la sociedad los valores del Estado democrático". Definitivamente, Francia es un país jacobino, en dónde la política ha debido asumir la mayor parte de los lazos sociales.

La ingobernabilidad francesa de los años setenta, los cambios vividos en Europa y, el resurgimiento del regionalismo que manifestaba un sentimiento de rechazo a dejarse encuadrar, heredero del libertarismo post-sesentaiochista y, como rechazo también al notabilismo local, el Estado se repliega sobre sí mismo. A partir de ese momento, la sustancia de la descentralización cambia porque ya no será el medio de extender la preocupación modernizadora que consistía en interiorizar la política nacional destrozando las redes que establecían los prefectos y los notables para encuadrar a la población. Ahora la descentralización ha venido a "concretar las perplejidades, la nueva modestia del Estado francés, más su laissez-faire que su capacidad de faire-faire"[272].

El Estado ya no puede lanzar mensajes desde el centro capaces de encuadrar el ejercicio de las "autonomías". Si bien es cierto que el Estado republicano se construyó sobre la desarticulación de lo local, de las redes de vasallaje y de las rivalidades de clanes y, que tras los fines de libertad e igualdad una pesada tecnocracia era demasiado lejana para satisfacer las demandas de una sociedad cambiante, llegó la descentralización como solución a estos problemas. Sólo queda un obstáculo por salvar,

[272] THIBAUD, Paul. "Et si l´état venait à manquer" en CROZIER, Michel ; TROSA, Sylvie.*La décentralisation. Réforme de l´état.* Editions Pouvoirs locaux. Dijon- Quetigny. 1992. Pag. 45

que la vuelta a lo local, a lo relacional, que en principio puede parecer un paso hacia una mayor democratización, no pongan en peligro la indispensable neutralidad de toda decisión (fundamento de la República)[273].

El poder central, el Estado con mayúsculas, aparece como el gran perdedor en este proceso de reconocimiento de las colectividades locales, y es el gran perdedor porque si se hace transferencia de competencias y, si el prefecto ya no tendrá más el poder ejecutivo de los consejos locales, es porque no ha podido evitarlo, porque ha sufrido una profunda crisis de legitimidad. El reparto de competencias también supone el reparto de responsabilidades, y el darle mayor voz a las colectividades locales supone también una mayor democratización en un juego político gastado por los partidos políticos y las crisis del Estado de Bienestar.

Sin embargo, no todo está perdido para el Estado, y aquí se nos manifiesta la paradoja de la descentralización, es ella misma quién acarrea la necesidad del Estado en cuanto árbitro, mediador, miembro, fuerza innovadora y sostén de la cohesión nacional. El prefecto será el brazo secular (como en tantas otras ocasiones), encargado de ejecutar en la esfera local estas nuevas misiones del Estado[274].

La descentralización no es sólo un proceso que atañe a las colectividades locales, sino que incide de forma directa sobre las administraciones centrales a través de la desconcentración, de la racionalización presupuestaria y de la gestión pública, inseparables compañeras de viaje de la descentralización.

No todos los servicios centrales se sitúan de igual forma frente a la reforma. Por ejemplo, la dirección de Asuntos Sociales estalló tras iniciarse el proceso de descentralización. Equipamiento ha sabido resistir y ajustarse progresivamente como prestador de servicios. Por último, agricultura se ha reformado y ha jugado a fondo la carta de la descentralización.

Más que las prácticas jerárquicas o de tutela, la descentralización ha servido para mostrarnos las divisiones existentes dentro de los servicios centrales. “La descentralización actúa como reveladora de una debilidad constitutiva de la Dirección, ocultada detrás del poder que le daba tanto los recursos financieros como el poder de

[273] MICHALON, Thierry. “L´État republicain à l´épreuve de la décentralisation” en CROZIER, Michel y TROSA, Sylvie *Op. Cit.* Pag. 49.
[274] LÓPEZ, Marie-Hélène. *La décentralisation vue par le coprs préfectoral.* Mémoire . Université des Sciences Sociales. Grenoble II. IEP. 1990. Pag. 121.

decisión y de control centralizado. Transfiriendo los signos exteriores de poder a las colectividades locales, la descentralización ha permitido ver que el rey estaba desnudo"[275].

Lo que nos interesa no es saber quién es lo suficientemente poderoso como para resistir al cambio, sino qué es lo que va a servir de integrador entre la administración central y el servicio exterior. Dos factores son los que pueden ejercer esa función de integración: la existencia de una doctrina fuerte, simple y consensuada, transversal al conjunto de las misiones de los subsistemas y, la existencia de una identidad alrededor de un cuerpo de funcionarios.

6.D.- LOS ASPECTOS QUE LA LEY DEFFERRE NO REFORMÓ.

Los representantes locales, nuestro último actor en el proceso de descentralización, nos van a conducir hasta el otro interrogante que nos habíamos propuesto contestar. ¿Qué es lo que la ley Defferre dejó sin resolver, aquello que no reformó? Es claro, que la ley Defferre supuso un auténtico revulsivo para el sistema político- administrativo francés. La rapidez y la energía con la que se adoptó esta ley y la envergadura de las pretensiones provocó que no todos los aspectos claves para instaurar una auténtica descentralización, se abordaran en esta ley. De ahí que se diga que nunca se dio una verdadera descentralización, o que se semi-centralizó al Estado, o que el proceso de descentralización (esta es una de las más benignas) aún no está acabado.

Si la descentralización funcionó como un detonador para los grandes cuerpos de funcionarios y produjo pánico entre los prefectos, los "élus locaux" no sólo salieron intactos sino que su papel se vio reforzado. Y esto, que en principio puede parecer una obviedad (la descentralización acerca la democracia y la gestión a los ciudadanos y al estar en una democracia representativa son los representantes los encargados tras ser elegidos democráticamente en desempeñar estas funciones), no lo es. La descentralización trae como consecuencia (y me pregunto sino también como causa) el reequilibrio de poder, pero no sólo en la esfera local entre representante y prefecto, y

[275] DUPUY, Dominique. "Les administrations centrales face à la décentralisation" en COSTA, Jean-Paul; JEGOUZO, Yves . *L´administration française face aux défis de la décentralisation.* Editions S.T.H.

prefecto y encargado de servicio territorial, sino en el plano nacional, o mejor dicho, el reconocimiento en el plano nacional de un poder local que ayuda a reafirmar un posterior mandato a nivel nacional. Si la descentralización no toca a los notables locales es porque los notables locales y los "notables centrales" son los mismos, fruto de la acumulación de mandatos.

Yves Mény nos va a introducir de forma más sistemática en el problema de los representantes locales[276]. Quizá sea el más polémico de todos los autores que han tratado este tema, y eso es lo que le convierte en una de las referencias obligadas. Una de las cosas que debemos tener presente es que aunque hayamos utilizado indistintamente representante local y notable local, los representantes no son los únicos que forman esa categoría de notables en la esfera local. Podemos incluir el prefecto, los representantes de los intereses económicos y los encargados de los servicios exteriores. Nosotros, lo utilizaremos en este apartado haciendo referencia exclusivamente a los representantes locales.

Históricamente, los representantes locales han sido vistos como notables, pero notables que ejercían una especie de magisterio moral dotado de un fuerte reconocimiento simbólico que a su vez estaba marcado por el carácter voluntario del desempeño de estas funciones.

Hoy en día, esta situación ha cambiado y se ha producido una "profesionalización" de los representantes locales aunque los políticos no quieren oír hablar de ello "en honor a la República"[277].

Si seguimos con el propósito de intentar definir e identificar al notable, podemos decir que lo propio del notable es poseer el control del acceso a una administración y en la medida en que pueda, su segundo objetivo será conseguir el monopolio del acceso.

Crozier nos lo explica de la siguiente manera. "Los habitantes de una pequeña ciudad han tenido y tienen acceso fácil a su Alcalde, y éste está en relación constante con los funcionarios territoriales responsables. El Alcalde, el Consejero General, pueden parecer desarmados ante una Administración demasiado poderosa; y lo están de hecho, en lo que se refiere a las iniciativas de gestión y de desarrollo; pero en absoluto en tanto

Paris. 1988. Pag. 24

[276] MÉNY, Yves. "La République des fiefs" en *Pouvoirs.* PUF. Nº 60. 1992. Páginas.17-24

[277] *Poursuivre la décentralisation. Réflexions sur le bilan et les perspectives de la décentralisation.* Commission du Livre Blanc, presidé par Jacques Chaban-Delmas, ancien premier ministre et René Monory,

que intercesores, mediadores o arregladores de equívocos. No sólo son escuchados, sino que su intervención es deseada, solicitada por los funcionarios. Pues el funcionario territorial responsable necesita de estas intervenciones, de estos consejos, para conocer la realidad humana que debe administrarse. Tan grande es la simbiosis que se establece que, en definitiva, el funcionario acaba jugando un rol social y político de notable, mientras que el notable se convierte a menudo en un experto en técnica administrativa"[278].

La posición de fuerza que tiene ante los burócratas y la eficacia de su acción administrativa hacen más sólida su posición frente a su base que lo manifiesta a través del voto[279].

"El notable es un hombre que dispone de un cierto poder para actuar sobre el aparato del Estado a ciertos niveles privilegiados y, por un efecto rebote, ve su poder reforzarse por el privilegio que le confieren esos contactos, más aún si ellos son sancionados por resultados. De esta forma, el notable se define menos por los atributos personales, que por un sistema de acción constituido en estrecha interdependencia con las funciones que asumen las células territoriales del aparato administrativo del Estado.

La representatividad será la regla *sine qua non* que permite al nivel local transgredir la regla que él está encargado de aplicar, salvando las apariencias de legalidad"[280].

El año de 1982 no fue para Gaston Defferre Ministro de Interior y de la descentralización del primer gobierno socialista e ideólogo de la descentralización en Francia, una revolución sino una consagración, una legitimación. La pregunta es: ¿qué consagraba, qué legitimaba?. Para Mény es muy claro, la descentralización es el "Gobierno de los notables, por los notables y para los notables".

La reforma de 1982 rehuyó de la reforma fiscal, de la reforma territorial, de establecer una jerarquía entre las distintas colectividades locales, y no abría el camino

Président du Sénat. Editions Pouvoirs Locaux. Boulogne Bilancourt. 1994. Páginas. 732, 733

[278] CROZIER, Michel. *No se cambia la sociedad por decreto.* Instituto Nacional de Administración Pública. Alcalá de Henares. Madrid. 1984 Pag. 76.

[279] RONDIN, Jacques. *Le sacre des notables. La France en décentralisation.* Fayard. Paris. 1985. Pag. 84

[280] GRÉMION, Pièrre. *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français.* Edition du Seuil. Paris. 1976. Páginas. 167 y 168

para una auténtica participación popular, además de que no supo impulsar la desconcentración de las administraciones del Estado[281].

Para definir a los notables debemos acudir a sus redes de relaciones y de intervenciones en el aparato administrativo. Esto nos lleva de nuevo al tema de la representación, las redes de notables de acceso al Estado no son independientes de las instituciones de representación, ni de la acumulación de mandatos. La razón que da Grémion es que "el notable es un excedente de representación que sólo se puede explicar dentro de las redes infradepartamentales, departamentales y de acceso al centro"[282].

Mény llega a clasificar al sistema político local de sistema tribal por la fuerte homogeneidad de la comunidad que se reafirma más frente a los otros no tanto por la existencia de unos valores propios, como por la presencia de un jefe incontestado que goza de una "excepcional longevidad política" y, por los sujetos que a penas si son admitidos en el ritual político.

Tras estas afirmaciones el mismo Mény manteniendo el mismo sentido provocador vuelve a desafiar al asombrado lector preguntando[283] :¿exageramos?. Claro que no, pero hace una pequeña concesión, toda esta situación no es el resultado de una voluntad maligna y premeditada de los representantes locales, sino una combinación de factores entremezclados, como la incidencia de la cultura política, el derecho, las estructuras sociales y, las necesidades funcionales. Por ejemplo, los mecanismos electorales o institucionales refuerzan el liderazgo sobre la colegialidad. El problema de la acumulación de mandatos y funciones, la ausencia de un verdadero espacio público local dónde se debata y de una prensa regional que no sea un mero "espejo institucional", conforman esa amalgama de factores que inciden en el control, por parte de los notables locales, del sistema político- administrativo.

Otro factor que no podemos ignorar es que el sistema democrático francés juega a la inversa. En vez de elegir al consejo y que este elija al alcalde, en la realidad, lo que

[281] THOËNING, Jean-Claude. "La décentralisation, dix ans aprés" en *Pouvoirs.* PUF.N 60. 1992. Páginas.5-16. Pag. 6

[282] GRÉMION, P. *Op. Cit.* Páginas. 213, 215.

[283] Más, si tenemos en cuenta que la fecha de publicación de la revista es en 1992 fecha en la que se celebra el décimo aniversario de la descentralización, y en gran parte de las publicaciones conmemorativas encontramos una actitud más bien benévola hacia la descentralización

ocurre es que el alcalde es el que escoge o coopta al consejo. Además en la figura del alcalde o del presidente del consejo se produce una confusión de los poderes ejecutivo y legislativo que aparecen como los "monarques au petit pied". Pero la confusión no es sólo de poderes sino que se da una confusión entre lo local y lo nacional, entre lo político y lo administrativo, lo general y lo particular.

La ósmosis entre la clase política nacional y la elite de los grandes notables no ha sido tan completa en la década de los 80 como en los años noventa. El inconveniente más grave de la acumulación de mandatos es que crea un sistema oligárquico y estrecha los límites de la elite política que se confunde con una reducida elite administrativa y económica quedando el poder en manos de unos pocos.

Los ciudadanos, en lugar de ser administrados por la burocracia, los asuntos públicos van a depender del "buen querer" de algunos "feudales políticos, auténticos potentados locales. Y la gestión de las colectividades toma definitivamente como referencia el modelo administrativo estatal, sobre todo lo relacionado con el estatuto del personal"[284].

Pero hay otro riesgo que tiene sus detractores y sus defensores. La acumulación de mandatos por parte de los notables locales les lleva a poner en marcha programas de acción que concurren con los establecidos por el Estado central. La otra consecuencia lógica es que estos notables se doten de las estructuras de expertos o los también llamados burós de estudio, es decir, de entes privados que les permita competir con los expertos de los servicios de administración territorial[285].

Tras las reiteradas críticas a la descentralización por no acabar con el problema de la acumulación de mandatos, se aprobó una ley de 6 de febrero de 1985 tendente a limitar la acumulación de dos mandatos importantes como máximo. En realidad esta ley no sólo no sirvió para limitar la posesión de varios mandatos sino que la reforzó. Michel Crozier define de forma tajante cuál es la situación por la que nadie se atreve a eliminar esa lacra del sistema político y administrativo francés. "Suprimir la acumulación de mandatos sería atacar al corazón del sistema, es decir, el sistema administrativo nacional

[284] THOËNING, Jean-Claude. "La décentralisation, dix ans après". En *Pouvoirs.* PUF. Nº60. 1992. Páginas. 5-16. Pag.6

[285] WACHTER, Serge. *État, décentralisation et territoires.* L´Harmattan. Logiques sociales. Paris. 1987. Pag. 249. Ver también D´ARCY, François: BAENA DE ALCAZAR, Mariano. *Décentralisation en France et en Espagne.* Economica. Paris. 1986. Pag. 145

...la burocracia va hacerse aún más pesada y el único contrapeso posible será el ofrecido por los aparatos de los partidos políticos"[286].

Una de las notas curiosas (no tanto por la relación con la política nacional) es que los juegos de los notables se den en los departamentos fuera de toda afirmación de la identidad regional[287].

Crozier se pregunta cómo se podría invertir un sistema[288] que tan profundamente estaba implantado en el tejido social. Desde luego, no intentando instaurar el mejor sistema o el más democrático sino a partir de la búsqueda de objetivos mínimos. En primer lugar, deben constituirse mecanismos deliberantes fuertemente legitimados alrededor de algunas responsabilidades claramente percibidas por el público. En segundo lugar, es necesario que el sistema de notables sea más amplio y abierto, de tal manera que sea real la concurrencia, se facilite la rotación de cargos y se pueda producir debates públicos en torno a las distintas opciones. "Sólo el poder puede combatir contra el poder; multiplicar los notables es el único medio de hacer caer, rompiendo el monopolio, la jerarquía y el secreto"[289].

¿Qué ocurre con la corrupción? Es un hecho, que en la gestión local, se dan prácticas dudosas, pero la corrupción no es la consecuencia de la descentralización ya que corrupción ha habido en la política nacional antes de 1982, por tanto, no es uno de los elementos en el cual debamos detener nuestra atención[290]. Es mucho más interesante ver los cambios que ha producido la reforma Defferre en el sistema político administrativo local, que va mucho más allá de la transferencia de competencias.

El hecho de que en los departamentos y regiones se haya producido una edificación de servicios administrativos y técnicos fuertes; la transformación del estilo político local, con la introducción de la gestión pública; la politización del juego local; explosión de la oferta pública por parte de las colectividades locales; las modificaciones del papel y el estilo de los servicios del Estado y del cuerpo prefectoral y, el control de

[286] D´ARCY, F. ; BAENA DE ALCAZAR, M. *Op. Cit.* Pag. 124
[287] *Poursuivre la décentralisation. Réflexions sur le bilan et les perspectives de la décentralisation*. Commission du Livre Blanc presidée par Jacques Chaban-Delmas et René Monory. Editions de Pouvoirs Locaux. Boulogne Bilancourt. 1994. Pag. 762
[288] El sistema era democrático en cuanto al acceso pero no en lo referente a las exigencias de responsabilidades.
[289] CROZIER, M. *Op. Cit.* Pag. 111
[290] Según Thoëning en su artículo "La décentralisation, dix ans après". *Pouvoirs.* Nº 60. 1992. Pag. 7.

legalidad a posteriori por el juez y el Tribunal de Cuentas son las manifestaciones más evidentes de la energía liberada por la ley Defferre.

Por otro lado, la reforma acelera y la ley legitima una serie de evoluciones que ya existían. Las ciudades eran centros fuertes desde los años setenta. La función pública se encuentra en un proceso de modernización acelerado. La tutela del Estado era más ligera y privilegiaba un modo de arreglo relacional equilibrado entre los servicios exteriores de los ministerios (incluidos los prefectos) y los representantes locales.

En cuanto a la región, si no "era aún un hecho cívico y político mayor, había tenido el tiempo de constituirse un espacio de identidad y de acción"[291]. Cabe preguntarse, si en las esferas regional y local se establecen nuevas solidaridades, ¿el Estado podrá seguir siendo el garante del interés general?[292].

La descentralización que aparece intelectualmente necesaria y políticamente ambigua, gozaba del beneplácito de todas las fuerzas políticas. En palabras de Thöening, "se ha podido comprobar que la descentralización es objeto de consenso y de orgullo. El partido antidescentralizador, si existe, se calla. Los años ochenta han reconciliado una parte de los franceses con la gestión de los asuntos públicos. La subrrealista querella sobre demasiado Estado o poco Estado ya ha sido agotada"[293].

Rondin es aún más claro, si ha habido consenso sobre el proceso de descentralización es porque quién se beneficiaba de la reforma eran los representantes locales. La reforma acomoda y conforta la estructura existente e ignora la democracia local y la mejora de la administración[294].

Si quisieramos escoger uno de los objetivos planteados por el poder central a la hora de poner en marcha la descentralizados (que fue de los más proclamados y a la vez, el más criticado), sería el de la democratización.

[291] THOËNING, J.-C. *Art. Cit.* Pag.9.
[292] WACHTER, Serge. *État, décentralisation et territoires*. L´Harmattan. Paris. 1987
[293] THÖENING, J.-C. *Art. Cit.* Pag.10.
[294] RONDIN, Jacques *Le sacre des notables. La France en décentralisation.* Fayard. Paris. 1985. Pag. 316. En la página 16 Rondin trata el mismo tema pero desde la óptica del discurso. Se sorprende cómo siempre están presentes las mismas problemáticas en todos los discursos descentralizadores, se llega a preguntar hasta qué punto la descentralización forma parte del patrimonio político común. La conclusión a la que llega Rondin es que más que un tema ideológico, la descentralización es una pasión de oponente. Tengamos en cuenta esta nota que retomaremos posteriormente cuando veamos como en el discurso político marroquí uno de los hechos más sorprendentes es el consenso (en los últimos años) sobre la necesidad de profundizar el proceso de descentralización.

La principal critica a la descentralización viene porque no cumple uno de sus principales objetivos, el de la democratización del juego político, no facilita en absoluto el acercamiento del poder, la toma de decisiones por los ciudadanos. La razón la expone con una contundencia aplastante Thöening. La descentralización ha sido hecha por el Estado para los grandes notables locales. Y lo más grave de la situación, no es que podamos encontrar el mayor grado de centralización de la esfera pública en las manos del Estado nacional o del Presidente de la República sino que está en el alcalde local. De nuevo nos tropezamos con la denuncia de la confusión de poderes en el alcalde que además de ser el presidente del consejo municipal es el jefe del ejecutivo.

El segundo obstáculo que encuentra la democracia local, después de pasar por el alcalde, es la institución encargada de ejecutar las atribuciones centrales como la gestión y distribución del agua, la recogida de las basuras, las ayudas a domicilio, los transportes, son las estructuras supracomunales, sindicatos intercomunales, distritos, comunidades urbanas y, todas sufren de un déficit democrático ya que sus órganos no son elegidos directamente por los ciudadanos.

Pero aún siendo verdad esto que acabamos de decir, debemos enfrentarnos a dos ideas. La primera es que cuando se argumenta que la descentralización no ha traído mayor democracia hay que preguntarse a qué tipo de democracia nos referimos. Cuando hablamos de dar más poder a los ciudadanos nos referimos literalmente a los ciudadanos o a sus representantes. La otra gran idea que deberíamos cuestionarnos, y quizá debería haber sido lo primero en plantearnos, es si la descentralización de hecho supone mayor democracia.

En cuanto a la primera pregunta, la de si la descentralización da mayor poder a los ciudadanos, y si nos referimos a los ciudadanos como tales o a sus representantes, D´Arcy responde negativamente a las dos preguntas, ni mayor poder y mucho menos a los ciudadanos. ¿Por qué? Porque no hay una ruptura entre la clase política en la esfera local y nacional, de ahí que la acumulación de mandatos sea una condición necesaria para el establecimiento de su poder. Además los mecanismos de organización interna de los partidos y la ausencia de partidos regionales refuerzan esta clase política de carácter central. Luego nos encontramos con otro tipo de razones también ligadas a los partidos. En los años sesenta la clase política se ve amenazada por la burocracia, la reforma de 1982 se puede analizar como una tentativa de poner fin a esta amenaza, desplazando la

frontera entre las competencias de los funcionarios del Estado y los representates, reafirmando en esta ocasión, la primacía de la representación electiva[295].

En cuanto a la segunda gran cuestión, Rondin reconoce que puede haber descentralización sin democracia, recordemos que el término descentralización puede tener otras acepciones como la de desarrollo económico o eficacia en la gestión de los asuntos públicos, y que si se refuerza la democracia, en todo caso es la representativa y no la directa, como hemos visto en las líneas anteriores[296].

Pero quizá, lo más llamativo de este proceso es que son los mismos ciudadanos los que favorecen la acumulación de mandatos al votar antes a un candidato que acumula funciones y mandatos que a uno que no lo hace. El alcalde que es ministro o tiene un escaño en el Parlamento es escuchado por el prefecto. Esta es una idea que persiste y que está generalizada entre la población. Por tanto, aquel representante que acumule mandatos ofrecerá mayores garantías a sus electores de salvaguardar los intereses locales y por eso es votado.

Las principales críticas que se hacen a la reforma de 1982 se centran principalmente, en la idea de la existencia de una "sobreadministración" con siete niveles territoriales u orgánicos diferentes y, que se ha roto con toda relación jerárquica entre las distintas colectividades territoriales. La desconcentración no ha servido como un mecanismo de acompañamiento a la descentralización política sino como un mecanismo de recentralización de las decisiones y las intervenciones en beneficio de los gabinetes ministeriales y de los servicios centrales. El alcalde territorializa los problemas y la administración del Estado los sectorializa (al no haber cooperación entre los diferentes servicios exteriores).

Con la descentralización se ha politizado a la administración hasta el punto de llegar a marginar lo que es su esencia, representar a través del Estado, el interés general, es decir, un interés supra-local[297].

Para concluir este apartado en el que al hablar de los notables y del problema de la acumulación de mandatos nos introducía irremediablente en el último aspecto que queríamos responder, aquello que la reforma del 82 no resolvió, parafraseamos a Grémion cuando decía que "el problema teórico es saber si la negación de un poder

[295] D´ARCY, François, BAENA DE ALCAZAR, Mariano. *Op, cit.* Pag. 120.
[296] RONDIN, Jacques. *Op. Cit.* Páginas. 17, 39, 43
[297] THÖENING, J.-C. *Art. Cit.* Páginas. 13,14,15.

político local autónomo por el Estado no engendraría, por una serie de mecanismos de compensación, la emergencia de formas particulares de poderes paralelos cuya no legitimidad en el régimen político no bastaría para concluir que estos poderes no tienen ninguna cohesión ni ninguna lógica propia"[298].

La otra "gran" idea con la que queríamos concluir era la afirmación de Defferre cuando al ser preguntado sobre el problema de la legitimidad de los notables locales y todos los problemas que presentaba para ese intento de democratización traído por la descentralización, responde: - es cierto que existen estos problemas pero no podemos olvidar que los representantes locales acumuladores de mandatos son elegidos por el pueblo.

7. - LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA.

7.A. LAS GRANDES TENDENCIAS.

7.A.1.- LOS NUEVOS TERRITORIOS

7.*A.1.a.- ¿Los Pays como Espacio Local para la Desconcentración?.*

El sistema político-administrativo francés debe hacer frente a una serie de incertidumbres de carácter supranacional e infra-nacional y las instituciones locales cambian sus jerarquías de intervención para poder hacer frente a una serie de cambios. La imbricación de lo público y lo privado, la mayor complejidad de los montajes de los servicios públicos territorializados, la banalización del papel del Estado, la extensión de los grandes grupos de servicios urbanos o la fragmentación de las redes de actores que solicitan apoyos públicos son algunos de las tranformaciones que azotan a las instituciones locales.

El problema está en encontrar el ente político-administrativo local adecuado para dar respuesta a estas evoluciones. Las ciudades que en principio, son las que ofrecen un sistema de gobierno más ágil y flexible para reaccionar ante los cambios, no nos sirven

[298] GREMION, Pièrre. *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français.* Edition du Seuil. Paris. 1976. Pag. 159.

como única solución ya que las recomposiciones político- administrativas no son siempre urbanas, sino que también hay que dar respuestas válidas para las zonas rurales.

Otra solución comienza a despuntar en el sentido de una República regional en la que la búsqueda del interés general debe adaptarse a este nuevo espacio.

Algunas disposiciones de las leyes sobre la Administración territorial de la República de 6 de febrero de 1992 y, sobre la Ordenación y Desarrollo del territorio de 4 de febrero de 1995, corren el peligro de modificar los equilibrios del sistema político-administrativo local en dos aspectos: la división cantonal que se presenta como una institución obsoleta con respecto a las comunidades de comunas y, las carencias de la desconcentración departamental (desde el momento en que las nuevas tendencias del Estado para organizar sus misiones no se proyectan sobre la base del departamento sino en el nivel de los *pays*).

Los debates en torno a la comunidad de comunas y a los *pays* ponen de manifiesto que si no se avanza más en la definición del estatuto del *pays* es porque supone un claro ataque al departamento como espacio de toma de decisiones y de aplicación de éstas, así como a su reconocimiento de nivel privilegiado por el Estado como relevo para la desconcentración. En definitiva se está rompiendo el "pacto republicano", los *pays* suponen un ataque a los notables porque rompen su espacio de representación política que es el departamento.

Las colectividades locales tienden a rechazar la filosofía de la ordenación del territorio propuesta por el Estado, a favor de una retórica ofensiva sobre la necesidad del desarrollo del territorio, que dependen de la responsabilidad de los representantes electos locales. Los representantes locales han hecho ver al Estado que "el interés general no será legítimo sino respeta una visión del mundo adaptada a la historia simbólica de cada espacio de gobierno local"[299].

De todas estas discusiones el gran ausente es el cantón porque ya no interesa a nadie, pocos actores provienen de este nivel y nadie puede obtener ya de él una legitimidad política. La elección del nivel inter-comunal como modo de solución para la búsqueda de un nuevo espacio acarrea una serie de inconvenientes. El más serio de todos ellos es su déficit democrático ya que quienes toman las decisiones no son

[299] FAURE, Alain. "Vers une République régionale?" en *Pouvoirs locaux.* Nº 26. 1995. Páginas: 21-24. Pag. 22

elegidos directamente por los ciudadanos, se basan en la representación indirecta, pero sí que representa una evolución de las instituciones locales hacia un modo de gobierno territorial a la vez más apoyado en las redes existentes en el ámbito local y, en las relaciones contractuales.

En cuanto a los *pays* como niveles adecuados para la desconcentración, como nuevo nivel de acción del Estado, podemos adelantar algunas ideas. El título 2º de la ley de Ordenación y desarrollo del Territorio dice que los *pays* presentan una "coherencia geográfica, económica, cultural o social", rompiendo con las anteriores utilizaciones que se hicieron del concepto de *pays* en los años 70 mucho más militante o la utilización más institucional que se hizo años más tarde. En la ley del 95 el *pays* representa una comunidad de intereses alrededor de un proyecto común de desarrollo sobre el cual los servicios del Estado deben reorganizarse a este nivel para poder coordinar de la mejor forma posible sus acciones en favor del desarrollo local y del desarrollo urbano[300].

En esta misma ley se promueven los contratos entre los consejos generales y entidades inferiores al Departamento y, el Estado con el *pays*[301].

¿Cuáles son las ventajas que puede ofrecer el *pays*?. Los *pays* pueden ser el escalón que permita a la vez coordinar las misiones de las grandes administraciones e impulsar al mismo tiempo las líneas de cooperación entre las comunidades de comunas[302].

El objetivo de los *pays* es romper con dos obstáculos que ni la descentralización ni la desconcentración han sabido superar. Uno es el encasillamiento sectorial, hay que permitir que el Estado pueda crear informes técnicos y estratégicos ahí dónde las colectividades locales por sí mismas no pueden hacerlo. El otro obstáculo es el enclaustramiento territorial. El *pays* podría servir como el nivel territorial que estimulase a las "fuerzas vivas", tanto administrativas, como políticas y económicas para que invirtieran en proyectos de desarrollo.

Bajo el impulso del prefecto, el *pays* podría convertirse en el nuevo espacio de mediación para reinventar el "pacto republicano" político-administrativo de los años 60.

[300] FAURE, A. *Art. Cit.* Pag.23.
[301] LEURQUIN, Bernard. "Les cinq ambitions de la politique de *pays*" en *Pouvoirs Locaux.* Nº 26. 1995. Páginas. 25-32. Pag. 26
[302] Para Loeiz LAURENT, el *pays* es la aptitud de Francia para descubrir los desafíos del mundo contemporáneo que están en juego, y acabar con las burocracias departamentales y los corporatismos

Este nivel permitiría coordinar las misiones de las grandes administraciones e impulsar la cooperación entre las comunidades de comunas.

La noción de *pays* está atravesada por dos ejes: uno es la definición de un espacio funcional ligado a polos económicos de desarrollo. Es una división formal e institucional, cuya carga simbólica nos lleva al sentido de "comunidad territorial". El otro eje está cargado de referentes éticos. La dinámica del desarrollo debe tener una duración, el gusto por la iniciativa debe estar presente y, por supuesto, una "tradición y una cultura compartidas serían las fundadoras de una voluntad común"[303]. Por tanto, podemos decir que los dos soportes de las políticas de los *pays* son la territorialidad y la identidad.

7.A.1.b.- Estructuras de Cooperación Intercomunal.

Siempre que hay una aproximación a la intercomunalidad en Francia hay que recurrir a un referente que ya se ha convertido en una constante, y es el exceso de número de comunas.

Lerousseau se pregunta por qué es un problema el exceso de comunas. Y da algunas razones. La primera, es que este alto número de comunas impide que haya alternativas válidas de diálogo para el desarrollo con respecto a otras comunas extranjeras en el marco de la Unión Europea.

La segunda razón se sitúa en la franja financiera. No hay medios suficientes para todos, lo que provoca una Francia a dos velocidades.

La tercera, es que se produce una duplicación del gasto en ordenación y desarrollo porque es más difícil encontrar una forma racional de distribuir los medios de inversión[304].

Ante esta problemática hay dos posibles remedios, la fusión de las comunas, lo que no ha sido aceptado por nadie, y el segundo sería la cooperación intercomunal.

La intercomunalidad ofrece ocho categorías jurídicas diferentes.

1º.- El sindicato de comunas bajo sus tres modalidades:

---

nacionales". En "Le <*pays*>, département pour demain" en *Pouvoirs Locaux.* Nº. 26. 1995. Páginas. 33-36. Pag. 33

[303]QUENTIN, Claudine. "Les *Pays*: pouvoirs locaux et discours identitaires". En BOURJOL, Maurice (dir) *La commune, l´État et le droit.* Postface de Michel Troer. Librairie Générale de droit et de jurisprudence. Paris. 1990. Páginas. 344 y 346

[304]LEROUSSEAU, Bernard. "L´intercommunalité" en BOURJOL, Maurice (dir) *Op. Cit.* Pag. 315.

*sindicato de vocación única

*sindicato de vocación múltiple.

*sindicato mixto.

2º.- El distrito y la comunidad de comunas

3º.- La comunidad de ciudades creada por la Ley de orientación relativa a la administración territorial de la República de 6 de febrero de 1992.

4º.- La comunidad urbana

5º.- El sindicato de nueva aglomeración.

Duroy nos recuerda que al igual que Rousseau no consideraba la voluntad general como la mera suma de las voluntades particulares, la intercomunalidad tampoco es la simple suma de los intereses comunales, sino la "sublimación de esos intereses"[305].

Esta sublimación de los intereses locales puede seguir dos lógicas distintas. La primera sería la cooperación intercomunal de tipo sindical. Esta solución es la más corriente ya que permite conservar la libertad comunal en su integridad. Consiste en la asociación de comunas para asegurar los servicios de gestión local, como el suministro de agua, la recogida de basuras, el acerado, actividades culturales y deportivas, acción social, etc. Las formas jurídicas pueden ser el sindicato único o múltiple, a la carta, y el sindicato mixto en el que se pueden incluir comunas y establecimientos públicos de cooperación intercomunal. Todas estas modalidades tienen en común su débil integración funcional y financiera y su alta dependencia de las comunas que las componen.

La segunda lógica sería la de la cooperación intercomunal integrada, menos extendida, pero que se está desarrollando con mayor rapidez.

Este tipo de cooperación tiene como eje una intercomunalidad de proyecto, a través de una serie de objetivos compartidos y por la puesta en común de los medios para alcanzarlos[306].

Las categorías jurídicas previstas para este tipo de intercomunalidad establecen una importante integración fiscal. Por ejemplo, los distritos y las comunidades de comunas se benefician de un sistema fiscal propio adicional para una serie de competencias enumeradas en términos generales, mientras que los sindicatos de nueva

[305] DUROY, S. "À la rechereche de l´intérêt districal" en *AJDA*. 20 de febrero de 1995, p. 101

[306] MAZIAU, Nicolas. "L´intercommunalité à la croissé des chemins: quels modes de cooperation pour quels objectifs?" en *Revue administrative.* Nº 296. Páginas. 190-202. Pag. 192.

aglomeración, comunidades urbanas y comunidades de ciudades tienen competencias obligatorias enunciadas de forma precisa.

La alta integración fiscal se consigue gracias al impuesto sobre las actividades económicas cuyos beneficios revierten en la agrupación.

Estas dos lógicas, la de la intercomunalidad de forma sindical (de gestión y de servicios) y la lógica intercomunal integrada (la de proyectos) merecen ser desarrolladas con un poco más de detenimiento.

Por tanto, **la intercomunalidad de gestión y de servicios** representa la gran mayoría de contratos de asociación. Los *sindicatos de vocación única* creados por la ley de 22 de marzo de 1990 alcanzan las tres cuartas partes del número total de establecimientos públicos de cooperación intercomunal, es decir, 14.490 sindicatos de vocación única sobre un total de 19.000 establecimientos de cooperación.

La distribución según las competencias que ejercen nos daría los siguientes datos: 23% para los servicios de agua (tratamiento y distribución); 17% para las actividades escolares y extra-escolares; y un 6% para los servicios de limpieza y mantenimiento.

Las comunas que suelen participar en este tipo de cooperación son aquellas que tienen bajos índices de población. El 68% de ellas tienen menos de 10.000 habitantes.

Los *sindicatos de vocación múltiple* autorizados por la ordenanza de 5 de enero de 1959, modificada posteriormente por la ley de 31 de diciembre de 1970, suman un total de 2.298 establecimientos en 1995.

Las competencias que suelen ejercer son los servicios de vías públicas, con un 44% de estos sindicatos de vocación múltiple que la desempeñan; las basuras, un 36%; las actividades escolares y extra-escolares, un 25%; los equipamientos públicos (realización y gestión), un 23%; el turismo, un 23%; y el agua, un 18%.

Las comunas que participan en los sindicatos de vocación múltiple con una población inferior a los 10.000 habitantes, son el 42%, y sólo el 11% superan los 300.000 habitantes.

El 6% de los sindicatos de vocación múltiple son *"sindicatos a la carta"*, es decir que permiten a la comuna que se adhiera a su estructura de cooperación sólo para aquellas competencias que le interese, sin tener, que adherirse a la totalidad de las competencias desempeñadas por el sindicato.

En cuanto a los *sindicatos mixtos*, consisten en asociar comunas a otras colectividades locales como departamentos o regiones, o bien a personas jurídicas de derecho público como cámaras de comercio e industria o cámaras de agricultura. Hay 1130 sindicatos mixtos registrados, y sus competencias son de cooperación intercomunal de gestión a nivel de un cantón o de un departamento. También tienen competencias en materias de desarrollo económico local.

La fórmula de los sindicatos ha logrado expandirse porque garantiza a las comunas el respeto de su autonomía. Es decir, estas no ven comprometerse su poder de decisión, ya que participan en unas estructuras de cooperación en las que se fijan libremente las competencias que se van a desarrollar, y los recursos para la financiación se aportan obligatoriamente, pero han sido consentidos previamente y sobre la base de las condiciones que ellas mismas han establecido. No hay un sistema de financiación propio al sindicato sino que se hace a través de lo que proporciona cada comuna miembro en la estructura de cooperación. El "sindicato" constituye la expresión jurídica privilegiada de la intercomunalidad.

Su legitimidad no es más que funcional, y se basa sólo en el abastecimiento de servicios a la población. De esta manera "las estructuras de la intercomunalidad se convierten en establecimientos públicos dirigidos por ejecutivos elegidos en un segundo grado, de modo que se acentúa la distancia entre el poder local y el ciudadano"[307].

Sin embargo, a pesar del "provecho" de la intercomunalidad de gestión y de servicios, los poderes públicos buscan una mayor integración[308], y sobre todo en aspectos más políticos, como son la ordenación, el desarrollo y la gestión del espacio y del medio ambiente.

Esta reflexión nos lleva irremediablemente a la segunda lógica, a la de **cooperación intercomunal de proyectos**, potenciada especialmente por la ley de orientación relativa a la administración territorial de la República, de 1992.

La cooperación intercomunal de proyectos es mucho más comprometedora que las otras modalidades, pero garantiza a las comunas posibilidades de cooperación muy amplias e incluso ciertas ventajas fiscales.

[307]INSTITUT DE LA DÉCENTRALISATION. *La décentralisation en France. L´état des politiques publiques. La dynamique des réformes locales. La dimension européenne.* Préface de Daniel HOEFFEL. La Découverte. Paris. 1996. Pag. 11

Los *distritos* constituyen la fórmula más antigua. Hasta 1989, los distritos podían elegir su modo de financiación, bien que el distrito tuviera un modo de financiación propio, o bien que fuera a través de las contribuciones obligatorias de las comunas. Desde el 1 de enero de 1995, se han unificado los criterios con lo que todos los distritos disponen de su propia financiación.

Existen 319 distritos (cifra dada a 1 de septiembre de 1996) y afecta a una población de 10 millones de habitantes. Su distribución en función de las competencias que ejercen arroja los siguientes datos: un 56% de los distritos se dedican a asegurar la gestión del servicio de tratamiento y recogida de basuras; un 40% aseguran un servicio en materia de desarrollo económico, limpieza y servicio de vías públicas. Los distritos ofrecen unas estructuras flexibles que permiten a las comunas extender el ámbito de sus competencias, con la garantía de estar integradas en un modo de financiación propia.

La *comunidad urbana* creada por la ley de 31 de diciembre de 1966 para estructurar la aglomeración de las grandes ciudades, ha visto como se reducía en tres ocasiones, el número mínimo de población requerido. Primero se puso en 100.000 habitantes, luego se bajó a 50.000, para acabar con 20.000 habitantes según lo prevé la ley de orientación relativa a la administración territorial de 1992. Este esfuerzo del legislador confirma el hecho de que la comunidad urbana no ha logrado nunca implantarse como modo de cooperación intercomunal. Una de las razones de este fracaso es muy probablemente, la importancia de las competencias que se le otorgan a esta estructura de cooperación, lo que lleva que las comunas desconfíen de este modelo ya que afectaría de forma muy directa a su autonomía.

Se financian a través de un sistema fiscal adicional a los cuatro impuestos directos locales, decidido por el consejo de la comunidad o bien, por la adopción de un impuesto profesional de aglomeración cuya creación tiene que ser aprobada por tres cuartas partes de los miembros del consejo.

Si a todo esto le unimos las nuevas modalidades de cooperación y la intención de los poderes públicos de acercar la comunidad urbana a otras estructuras como la comunidad de ciudades, podemos entender que después de treinta años de existencia, hoy no encontremos más que diez comunidades urbanas

[308] Entre otras razones porque se intenta simplificar el mapa administrativo, simplificar también, las distintas fórmulas jurídicas y, armonizar la legislación.

La creación en 1992 de las *comunidades de comunas*, sin suprimir otras estructuras existentes podría parecernos que lo único que se estaba consiguiendo era aumentar el grado de complejidad tanto legislativa como de estructuración de modelos. Sin embargo, la existencia de la comunidad de comunas la podemos justificar ya que puede ayudar a contrarrestar la relativa debilidad de las capacidades de acción, especialmente en materia económica, de las estructuras de cooperación formadas entre las comunas rurales o. entre las ciudades pequeñas.

A comienzos de septiembre de 1996 ya se habían computado 907 comunidades de comunas. Además este número es más importante si tenemos en cuenta que se han logrado transformar en comunidades de comunas otras estructuras preexistentes: 52 sindicatos de vocación múltiple, 22 sindicatos de vocación única, 4 distritos, y 1 sindicato mixto.

En cuanto a la distribución por competencias, un 65% se dedican al medio ambiente; un 56% gestionan temas relacionados con el alojamiento y la calidad de vida; un 31%, se dedican al mantenimiento de las vías públicas y, un 31% de las comunidades de comunas se preocupan por el mantenimiento y el funcionamiento de las instalaciones deportivas o culturales.

La importancia de estas inversiones (para gestionar el patrimonio natural, los monumentos, los tratamientos de aguas, acciones contra los diferentes tipos de polución) hace que las comunas se interesen cada vez más por estas estructuras que les permiten no sólo compartir los proyectos sino también las cargas, cada vez más pesadas para los presupuestos de las comunas pequeñas.

Aún nos queda por analizar un último tipo de cooperación intercomunal, el de integración. Nos referimos a aquellas agrupaciones con una financiación específica, es decir, que tienen un sistema fiscal de aglomeración, y que se conocen como: sindicatos de nueva aglomeración y las comunidades de ciudades. A parte, si las comunidades urbanas, las comunidades de comunas y los distritos quieren, pueden optar por los mismos privilegios fiscales. La lógica de funcionamiento que siguen estas agrupaciones hace que se tienda a la integración de las comunas que integra en sus estructuras.

Con este modelo nos enfrentamos al mismo problema que nos encontrábamos con las comunidades urbanas. Las comunas desconfían de sus estructuras demasiado

comprometedoras y restrictivas de su autonomía. De ahí que los modelos de cooperación intercomunal de integración sean poco numerosos.

Los *sindicatos de nueva aglomeración* son una creación de la ley de 10 de julio de 1970, revisada por la ley de 13 de julio de 1983 para intentar racionalizar las necesidades de un desarrollo equilibrado de las ciudades nuevas.

Hoy existen nueve sindicatos de nueva aglomeración, que reagrupan 51 comunas y a 800.000 habitantes.

El sindicato de nueva aglomeración como tal es quien se beneficia del impuesto sobre actividades económicas, en lugar de cada comuna. Sobre los otros impuestos locales no dispone de ninguna autoridad, pero sí que puede recaudar una tasa adicional sobre estos impuestos locales, cuando sus gastos obligatorios le conduzcan a ello.

El fin con el que fue creada la *comunidad de ciudades* es facilitar la integración de pequeñas comunas alrededor de una ciudad centro en el perímetro de una aglomeración. Es un mecanismo para expresar la solidaridad territorial y permitir un desarrollo concertado de los territorios.

Actualmente sólo existen cuatro comunidades de ciudades. Las razones de su poco éxito no están solamente en el modo de financiación, sino que además, teóricamente, es imposible abandonar una comunidad de ciudades.

La legislación sobre la intercomunalidad ha planteado siempre un problema con respecto a la libre administración local. Es decir, si el artículo 72 de la Constitución dice que “las colectividades se administran libremente por consejos elegidos”, y que el sufragio es universal, igual y secreto, las estructuras de cooperación intercomunal no prevén que sus órganos decisores sean elegidos democráticamente y de forma directa. Maziau apuntaba, para responder a esta crítica tan extendida, que las agrupaciones intercomunales no son colectividades locales, sino establecimientos públicos, y por consiguiente, las reglas relativas a la elección por sufragio universal no le son aplicables.

El Consejo Constitucional admite incluso, que una comuna sea representada en el seno del consejo de la comunidad de comunas por un habitante de otra comunidad perteneciente a la estructura de cooperación, ya que los delegados son elegidos por el órgano deliberante de la comuna.

Hay otro aspecto que tampoco podemos ignorar, los establecimientos públicos de cooperación intercomunal son creados por una decisión tomada por el prefecto después de que este verifique la voluntad manifestada por una mayoría cualificada de las comunas.

Los sindicatos mixtos deben estar creados por acuerdo unánime de los miembros de la agrupación. El prefecto es quien fija de forma discrecional la lista de las comunas interesadas y elabora el perímetro más conveniente para la creación de la agrupación.

Para la creación de una comunidad de comunas o una comunidad de ciudades habría que plantearse si es necesario que el prefecto fuera la persona encargada de realizar el informe previo a la constitución de estos establecimientos. Maziau ve conveniente que el prefecto intervenga en este proceso ya que de esta forma el Estado podría prevenir proyectos poco fiables, máxime si tenemos en cuenta, que dejar de formar parte de este tipo de cooperación no está previsto, en principio, en la legislación vigente.

De todas formas, cualquier modificación de la legislación encaminada a simplificar las reglas de creación y los distintos modelos jurídicos sería conveniente.

Recordemos una vez más, que lo que se está planteando en la actualidad en Francia es la reforma de la organización administrativa local, pero el debate sobre las estructuras comunales sigue siendo un tema tabú, lo que impide toda simplificación institucional.

Uno de los objetivos a los que se tiende es lograr pasar de una intercomunalidad funcional a una "supracomunalidad ciudadana"[309] , cuyos consejos fueran elegidos por sufragio universal directo, gran asignatura pendiente de las estructuras de cooperación intercomunal.

El acercamiento a la intercomunalidad nos lleva directamente al centro de cómo fue concebida la descentralización en 1982. Esta fue concebida como una reforma *managerial*, en la que se pretendía que se suavizaran los circuitos de toma de decisiones, se aproximaran los decisores a los ciudadanos, y que además descansaba en el postulado de una desterritorialización y de una funcionalización de las colectividades

[309] MAZIAU al hablar de este objetivo hace referencia directamente a la II Comisión del Esquema Nacional de la Ordenación del Territorio (SNAT). . *Art. Cit.* Pag. 202.

locales. Como ya dijimos en el apartado anterior, no hubo correcciones ni en cuanto a la acumulación de mandatos de los representantes electos, ni se tocó el sistema fiscal local. La intercomunalidad que funciona en y para la economía, es imposible que avance hacia un concepto diferente de ciudadanía, más participativa, ya que su función es puramente organizacional y no crea, por tanto, ni un lazo ni un lugar político en el que se pueda ejercer un control[310].

La cooperación intercomunal presenta dos puntos débiles: por un lado, el aspecto financiero, es decir, carecen de autonomía de recursos. Por otro lado, sería necesario en el nivel organizacional, reforzar la organización del poder.

Lo más llamativo de estas nuevas tendencias es el medio, es decir, que el impuesto, justifica al órgano, - la agrupación intercomunal-, y el órgano crea de alguna manera la función o las misiones de interés público que deberán ser asumidas. Lerousseau se pregunta como ya lo hace Maurice Bourjol, si la "reforma de la financiación local no ha sido desviada de su objetivo para convertirse en el pretexto para un relanzamiento de la política de fusiones o de reagrupaciones forzadas de las comunas"[311].

En cuanto al problema del poder, lo primero que debemos hacer es resaltar el papel del prefecto.

No hay quien niegue que lo ideal sería reestructurar el poder desde la base y no sobre una agrupación o un comité sindical, pero a la hora de ponerlo en práctica no se consigue la unanimidad. Hay que ser claros, si el régimen de la intercomunalidad oscila entre dos extremos, el de la solidaridad intercomunal, o el de la autonomía intercomunal, y se inclina sobre este último, es el representante del estado (el prefecto o subprefecto) por tanto, el guardián "inesperado" de la solidaridad intercomunal[312].

7.A.2.- LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL, EL *MANAGEMENT* DEL CAMBIO.

[310]INSTITUT DE LA DÉCENTRALISATION. *Op. Cit.* Pag. 12
[311]LEROUSSEAU, B. *Op. Cit.* Pag. 334
[312] Lerousseau nos introduce de una forma sutil, gracias a su estructuración y razonamientos, en un campo sembrado de valores, en el que nos presenta a la cooperación intercomunal informal y no sujeta a estructuras como ventajosa y cierta, y tras reconocer - que no es fácil hacer -, que la democracia de base a nivel intercomunal no es posible hoy, nos vuelve a justificar otra idea que no está exenta de subjetividad y es que el prefecto, el agente de autoridad, sigue siendo el único garante del interés general, o de lo que hoy se llama solidaridad.

Para aproximarnos al objeto de este apartado, los cambios en la gestión pública local, vamos a hacerlo planteando dos grandes problemáticas.

La primera, que podemos recoger es que tras la reacción al "demasiado Estado" y a la crisis del Estado de Bienestar, con la lógica mercantilista como única solución viable y, con la empresa como modelo de gestión, observamos que se ha pasado de un modelo comunitario y territorial a un modelo funcional[313].

La otra problemática a la que haremos referencia es que los intentos de modernización de la gestión pública local fracasan no porque los nuevos métodos no sean válidos sino porque su aplicación no es la buena, ya que hay una voluntad política de no avanzar en ese sentido.

A.- El paso de una lógica territorial a una lógica funcional lo podemos ver en las regiones, o aún más, en la participación en las sociedades de desarrollo regional (S. D. R), o incluso en las sociedades de financiación inter-regional.

En esta misma línea de superación de la lógica territorial podemos insertar los contratos para la realización de planes de desarrollo, firmados entre las distintas colectividades territoriales y el Estado, o bien entre ellas y, las cartas intercomunales de desarrollo y de ordenación que se inscriben más bien en unas relaciones muy marcadas por la funcionalidad. De forma mucho más clara, vemos que los establecimientos públicos territoriales funcionan como empresas desconectándose de su origen local.

Si recordamos aún las sociedades de economía mixta local, las asociaciones para-municipales y las privatizaciones de las técnicas de gestión, podríamos hablar más de privatización que de descentralización.

Sin embargo, todos estos planteamientos no son suficientes, no podemos afirmar que la evolución se hace gracias a un declive de los lazos territoriales y comunitarios y de una emergencia de un modelo funcional, managerial, porque la realidad es que estos dos modelos se entrecruzan [314].

Lo que ocurre es que hoy lo territorial evoluciona hacia lo funcional, y lo funcional se desliza parcialmente hacia lo territorial[315]. Curiosamente esta tendencia no tiene efectos perversos sobre las instituciones territoriales, bien al contrario. La evasión

[313]MAZÈRES , Jean-Arnaud. REGOUD, Serge. "Du modèle communautaire et territorial au modèle fonctionnel de l´entreprise". En BOURJOL, Maurice (dir). *Op. Cit.* . Pag. 293
[314]MAZÈRES, J-A; REGOUD, S. *Art. Cit.* Pag.303

de las estructuras funcionales de una parte de su actividad, permite a estas colectividades conservar sus características tradicionales. Además, esta vinculación entre las distintas funciones de las colectividades locales, especialmente en las comunas, le concede al poder de las autoridades locales un mayor equilibrio.

Quizá podríamos decir, que esta evolución es una mezcla "espacial" de categorías tradicionales de lo territorial y de lo funcional, o bien, si utilizamos el símil de la arqueología, podemos afirmar que las nuevas capas no borran a las más antiguas.

B .- Las dificultades que encuentra la modernización en la gestión pública local, no vienen tanto por los métodos en sí aplicados, sino por las deficiencias en su aplicación.

¿Por qué no se pueden aplicar correctamente estos nuevos métodos? Para Patrick Gibert, las razones son de carácter político[316].

Estas dos racionalidades diferentes, la managerial y la política, se distinguen porque la política busca los resultados a corto plazo, los resultados vistosos, y una cierta ambigüedad en los objetivos. Sin embargo, una buena gestión necesita unas orientaciones constantes, una búsqueda de mejoras incrementales, no espectaculares, una mejor finalización de las actividades más que la exhibición de unos fines más o menos formales.

Por tanto, el debate sobre la modernización de la gestión y el *management* territorial nos llevan a la dualidad del sistema, estructura política (los representantes electos) y las estructuras administrativas (los funcionarios). Dualidad que ha sido poco estudiada, si bien, miembros de la función pública local han atacado este problema de las relaciones entre lo político y lo administrativo bajo cuatro ángulos.

1º.- Si partimos de la base de que la idea de la separación entre la toma de decisiones que pertenece al representante electo y la ejecución, que estaría bajo el dominio del funcionario, es difícil de realizar, podemos constatar que algunos representantes se comportan como "superjefes" de los servicios públicos[317].

[315]Los establecimientos públicos locales y las asociaciones tienen cada vez más una implantación territorial.

[316] "La rationalité managériale se heurte à la rationalité politique". En GIBERT, Patrick. "Les mutations de la gestion publique locale: le management du changement". En *La décentralisation en France. Op. Cit.* Pag. 17

[317] GIBERT. Patrick. *Op. Cit.* Pag. 19

2º.- Desde un punto de vista del management, el que un alcalde (jefe de una organización) pueda elegir a sus colaboradores más cercanos no debe suponer ningún problema. El problema viene cuando se "descarga" o se retira de su puesto a un secretario general no sólo por ser sospechosos de haber servido a un adversario político que acaba de ser destronado, sino que también es sospechoso de haber servido al amigo político que acaba de ser reemplazado. De ahí la incertidumbre y el riesgo profesional que viven los cuadros superiores.

3º.- Los altos funcionarios cada vez pretenden más cubrirse las espaldas, ante la justicia por posibles delitos cometidos por sus ediles, de ahí que su implicación sea menor.

4º.- Si considerásemos que el único objetivo que mueve a los representantes electos es su reelección, podríamos comprender las dificultades antes apuntadas sobre la modernización de la gestión pública local, es decir, la búsqueda exclusivamente de resultados inmediatos y visibles.

Pero en esta confrontación entre lo político y lo administrativo hay aún algunos problemas que debemos mencionar si bien, algunos de ellos están conectados a lo que ya nos hemos referido anteriormente.

Si volvemos a la cuestión de los fines, de los objetivos, tan necesarios para una buena gestión, debemos recordar, que a los políticos no les interesa, prefieren la ambigüedad. Quizá, lo más importante sería recordar que la búsqueda de la eficacia y de la eficiencia no van siempre unidas a la democracia. La lucha por el poder se acompaña de lo que para una buena gestión racional podría ser un despilfarro, y sobre todo de la ambigüedad en cuanto a los fines. El otro inconveniente viene de la mano de la prestación de los servicios públicos por *régies*[318] o por delegación. Hoy, se concibe como conveniente el hecho de que los servicios públicos industriales, comerciales e incluso los relacionados con la informática, el sistema de control de la gestión y, la comunicación de una colectividad pueda ser completa o parcialmente delegados a una empresa privada. Por ejemplo, si hay que renovar por completo las instalaciones escolares y no se tiene los medios financieros para hacerlo, se delega a una empresa privada. Pero a caso, ¿la empresa privada no va a ser pagada?, ¿es que va a ser más bajo

[318] Con el término *régie* hemos tropezado con la misma dificultad que con los términos *pays* y *arrondissement* , por eso mantenemos la transcripción del francés. El significado de la palabra *régie* es el siguiente: gestión directa sin la colaboración ni la creación de un órgano interpuesto.

el costo de su financiación que si lo hubiera hacho la colectividad local con una *régie*?[319].

Esto implica una infravaloración de los funcionarios públicos y una abdicación de la gestión de los recursos humanos.

En estos últimos años, dos grandes tendencias han sido las que han articulado la vida de las colectividades locales: por un lado, el intento de mejora del estatuto de la función pública local pero en un sentido más restrictivo y al margen de la gestión del personal y, por otro lado, se ha producido una disminución del campo de la gestión del personal por el hecho de la delegación de una serie de servicios públicos a empresas privadas.

Gibert concluye que no hay posibles cambios, ni modernización, si quien manda en una organización, en este caso el político, no lo acepta, por tanto, el management territorial pasa por un estudio de la aceptación política de las reformas en la gestión. "Una verdadera modernización pasa por los cambios de comportamiento del poder"[320].

7.A.3.- LA CORRUPCIÓN.

La corrupción como habíamos visto para la década de los 80 cuando se emprende la reforma de la organización administrativa local con un proceso descentralizador, no es un mal propio a la descentralización. La descentralización lo único que ha hecho es aumentar los riesgos, y dar una mayor "visibilidad" al problema en la arena pública[321].

En el caso de una comuna pequeña cualquier exceso por parte de sus representantes puede ser rápidamente denunciado. Incluso en una ciudad, en los consejos municipales puede existir una importante oposición, y esta puede tener el apoyo necesario para denunciar los abusos que se den en esa alcaldía.

Sin embargo, en los consejos regionales y sobre todo en los consejos generales, los representantes de la oposición se encuentran en una situación de dependencia con respecto al ejecutivo, ya que es la única manera de garantizarse una modesta parte de las subvenciones para su cantón, del cual depende su reelección. El miedo de perder estas

[319]GIBERT. P. *Op. Cit.* Pag. 23.
[320]GIBERT, P. *Op. Cit.* Pag. 26.
[321] LARA, Philippe de. "Corruption et démocratie" en *Pouvoirs locaux.* Nº 23. Tome IV. 1994. Páginas. 38-41. Pag. 40

subvenciones, les hace ser tremendamente prudentes a la hora de denunciar cualquier arbitrariedad.

Los representantes deben tomar ahora decisiones importantes, en las cuales se ven implicadas importantes apuestas financieras (construcción de institutos, residencias de ancianos, inversiones de carácter turístico). Si a esto le unimos la débil estructuración de los partidos políticos en la esfera local, el resultado es que el "gran elegido", el representante local con mayor capacidad de decisión y con pocos mecanismos de control se convierte en "un blanco privilegiado para la tentación"[322].

También se ha podido comprobar la proliferación de las asociaciones paramunicipales, y todo el mundo sabe, que lo único que se persigue es poder escapar a las estrictas reglas contables que rigen los presupuestos locales.

Por último, no podemos dejar de recordar aquellos "inconvenientes estructurales" que dejan puertas abiertas para derivar en los abusos. El hecho de la no separación de poderes entre el ejecutivo y el legislativo (¿podemos imaginar un Primer Ministro que fuera el Presidente de la Asamblea Nacional?); un insuficiente control de legalidad por parte de los prefectos, y especialmente, la falta de control político real sobre los departamentos y regiones, provocan que los representantes se sientan exentos del sometimiento a la norma, e incide de una manera negativa sobre la percepción que tiene el ciudadano del sistema.

La legislación en los años noventa ha intentado controlar la corrupción a través de la prohibición de aportaciones de empresas a los partidos y a los candidatos, especialmente, durante las campañas electorales. Una forma de evitar la corrupción y el tráfico de influencias, que estableció la ley de 19 de enero 1995, es que el Estado sea quien aporte las cantidades necesarias para el desarrollo de las campañas electorales, no sólo de los partidos con representación en el Parlamento sino también, aquellos partidos que son minoritarios y no tienen representación en el Parlamento.

De esta forma, el Estado aseguraría la financiación de toda la vida política (campañas electorales y partidos políticos), con una cantidad que ronda los 900 millones de francos, lo que correspondería a 15 francos por habitante.

[322] UGUEN, Jean-Luc. "La décentralisation face à la corruption" en *La décentralisation en France.* Institut de la Décentralisation. La Découverte.Paris. 1996. Pag. 38

En la esfera local, encontramos el problema de la estructuración de los partidos, o mejor dicho con la centralización de los partidos, que dificulta a los representantes locales conseguir su parte de la financiación desde las estructuras centrales de su propio partido.

¿Por qué se ha elegido al proceso descentralizador como cabeza de turco, y se le achacan las causas de la corrupción? Para Philippe de Lara la razón puede venir por un sentimiento de "decepción". La descentralización ha tenido muchos aspectos positivos, pero no ha logrado algo que los ciudadanos esperaban: una mayor accesibilidad a los poderes públicos. La complejidad de los distintos niveles de poder, y de poder compartido, la personalización de los ejecutivos locales, la expansión de los niveles supracomunales (organismos de cooperación, los departamentos y las regiones), no engendran los efectos de transparencia y de proximidad esperados, sino que además contribuyen a incrementar la crisis de lo político.

Por tanto, podemos afirmar que la descentralización lo que paga hoy es el defecto de productividad política que ella misma ha creado, y no los efectos de una corrupción, que no son propios a este proceso.

"Los servicios de estudios" son un ejemplo de esta decepción, de lo que la descentralización no ha logrado. Se acudía a ellos desde la administración local para eliminar una dependencia absoluta de los expertos del Estado y, sin embargo, lo que había sido un buen instrumento democrático, ha acabado por transformarse en algunos casos en una vía ilegal de financiación.

Otra cuestión que no se puede descuidar es que el despilfarro y la suntuosidad con la que se revisten las administraciones locales, producen una asociación de ideas en el ciudadano entre corrupción y tren de vida excesivo. Evidentemente, los principales culpables son los notables locales.

Si por un momento, no nos quedamos sólo en la vida local, podemos observar que el problema de la corrupción es más complejo de lo que parece. La confusión en la concentración de funciones que Charles Millon denuncia cuando habla de "representantes/ funcionarios", "ministros/ jefes de partidos" y "hombres políticos/ gestores", nos conduce hacia una crisis de lo político. "La profesionalización de la política local con la descentralización, el declive del poder legislativo y la

presidencialización de la vida política acumulan sus efectos hacia una despolitización de la política. En este contexto, la limitación de la acumulación de mandatos y la revalorización del Parlamento (e igualmente de las asambleas deliberantes locales), el debate sobre las funciones ministeriales (división de los ministerios, rol de los gabinetes), es decir, todo lo que afecta al ejercicio de la función política" pueden convertirse en vías para volver a encontrar la dignidad de la vocación de lo político[323].

7.A.4.- LA PIRÁMIDE DE LA ACUMULACIÓN DE MANDATOS.

La lacra del sistema democrático francés es que el jefe del gobierno pueda ser al mismo tiempo alcalde de la capital y jefe del ejecutivo de una región. En 1985 se promulgó una ley sobre la acumulación de mandatos que limitaba a dos el número de mandatos importantes que un elegido podía poseer.

El problema de la acumulación de mandatos es un problema democrático. La pregunta que podemos hacernos es: ¿el diputado se siente el representante de toda la población, o sólo de los habitantes de su circunscripción?

Según el artículo 3 de la Constitución francesa, el diputado es el representante de toda la nación, pero al mismo tiempo le permite acumular los mandatos que le van a vincular de forma muy especial a su parcela de territorio[324].

Lo más sencillo para aproximarnos a esta problemática sería intentar descifrar las causas de la acumulación de mandatos y para ello vamos a recordar las que cita Stéphane Dion. La primera que podríamos señalar de carácter más bien psicológico, sería la del "apetito" de poder que tienen los políticos. Esto unido al deseo de ser útil, la búsqueda de prestigio, la seguridad en el empleo, la búsqueda de un trabajo más variado e interesante y, como no, la motivación financiera.

Todas estas causas psicológicas no son exclusivas de los representantes electos franceses, así que si en otros países no se da la acumulación de mandatos y sus representantes están movidos por los mismos objetivos como la búsqueda de poder, prestigio, etc., nos lleva a la conclusión de que los factores psicológicos son importantes

[323] LARA, Philippe de "Corruption et démocratie" en *Pouvoirs locaux.* Nº 23. Tome IV. 1994. Pag. 40
[324] DION, Stéphane. "Le cumul des mandats en France" en *Pouvoirs locaux.* Nº 20. Tome IV 1994. Páginas: 46-52. Pag. 46

y es conveniente que se tengan en cuenta, pero que no son la causa de la acumulación de mandatos.

Una segunda posible causa podría ser el modo de escrutinio. El escrutinio uninominal por circunscripción aferra al candidato a la circunscripción y personaliza el escrutinio, los sistemas proporcionales hacen, en teoría, que las candidaturas sean más impersonales y evitan por tanto, la creación de "feudos personalizados". De nuevo esta explicación, si la comparamos con sistemas de otros países como es el caso del Reino Unido, no nos sirve. En el Reino Unido donde la acumulación de mandatos no se conoce, el escrutinio es mayoritario. El escrutinio tampoco puede constituir la causa primera de la acumulación de mandatos.

La tercera causa que se suele citar para explicar la acumulación de mandatos, es la de justificar a ésta como una estrategia electoral. El enraizamiento local sirve de trampolín para acceder al Parlamento, al mismo tiempo, la notoriedad nacional es una baza en el momento de las elecciones locales. La persona que acumula mandatos goza de una serie de ventajas frente a los otros candidatos, en cuanto a su visibilidad, su prestigio, las redes con las que cuenta y los recursos materiales de los que dispone.

Si es cierto que la acumulación de mandatos proporciona toda esta serie de facilidades para los candidatos que acumulan, los otros países próximos al contexto francés, buscarían también en la acumulación de mandatos una estrategia electoral ganadora y sin embargo, no lo hacen. Tampoco podemos afirmar que la acumulación como estrategia electoral es la causa de la especificidad francesa de la acumulación de mandatos.

Otra causa es la dominación que ejercen los "notables" sobre los partidos. Hay una razón de carácter histórico que explica esta dependencia directa de las estructuras de los partidos hacia los representantes locales que acumulan mandatos, que eligen aquellas circunscripciones más seguras desde un punto de vista electoral, y en donde los militantes tienen pocas posibilidades para influir en la distribución de los puestos. Yves Mény señala que tras la instauración del sufragio universal, los partidos tardaron en implantarse, lo que facilitó, ante esta falta de estructuras, que los notables locales se convirtieran en los instrumentos de intermediación entre el centro y la periferia.

Parece que esta vez hemos dado en la tecla. Las dificultades que encontraron los partidos para estructurarse pueden ser una primera causa que nos explique la acumulación de mandatos.

Una última causa que podemos recordar para justificar la acumulación de mandatos es la centralización del sistema[325].

Si tenemos un sistema centralizado, los gobiernos locales carecen de autonomía y de recursos, se convierten en el objeto de una mayor cantidad de legislación, que se impone a todo el territorio de forma homogénea.

Por otro lado, "el poderío" de la administración central es más aparente que real, por la sencilla razón de que está demasiado alejada de las realidades concretas, y sus reglas son abstractas e inaplicables. Así, el notable que está bien implantado en su territorio, queda como el único actor capaz de ejercer como interlocutor frente a la administración y sus agentes.

Los funcionarios territoriales necesitan de estos notables para que le faciliten el trabajo y, a cambio, el notable obtiene un aumento de recursos para su feudo, bajo la forma de subvenciones, inversiones y aceleración de expedientes o de otros favores particulares.

Y ¿quién puede ser un notable? Aquel representante electo que acumula mandatos. La explicación es muy sencilla. La actitud que puede adoptar un prefecto ante un presidente de un Consejo general (órgano electo para la toma de decisiones en el departamento) no es la misma si este presidente es al mismo tiempo ministro o si no lo es.

Además, aquel notable que acumula mandatos en cierta medida, se está garantizando la reelección. El elector le vota de nuevo no sólo porque le conoce, sino porque además espera obtener ciertas ventajas.

En un sistema como este, el representante electo que no acumula corre el riesgo de ser percibido como alguien que se desinteresa de la suerte de sus electores.

Para concluir esta primera parte en la cual intentábamos buscar las causas de la especificidad francesa de la acumulación de mandatos, hemos visto que las dos principales causas son: por un lado, la aparición tardía de los partidos, lo que también ha

[325] Esta línea es la que se ha seguido en el Centro de Sociología de las Organizaciones dirigido por Michel Crozier.

permitido la consolidación del notable, y por otro lado, la centralización del sistema político, que ha hecho del notable que acumula mandatos, el intermediario obligado entre el centro y la periferia.

Si hemos hecho un breve recorrido por las causas que se suelen dar para hablar de la acumulación de mandatos, hablar de las consecuencias se convierte también en un buen ejercicio.

La primera consecuencia, y quizá también, la más evidente, es la falta de disposición que tiene aquel representante que detenta varios cargos. Hay quien niega tal afirmación, ya que al acumular varios cargos obtiene indemnizaciones lo que le permite dedicarse a tiempo completo a sus actividades como representante y, la similitud de los diferentes expedientes que debe tratar le hace ganar tiempo.

En realidad, esta falta real de tiempo lo que provoca es el absentismo, es imposible que esté en todas las reuniones al mismo tiempo. Por otro lado, el representante que acumula está en campaña electoral casi permanentemente. (Lo curioso de esto, es que aquellos que no acumulan, pero quieren llegar a tener también varios mandatos, se ven inmersos en la misma dinámica).

Otra consecuencia de la acumulación de mandatos es la concentración de responsabilidades públicas. Puestos como los de ministro, parlamentario, presidente de una asamblea local, alcalde de una gran ciudad son los más demandados.

La concentración de responsabilidades públicas puede ser una de las explicaciones con mayor peso ante el alejamiento de los franceses de la política.

La centralización del sistema además de ser una causa también es dada como consecuencia de la acumulación de mandatos. La centralización del sistema francés hace que el notable que acumula (normalmente los cargos de diputado- alcalde) es el personaje que asegura la integración del centro y de la periferia.

El notable va a ser quien propague la política de los poderes centrales, pero al mismo tiempo es quien la contorna para adaptarla a su contexto y obtener los recursos necesarios para su feudo. Así el notable que en cierta medida, atempera el sistema central es también quien lo perpetúa. Y aunque el gobierno central dé a los representantes locales la posibilidad de presionar, no les da un auténtico poder autónomo de decisión.

Esta capacidad de presión que puede ejercer el representante que acumula sólo en la dirección de obtener subvenciones y ayudas para la colectividad de donde proviene hace que impida una colaboración horizontal en igualdad de condiciones, ya que los representantes que no acumulan, especialmente, los de las comunas más pequeñas, no tienen las mismas posibilidades de acceder a ayudas y subvenciones cuando sus concurrentes son los representantes que acumulan varios mandatos.

También podemos decir que una consecuencia de la acumulación de mandatos es la centralización en el nivel de democracia municipal, ya que el alcalde se convierte en la figura central, alrededor de la cual va a girar la política local. El alcalde es el interlocutor a través del cual la comuna consigue de la administración los medios necesarios. Esta centralización de la vida política local impide una participación más activa de los otros representantes electos.

Algunos autores señalan como otra consecuencia de la acumulación de mandatos, la tecnocracia, pero no todos comparten la misma opinión. Para unos[326], la acumulación es un factor de tecnocratización, ya que aquellos que acumulan mandatos no tienen tiempo, ni pueden ejercer de gestores, así que lo único que pueden hacer es legitimar las decisiones que toman los altos funcionarios centrales y locales. Además, el representante que detiene varios mandatos aparece en realidad, como alguien que defiende sus intereses, como un lobby, con lo que refuerza el papel de la Administración como garante del interés general.

Para otros, la acumulación de mandatos sirve como contrapeso a la tecnocracia, ya que la experiencia que tiene un representante, no la puede tener un funcionario cuyas competencias y formación están mucho más sectorializadas.

La “proximidad” que ofrece la vida política local evita perspectivas abstractas y tecnocráticas a la hora de formular las políticas.

Quizá en el punto medio esté la solución. Ni el representante se limita a firmar, a prestar su nombre o a legitimar, ni tampoco es posible, que pueda estar presente y que goce de la formación necesaria para gestionar, de forma correcta, las actividades cada vez más complejas que hay que desarrollar en las colectividades locales. Esto les obliga a rodearse de tecnócratas, y de expertos no electos que le asesoran en su gestión. De esta forma, nos volvemos a topar con que la verdadera consecuencia de la acumulación de

[326] Los más destacados son Yves Mény, Ezra Suleiman y Alain Peyrefitte.

mandatos no es tanto que incremente la tecnocracia, sino que favorece la acumulación de mandatos.

La última consecuencia que señala Stéphane Dion es la institucionalización del conflicto de intereses[327].

La acumulación de mandatos se traduce en la institucionalización de la desigualdad territorial. Esto significa que se va a penalizar a aquellos electores que no tienen la suerte de ser representados por alguien que detente varios mandatos. Las dos principales implicaciones de esta situación son, en primer lugar, que no todos los electos parten de una misma posición en la contienda política, y la segunda, es que favorece la visión de que los recursos del Estado no se pueden obtener de forma objetiva.

La acumulación de mandatos impide una verdadera descentralización, ya que refuerza la personalización del poder local y las tendencias oligárquicas de los partidos, y sobre todo, institucionaliza el conflicto de intereses. Tanto para avanzar hacia la democracia, como para profundizar en la descentralización sería necesario acabar con la acumulación de mandatos. Dion nos recuerda que el final de la acumulación de mandatos supondría tener que elegir entre la región y el departamento, y esto es una de las causas por las cuales los políticos se resisten a acabar con la acumulación. Si el departamento deja de ser el eje central de la administración central, también perderán los representantes unos de sus bastiones principales donde reforzaban su legitimidad.

7.A.5.- LA DEMOCRACIA Y LA DESCENTRALIZACIÓN.

La Ley Deferre pretendía promocionar la participación de los ciudadanos en la vida política local. Pero al final, la realidad ha revelado que la reforma ha sido un "asunto de elites", la transferencia sociológica de poderes en ningún momento, ha llegado a tocar al ciudadano[328].

Indudablemente la descentralización ha traído muchas ventajas, la dinamización y la modernización de la gestión es una de ellas. Los ciudadanos han aprendido a gestionar sus propios asuntos. La gestión local ha dado cierta vitalidad a la democracia

[327] DION, Stéphane. *Art. Cit.* Pag. 51

[328] LARA, Philippe de. "La démocratie à l´épreuve de la décentralisation." En *La décentralisation en France. L´état des polítiques publiques . La dynamique des réformes locales.La dimension européenne.* Institut de la décentralisation. La Découverte. Paris. 1996

local, ya que percibe de forma directa las necesidades, puede evaluar con relativa rapidez las acciones, y pesa sobre ella la sanción electoral[329].

La visión de la democracia representativa que da a la administración un papel de mero instrumento de la decisión política que, a lo sumo se le reconoce un margen de maniobra sobre los medios pero, que no puede ejercer ninguna influencia sobre los fines de la acción pública, ya no puede seguir siendo mantenida debido a una serie de factores:

- la administración que es un actor social de primer orden tiene capacidad suficiente para incidir en las decisiones públicas. Esto es un hecho y no tienen porqué ser un mal en sí mismo[330].
- La toma de decisiones públicas es un proceso complejo en el que intervienen muchos actores y parámetros y los representantes electos y la administración sólo dominan algunos de los fragmentos de ese proceso.
- Los ciudadanos saben encontrar mecanismos de control distintos a la elección. Al ciudadano le da igual tener enfrente a un funcionario o a un representante electo, lo único que le interesa es alguien que sea capaz de responsabilizarse de las decisiones públicas.

Así, en este campo podemos avanzar en la democracia, acercando la administración al cliente, haciendo una gestión local más cercana y democrática

Pero el objeto de estas líneas es descubrir si en los distintos niveles de la organización administrativa territorial, podemos hablar, o no, de democracia. Y una pregunta previa sería ¿por qué tenemos que ver el grado de democracia en las distintas colectividades locales? La respuesta es bastante sencilla, porque la descentralización ha vendido como uno de sus principales objetivos el conseguir una mayor democratización, es decir, que los ciudadanos tomen y apliquen las medidas necesarias para la gestión de los asuntos de carácter local.

Y es aquí donde deberíamos detenernos, porque a la hora de hablar de democracia estamos obligados a precisar qué es lo que entendemos por democracia.

[329] MARSAUD, Jacques. "La citoyenneté locale existe!" en CROZIER, Michel y TROSA, Sylvie. *La décentralisation. Reforme de l´État.* Editions Pouvoirs locaux. Dijon-Quetigny. 1992. Pag. 74
[330] DUCRET, Pièrre. "Sur une question sensible" en *Pouvoirs locaux.* Páginas. 70-74. Pag. 73

Si por democracia entendemos democracia representativa, estamos haciendo referencia a que los ciudadanos eligen a sus representantes por una legislatura que tendrá una duración preestablecida legalmente y, no tendrá ningún vínculo ni con la persona que le representa, sobre el cual no puede ejercer ninguna influencia, ni por supuesto, con los mecanismos de los procesos de tomas de decisiones.

Si nos conformamos con la democracia representativa, al igual que la evolución de la gestión, podemos decir que a raíz de la descentralización este tipo de democracia ha mejorado cada vez más.

Sin embargo, la democracia de participación, en la que el ciudadano puede y de hecho adopta un papel más activo, no ha llegado a consolidarse. ¿Es que la democracia local es un asunto de elites, de profesionales de la política? ¿La crisis de la democracia local es imputable a la descentralización?

Para Sandran no, porque en el caso de las elecciones locales de los últimos años, antes de que se hubieran introducido las medidas de la descentralización, la participación había sido muy baja, lo que demuestra el desinterés, además de que en muchas ocasiones, se utilizaban estas elecciones como la oportunidad para castigar al gobierno central.

Se pensaba que gracias a la información, lo que Sandran llama la "democracia de la opinión"[331], se podría paliar la ausencia de participación directa, pero el ciudadano ya no tiene interés por conocer más, ya no demanda tanta información. Es cierto que si se informa al ciudadano y a la oposición es una forma de integrar a todo el mundo en la vida local, pero hace falta mucho más para alcanzar una democracia participativa.

Worms propone una serie de mecanismos que pueden servirnos para incentivar la participación y la iniciativa de los ciudadanos. Uno de ellos sería el de facilitar e impulsar el derecho asociativo y el otro, que esas asociaciones puedan negociar a través de contratos, con el Estado. Estos dos mecanismos en realidad, a lo que conducen, es a una partición real en el poder[332].

Cuando Worms habla de las medidas específicas que hay que aplicar para conseguir una mayor partición, vemos la respuesta a la pregunta que nos habíamos

[331] SANDRAN,Pièrre. "La démocratie locale à l´age du village planétaire" en CROZIER, M Y TROSA, S. *Op. Cit.* Pag.57

[332] WORMS, Jean-Pièrre. "Démocratie locale: organiser la participation" en CROZIER, M. Y TROSA, S. *Op. Cit.* Páginas.77 y 78.

planteado más arriba y que Sandran negaba. El modelo de descentralización aplicado en este proceso, claro que ha incidido de forma evidente en la crisis de la democracia local. Veamos las medidas que proponía Worms: atacar la acumulación de mandatos, que los órganos decisores de las estructuras de cooperación intercomunal sean elegidos por sufragio universal directo y fomentar el derecho de petición de los ciudadanos. *Voilà* los tres males endémicos de la vida política local y que el proceso descentralizador no ha sabido o no ha querido atacar, ni siquiera en las últimas reformas de los años noventa.

Para concluir sólo queríamos lanzar dos ideas que ya hemos tratado más arriba. La primera es que si las distintas formas de cooperación intercomunal no son constituidas por órganos elegidos por sufragio universal directo, poco habríamos avanzado en el sentido de una esfera local regida de forma democrática[333].

Lo segundo que queríamos recordar es que el Estado debe prestar la misma atención a la cohesión social que a la territorial, es decir, el Estado debe evitar los fenómenos de exclusión de algunos de sus elementos de la población y por supuesto, la marginalización de algunas de las partes de su territorio[334].

7.A.6.-- EL DERECHO EN LA ESFERA LOCAL.

La descentralización implicaba una serie de cambios que era necesario regular de forma jurídica. La creación de nuevos poderes y la transferencia de competencias modificaba el marco legal que hasta el 82 había regulado la esfera local. Este nuevo universo que se les abría a los legisladores no estaba exento de problemas.

La primera dificultad según Hugues Portelli era la naturaleza de las leyes marco como la Ley Defferre de 1982, 1983 y la Ley de Orientación para la Ordenación y el desarrollo del territorio de 4 de febrero de 1995, que para ser aplicadas necesitaban de cientos de reglamentos, muy complejos, incluso contradictorios y casi siempre con grandes dificultades para ponerlos en práctica. Todo se complica un poco más, si tenemos en cuenta, que estos reglamentos son el objeto de circulares de aplicación o de

[333] "Concilier démocratie et efficacité" en *Pouvoirs Locaux.* Nº 29.II. Juin. 1996. Páginas. 106-109 Pag. 109

[334] "Déranger nos habitudes". En *Pouvoirs Locaux.* Nº 29. II. Juin. 1996. Pag. 110

interpretación sobre las cuales recae la atención del juez administrativo para controlar la legalidad de dichas normas[335].

A esto debemos añadirle otra complejidad más. El derecho público no es el único vigente, sino que en cuestiones económicas o de estatuto del personal, el derecho privado está presente. Tampoco podemos olvidar la aplicación del derecho comunitario a las colectividades locales. Si se trata de mercados públicos con su correspondiente apertura a la concurrencia europea, de las finanzas públicas, de la gestión delegada, del derecho sobre medio ambiente, del reclutamiento del personal, el derecho comunitario integra a las colectividades locales.

Para concluir este cuadro de incertidumbres en cuanto a la legislación de la vida política local, nos falta hacer una breve referencia al papel que desempeñan los jueces. En cuanto al juez administrativo, sustituye en cierta medida con sus interpretaciones al legislador y, sin embargo, no encuentra ningún apoyo por parte de los prefectos ni de los administradores territoriales. Y si dirigimos nuestra mirada al resto de jueces, que en la mayoría de los casos se ocupan de los casos de corrupción o de financiación oculta de la política, se han dedicado más a reforzar el "espíritu de las leyes" que a preocuparse por las dificultades de la gestión local.

Para Portelli todos estos datos lo que nos muestran es un marco jurídico incoherente que produce inseguridad jurídica entre los actores locales que no son expertos y que se ven inmersos en una dinámica de mayor regulación jurídica de la vida local[336].

[335]PORTELLI, Hugues. "Le local et la crise du droit" *en La décentralisation en France. L´état des politiques publiques. La dynamique des réformes locales. La dimension européenne*. Institut de la décentralisation. La découverte. Paris. 1996. Pag. 53

[336]PORTELLI, Hugues. "Le local et la crise du droit"en *Op. Cit.* Pag.54

7.B.- INSTITUCIONES Y PODERES LOCALES

7.B.1.- INSTITUCIONES LOCALES

7.B.1.a.- La Región, ¿Espacio cómodo para la concertación?

Antes de la década de los 90, la región era concebida desde una "perspectiva funcional", es decir, como el relevo de la acción del Estado, que se había conformado como el garante de la modernización y de la integración de la sociedad política.

Hoy, la región no puede ser entendida de la misma manera, ya que las circunstancias que la rodean tampoco son las mismas, el Estado es mucho menos intervencionista, las desigualdades territoriales se han acentuado, y en la construcción europea intervienen otros actores distintos a los Estados.

A través de un cuadro vamos a esquematizar las competencias de las tres colectividades locales[337]:

TABLA I.1.

REGIÓN	- Previsión y promoción económica (planificación, desarrollo económico, ordenación del territorio). - Encargada de la formación de los jóvenes y adultos y, - de los gastos de educación.
DEPARTAMENTO	- Cuestiones relacionadas con la sanidad y la solidaridad. - Organización de los transportes públicos y escolares. - En educación, los departamentos se encargan de los colegios
COMUNA	- Urbanismo, servicios de vías públicas, transportes urbanos - Las escuelas elementales y maternales La ley ha aumentado las competencias de los alcaldes que son los competentes para dar licencias de construcción.

De ahí que la región tenga que hacer frente a los siguientes problemas: "¿cuál es su peso en las mutaciones de la acción pública?, ¿cuál es su papel dentro de las nuevas estructuras de la Unión Europea? Y, por último, ¿tiene la región capacidad para construir un espacio identitario?"[338].

[337] MEISSEL, René. *Décentralisation et aménagement du territoire.* Editions Le Monde. 1995. Pag. 53
[338] DUPOIRIER, Elisabeth. "Régions: problèmes et défis" en *La décentralisation en France. L´état des politiques publiques. La dynamique des réformes locales. La dimension européenne.* Institut de la décentralisation. La découverte. Paris. 1996. Pag. 61

En cuanto a la primera cuestión, ¿puede la región ejercer una influencia de forma novedosa sobre la acción pública? Sólo si tenemos en cuenta su capacidad financiera, y su libertad institucional, es decir qué margen de maniobra le permite su "techo competencial", podremos afirmar o, por el contrario, negar la capacidad transformadora de la región en la acción publica.

La primera característica que podemos destacar de los presupuestos regionales es que cuentan con pocos recursos, sobre todo, si los comparamos con los presupuestos de los departamentos[339]. Además, el 56% de las partidas de gastos en los presupuestos regionales van dirigidas a las inversiones, mientras que los departamentos sólo le dedican un 33%. Así, a pesar de los pocos ingresos que logran a través de la recaudación fiscal, las regiones se han rodeado de una imagen de colectividad local rica, ya que sus competencias en materias relacionadas con la ordenación del territorio, planificación y desarrollo económico, les llevaban a la realización de grandes inversiones en equipamiento, como era el caso de la renovación o construcción de nuevos institutos durante los años 80.

Esta imagen unida a una política general real más restrictiva, obligó a las regiones a controlar de forma más estricta sus presupuestos a partir de 1991.

La coyuntura económica hace que los impuestos indirectos bajen sus rendimientos y, sin embargo, se duplican las cargas de funcionamiento entre 1987 y 1995. Las regiones tienen cada vez más, una menor capacidad de reacción ya que los impuestos directos no pueden ser aumentados[340].

La única solución viable para la región, una vez que hemos descartado la posibilidad de la reforma de las finanzas regionales, es la de recurrir al préstamo considerado como un ingreso cualquiera, y único capaz de mantener el nivel de inversiones.

Por ahora, este recurso al endeudamiento no es alarmante, ya que en 1992 sólo suponía un 6% de la deuda con respecto al resto de todas las otras colectividades locales.

[339] Los recursos de los que dispone la administración regional son tres veces menos que los del departamento y los de las grandes ciudades. DUPOIRIER, E. "Régions: problèmes et défis" en *Op. Cit.* Pag. 61

[340] A comienzos de los años noventa, la sociedad francesa sentía una sincera aversión hacia la subida de la presión fiscal directa, lo que agravaba, en cierta medida, la situación presupuestaria, ya que las cargas

Sin embargo, la tendencia a partir de 1992 es la de reducir las inversiones. Si exceptuamos la formación profesional continua, que ha sido transferida hace poco junto con los fondos del Estado dedicados a esta materia, el presupuesto regional ha decrecido en torno al 1%.

El segundo elemento para poder responder al desafío de la región como transformadora de la acción pública era las limitaciones institucionales. A lo que nos estamos refiriendo es al problema de la división competencial, o la imbricación de las competencias del Estado con las de las regiones[341]. Esta confusión en cuanto a la distribución de competencias entre el Estado y las distintas colectividades locales se ha solucionado a través de un mecanismo denominado: "contrato del plan "[342] . Cada vez que se aplica un plan de desarrollo, la región va a jugar un papel que no está exento de críticas. En realidad, la autonomía regional, cuyo mayor reflejo es la libertad financiera, no podrá exceder nunca de un 20 %, excepto en Isla de Francia. A cambio de esto, la región podrá contar con la garantía de la co-financiación del Estado, la visibilidad del proyecto regional y cierta credibilidad entre su público.

A pesar de las ventajas señaladas, las regiones se quejan de las presiones ejercidas por el Estado en la definición de los objetivos y en la distribución de los recursos del proyecto. Para colmo, la articulación entre los "últimos contratos de plan con los grandes proyectos nacionales" adolece de concertación entre los distintos niveles de administración territorial que se ven afectados por dicho plan.

Si pretendemos responsabilizar a alguien, de esta situación compleja, no podemos olvidar que las regiones tienen su porción de culpa. Son ellas las que deben movilizar y dinamizar los actores locales en beneficio de su territorio, y no descargar siempre en el Estado central toda la responsabilidad tanto de los fracasos, como de las constantes restricciones a su autonomía local.

---

sociales son las mismas, pero los recursos de los que se dispone van perdiendo su valor como consecuencia del estancamiento económico.

[341] En el libro dirigido por Charles MILLON y François D´Arcy, *La décentralisation dans la loi d´aménagement du territoire*. Institut de la Décentralisation. Rapport du groupe d´etude de l´Institut de la décentralisation. Mars 1993-Avril 1995, en la página 56 se hace una interesante propuesta para no hablar más de bloques de competencias, sino de bloques de responsabilidades, en el que sería necesario una cierta jerarquización entre las distintas colectividades, sus funcionarios y sus representantes.

[342] DUPOIRIER, E. *Op. Cit.* Pag. 63

De los contratos de plan, podemos destacar un elemento positivo en cuanto a la gestión de la administración regional y es que les ha enseñado y, les ha implicado en una serie de prácticas contractuales entre los diferentes niveles de administración territorial.

La ley de orientación del 95 hace una opción clara por la región como lugar privilegiado de concertación de las políticas del estado y de las colectividades locales cuando no se llega a un acuerdo sobre materias relacionadas con la ordenación del territorio, la planificación urbana, y la planificación y programación de los equipamientos. Por tanto la ley de 1995 como afirma Millon y D´Arcy no se inserta en una perspectiva estricta de descentralización o de desconcentración, sino en una perspectiva de concertación, es decir, que en el momento de tomar las decisiones se crea un espacio en el que se asocia a los diferentes actores de las distintas colectividades territoriales[343].

Para concluir esta primera aproximación a la región como innovadora de la acción pública, hay quienes afirman, desde una perspectiva económica, que las regiones no tienen ninguna posibilidad de ejercer una influencia transformadora sobre la acción pública ya que sus inversiones directas han descendido. La frontera que establece la división de competencias económicas entre las distintas colectividades territoriales no está nada clara, y el Estado persiste en negarle a la región la concesión del papel de marco desde donde poder encuadrar la acción económica local.

No podríamos cerrar de esta forma nuestra primera respuesta en cuanto al papel de agente de desarrollo de la región. Nuestro análisis no debe obviar aquellos proyectos donde la región ejerce un papel innovador. El dato más curioso, es que estos proyectos pertenecen a los sectores en los que la región participa como única responsable, sin la intervención del Estado, o la concurrencia de otras colectividades locales. Los ejemplos más claros son los de la enseñanza secundaria, en la que más de 200 institutos fueron renovados o creados durante 1986-1992. Su intervención en el esquema “Universidad 2000”, donde las regiones decidieron sobre la localización de algunas de las universidades insertas en este proyecto y, la orientación de algunos programas, ha servido como caso paradigmático de programación y coordinación de la acción pública.

La reciente transferencia de la formación profesional de jóvenes menores de veintiséis años desde el Estado hacia las regiones, servirá como un nuevo test en el que

[343] MILLON, Charles, D´ARCY, François. *Op. Cit.* Páginas. 21-25

se pondrá de manifiesto la capacidad de las regiones para la gestación, aplicación y evaluación de políticas públicas de proximidad.

Una segunda pregunta que nos hacíamos y que desarrollaremos con más detenimiento más adelante, hace referencia al lugar de la región francesa en la construcción europea. La concepción jacobina y centralista del Estado francés impedía concebir una región que pudiera interponerse en el monopolio ejercido por el Estado en las relaciones internacionales.

En los años setenta, se buscan mecanismos para superar los límites fijados a la autonomía regional, sobre todo, en lo referente a la construcción europea, como la cooperación interregional. Estos mecanismos tuvieron gran éxito gracias a su escasa regulación que permitía la innovación y la cooperación entre los distintos actores en juego. En los años ochenta la tendencia era la de aumentar esta cooperación interregional a proyectos globales de desarrollo, pero a partir de este momento aparecen los problemas, ya que estos proyectos chocaban frontalmente con los "esquemas nacionales o europeos" de desarrollo, y planteaban la cuestión de si la región era el marco jurídico más adecuado para organizar y desarrollar este tipo de acciones.

La Ley de orientación para la ordenación y la orientación del territorio de 4 de febrero de 1995, establece de forma contundente que ninguna colectividad territorial podrá firmar ninguna convención con otro país extranjero, si bien, autoriza la participación de las colectividades locales y a sus agrupaciones en el capital de sociedades o en la constitución de organismos de derecho extranjero, en las que haya una o varias colectividades locales extranjeras, con la salvedad de que su participación sea minoritaria.

Las evoluciones que sufre la Unión Europea, como la reforma de los fondos estructurales, la creación del Comité Consultivo de las Regiones o el impulso a los proyectos regionales de desarrollo de la Comunidad Europea, hace que la concepción de la región en Francia cambie, para convertir a esta institución en una colectividad local con capacidad para integrarse en las estructuras decisionales de la Comisión Europea y ejercer el gobierno de su propio territorio.

A pesar de "esta aproximación funcional de las políticas públicas europeas que permite a las regiones en parte, esquivar las limitaciones constitucionales de su

reglamentación"[344], tienen todavía, que enfrentarse a una serie de problemas. Uno de ellos es la percepción que tienen los ciudadanos de la eficacia y de la legitimidad de las regiones para intervenir en las instancias europeas. Sólo una tercera parte de los franceses piensan que las regiones deberían intervenir en las estructuras de decisión de la Unión Europea, es decir las dos terceras partes restantes piensan que es el Estado quien debe defender los intereses de la región en Bruselas.

El otro problema al que se enfrenta la región es a la escasez de una serie de mecanismos para poder acceder a los programas de Bruselas que según Dupoirier pueden ser: "la existencia de redes infrarregionales dedicadas a la acción comunitaria, la influencia de líderes regionales en las redes verticales apoyando la acción regional tanto en París como en Bruselas" y, la presencia en los canales de información que circulan por las instancias de cooperación interregionales[345].

En cuanto al último problema al que enfrentábamos a la región, era analizar si esta colectividad local podía servir como espacio en el que se reconstruyeran ciertas identidades.

La legislación sobre la descentralización establece que los consejos regionales preserven la identidad regional, respetando la integridad y la autonomía de las atribuciones de los departamentos y de las comunas. La legislación en este sentido es muy clara, pero si tenemos en cuenta la historia, quizá nos parezca un formalismo o una mera declaración de voluntad. La división regional está construida precisamente, no sobre identidades socio- políticas o culturales, sino que se estructuraron de tal forma, que no se pudiera reconocer ninguna identidad, para que no hicieran sombra a la unidad del Estado, ni perjudicaran a las otras colectividades locales (los departamentos y las comunas).

Si la circunscripción para elegir a los consejeros regionales sigue siendo el departamento y, por tanto, se acentúa la representación infrarregional; si se mantienen los escrutinios de lista con lo que impide que los representantes electos tengan una vinculación más clara con el territorio y, si la administración de la región sigue siendo una administración de misión, no se conseguirá el despegue de la región y su aceptación por parte de la sociedad como actor importante en la gestión de lo cotidiano.

[344] DUPOIRIER, E. *Op. Cit.* Pag. 66
[345] DUPOIRIER, E. *Op. Cit.* Pag. 66.

Sin embargo, el OIP (el observatorio interregional del territorio) nos muestra que en 1994, el 55% de los franceses consideran su región como algo próximo a ellos, mientras que el 20% consideraban al Estado como algo próximo. Según la misma encuesta, el 55% de los franceses piensan que en diez años la vida de los habitantes de su región dependerá sobre todo de las decisiones tomadas en las estructuras regionales, más que las tomadas por el poder central[346].

Pero esta aceptación de la estructura regional viene enmarcada en un contexto de deterioro de las relaciones Estado ciudadano, en donde el Estado ha defraudado las expectativas de los ciudadanos.

De todo este recorrido por los desafíos actuales de la región, podemos concluir que la región debe continuar con su actitud innovadora en la acción pública, si bien su autonomía financiera sufra cada vez mayores restricciones. La región debe consolidar su espacio como fuente de identidad, pero todo esto no podrá lograrse si se mantiene el modo de elección de los consejos regionales[347] que impide alcanzar una identidad política clara que haga de la región una interlocutora fuerte en la Unión Europea.

7.B.1.b.- El Departamento y la Descentralización.

Para hablar de descentralización y de colectividad local antes de 1982, sólo se podía hacer si el referente era la comuna. Si mirábamos al departamento era una colectividad local semi-descentralizada, y la región un simple establecimiento público local.

Pero esto, sólo hasta 1982. ¿Qué es lo que nos hace hablar de ente descentralizado cuando nos referimos al departamento a partir de este momento? La clave principal es que se le concede al presidente del consejo general el poder ejecutivo de las decisiones tomadas en esa asamblea.

---

[346] Los datos de la mencionada encuesta provienen de la OIP, Observatorio Interregional del Territorio y de los Consejos Regionales desde 1985 a 1994. DUPOIRIER, E. *Op. Cit* . Pag. 68

[347] Ya habíamos dicho que la elección de los consejos regionales, cuya circunscripción era el departamento, y que el sistema proporcional impedía la formación de mayorías claras en el seno del consejo, impidiendo la continuidad de las políticas decididas en esta institución, por tanto si queremos revitalizar la actuación de la región se debería comenzar por aquí. Estas propuestas de reforma encuentran serias dificultades. Los primeros opositores son los departamentos que temen perder gran parte de su protagonismo ,y, por supuesto, el Estado que no quiere ver resurgir núcleos de reivindicación identitaria. Pero también, hay presidentes de regiones que están en ese puesto gracias a juegos de alianzas y que no quieren ver como se cambian las reglas de juego.

Esta reforma es la que produce un punto de inflexión en la institución del departamento que durante prácticamente, dos siglos había permanecido inalterada y que ha servido como marco para la articulación de la acción del Estado en el territorio[348].

La ley sobre la descentralización de 2 de marzo de 1982 va a reformar al departamento gracias a la implantación de tres principios: el poder va a pertenecer a los representantes electos que conforman al consejo general; la gestión del departamento es autónoma y, por último, la tutela administrativa va a desaparecer.

a) El poder para los representantes. Blanc y Rémond hablan de una auténtica mutación, no de un cambio, cuando hacen referencia al artículo 25 de la ley de 2 de marzo de 1982. "El presidente del consejo general es el órgano ejecutivo del consejo general. Lo curioso es que esta mutación fuera considerada en un principio, como algo anormal, aunque con el transcurso del tiempo, se ha visto como algo normal, ya que lo anormal era la situación anterior, o más que anormal, poco democrática ya que se le daba el poder ejecutivo de una colectividad local a un funcionario nombrado por el Estado y no a aquellos que habían sido elegidos por sus conciudadanos[349].

b) La autonomía de gestión significa que pueden crear sus propios servicios y pueden disponer o utilizar los servicios del Estado. Según el artículo 31 de la ley de 2 de marzo de 1982, "el presidente del consejo general es el único encargado de la administración del departamento". En caso de que fuese necesario la coordinación entre los nuevos servicios del consejo general, y los del Estado, se hará a través de una cooperación in stitucional entre el presidente del consejo y el prefecto, y no como se hacía antes de 1982, dependiendo de un servicio administrativo que estaba bajo la responsabilidad del prefecto.

c) Con 1982 llega el fin de las tutelas. La tutela administrativa a priori desaparece, el único control será de tipo legal y a posteriori. Por tanto, el prefecto ya sólo tendrá que verificar la regularidad y la legalidad de las decisiones que sean tomadas. Para ello el consejo general tendrá que facilitarle toda la información necesaria para el desempeño de sus competencias.

[348] En 1871, el departamento ya era una colectividad territorial y contaba con un órgano deliberante elegido a través de sufragio universal directo. BLANC, Jacques; RÉMOND, Bruno. *Les collectivités locales.* Presses de Sciences Po & Dalloz. Paris. 1994. Pag. 115

[349] BLANC, J. ; RÉMOND, B. *Op. Cit.* Pag. 115

A lo largo de este recorrido, hay una estación en la que siempre debemos detenernos, ¿cuál es la viabilidad de los "*pays*"?, ¿por qué las estructuras de cooperación intercomunal no se democratizan?, ¿qué le falta a la región para convertirse en un instrumento de la descentralización, eficaz y transformadora?.

"Si el territorio es el lugar de síntesis esperado entre lo local y lo nacional, entre lo político y lo administrativo, entre los diferentes segmentos administrativos, pero también entre lo público y lo privado, se trataría por tanto de favorecer los territorios que asegurasen de la mejor forma posible las nuevas relaciones entre las diferentes instancias"[350].

Ahora nos corresponde preguntarnos por el sentido del departamento entre sus dos compañeras de viaje, la comuna y la región. La comuna, con su desmembramiento intocado pero eficaz porque es capaz de dar una imagen de gobierno democrático y cercano y, la región, ente de reciente reconocimiento, investido de las mejores esperanzas que se ha convertido en el espacio ideal para la concertación entre las distintas instituciones; el departamento, se nos presenta con algo más que con la "cara lavada", tocado en sus cimientos para ser bautizado con todos los honores en la ceremonia de la descentralización. Las competencias que corresponden al departamento y, las que son atribuidas al Estado, están delimitadas y también sus recursos financieros. Pero, ¿qué hacemos con el departamento? Hay quien, como Michel Crozier, aboga por el abandono del departamento y la primacía de la región[351]. Gleizal sostiene que incluso el departamento podría subsistir pero siempre que fuera sometido a la prueba de su validez. Sería necesario repensar las estructuras de todos los territorios para permitir el desarrollo local. Realmente, los dos niveles más adecuados por debajo del Estado, serían la región y la ciudad como formas más actualizadas frente a la realidad social[352].

Esta posición no es la única. Entre aquellos que defienden al departamento frente a la región, como espacio adecuado para federar los intereses locales frente al Estado, podemos citar a Jean Cluzel y Paul Graziani. Los dos coinciden en su condición de senadores y de presidente de consejos generales[353].

[350] GLEIZAL, Jean-Jacques (dir). *Le retour des préfets?*. Presses Universitaires de Grenoble. UPM. Grenoble II. Grenoble. 1995.Pag. 248
[351] Entrevista publicada en *Esprit*, en junio de 1984
[352] GLEIZAL, J-J. *Op. Cit.* Pag. 248.
[353] BLANC, J.; RÉMOND, B. *Op. Cit.* Pag. 136

Quizá la otra cuestión pertinente, es la que se hace Jacques Blanc y Bruno Rémond, ¿es que hay que escoger entre estas dos colectividades locales? El departamento para estos autores, ha demostrado ser un vector privilegiado "de la solidaridad social, de la ordenación local y del desarrollo económico", es decir, que ha hecho sus deberes-competencias a la perfección.

En la misma tónica reconciliadora, nuestros autores no le quitan méritos a la región, por su capacidad de planificación, su visión a largo plazo en materia educativa, su capacidad para adaptar la formación profesional a las exigencias actuales, su gran esfuerzo de inversión en equipamiento e infraestructura, y su buena participación en el plan Universidades 2000.

La solución no está en eliminar ninguna de las dos colectividades sino en "racionalizar sus intervenciones y repartir armoniosamente sus competencias para evitar los solapamientos de responsabilidades, las disfunciones administrativas y los gastos dobles"[354].

Blanc y Remond dan una solución salomónica a un problema que puede ser que efectivamente no exista, es decir, no necesariamente tiene que ser incompatible la existencia de estas dos colectividades locales, siempre y cuando, estén bien delimitadas las competencias, gocen de los ingresos necesarios para hacerles frente y, de la legitimidad lograda por una gestión democrática, eficiente y cercana.

Pero no podemos olvidar cuál ha sido el papel del departamento, no sólo como relevo de la acción del Estado en todo el territorio, es decir, el departamento era la epifanía del poder central en proximidad de los ciudadanos, sino que además, garantizaba todo un sistema político basado en los notables cuya representación venía de los departamentos. De ahí el miedo constante a transformar el *statu quo* de los departamentos de donde proviene su fuente de legitimidad.

7.B.1.c.- La Comuna

Si nos detenemos en la comuna, vemos que la ley sobre la descentralización de 1982, no produjo ninguna reforma institucional a este nivel, y es que desde 1884, la comuna ya funcionaba como un ente descentralizado.

[354] BLANC, J.; RÉMOND, B. *Op. Cit.* Pag. 136

El otro aspecto relacionado con la comuna, las estructuras de cooperación intercomunal, -como vimos más arriba-, no fueron afrontadas por estas leyes, para institucionalizarlas y marcar su carácter de obligatoriedad.

Los únicos cambios que trajo la ley de 1982 fueron: la supresión de la tutela, el carácter ejecutorio de pleno derecho de las decisiones del consejo, y la autonomía del decisor u "ordenador" del presupuesto (es decir, el alcalde) frente al contable (funcionario).

Ya sabemos que para que las decisiones sean ejecutorias de pleno derecho tienen que cumplir dos requisitos: informar al representante del Estado de las decisiones adoptadas y publicarlas en los boletines oficiales correspondientes y, en segundo lugar, que estas decisiones sean notificadas a los interesados o publicadas.

En cuanto a la mayor libertad del "ordenador" del presupuesto, como puede ser un alcalde con respecto al contable, ha traído consecuencias no esperadas por la reforma. Si lo que se pretendía era liberar al alcalde de una cierta tutela del contable, lo que ha ocurrido es que el contable pide más facturas y documentos justificativos al alcalde (lo que antes no hacía porque las relaciones con el alcalde eran muy buenas), para cubrirse las espaldas en caso de control de la cámara regional de cuentas que va a revisar el buen estado de las cuentas de su presupuesto[355].

La ley de 6 de febrero de 1992 sobre la administración territorial de la República establece una serie de medidas para implantar tres grandes opciones:

1.- La mejora de la información y la participación de los ciudadanos:

- en las comunas de más de 10.000 habitantes y sus establecimientos públicos se va a introducir un debate sobre las orientaciones presupuestarias, durante un plazo de seis semanas antes del examen del presupuesto. Esta medida ya estaba prevista para los departamentos.
- facilitar el acceso de los documentos presupuestarios, sintetizados o con carácter comparativo sobre la situación financiera de la comunidad.
- la prensa local debe informar de las deliberaciones que autorizan las intervenciones económicas de las colectividades.
- El derecho a retransmitir (por televisión) las sesiones de las asambleas deliberantes.

[355] BLANC, Jacques; RÉMON, Bruno *Les collectivités locales.* Presse de Sciences Po & Dalloz. Paris. 1994. Páginas. 66 y 67

- Va a impulsarse los mecanismos de consulta directa de los habitantes sobre los asuntos de la comuna. Las consultas se organizarán por el alcalde o por una parte del consejo municipal. Para evitar que la actividad municipal se vea frenada por las constantes consultas directas, se van a establecer una serie de límites a la frecuencia de las consultas sobre un mismo tema y prohibir que al año siguiente se renueve completamente los consejos municipales.
- El fortalecimiento de la participación de los habitantes en la gestión de los servicios públicos locales.

2.- Con esta ley se intenta reforzar el derecho de los representantes dentro de las asambleas locales:

- Aquellos representantes que sean minoritarios pueden provocar más fácilmente la convocatoria de una sesión extraordinaria del consejo municipal.

- En las comunas de más de 10.000 habitantes es obligatorio el establecimiento de un informe que explique los asuntos que son tratados y figuran en el orden del día de la sesión del consejo municipal.

- Se pueden hacer preguntas orales en las asambleas deliberantes locales.

3.- Por último se busca mejorar el control de legalidad de los actos de las autoridades locales y asegurar la coherencia entre la acción de los prefectos y la de las cámaras regionales de cuentas. Estas cámaras pueden informar a los prefectos y a los representantes sobre las investigaciones que ellas hacen sobre los mercados[356].

No nos vamos a detener en las competencias de la comuna, pero sí que vamos a centrar nuestro interés en las dificultades con las que deben enfrentarse las comunas. La primera es de tipo jurídico, la segunda, de carácter geográfico y la última dificultad es de tipo financiero.

A.- Una de las dificultades a la que debe enfrentarse la comuna es de tipo jurídico. Nos referimos al hecho de que a través de un estatuto único se regulan realidades muy distintas. Existen comunas con un importante número de habitantes o con sólo 200 almas, hay comunas urbanas y rurales, más industrializadas o menos, con una gran extensión o de una alta densidad de población y, todas se ven reguladas de la misma manera.

[356] BLANC, J. ; RÉMOND, B. *Op. Cit.* Páginas. 67 y 68.

En un alegato por la igualdad no se ha tenido en cuenta las especificidades de cada comuna y una mayor adaptabilidad de la gestión en función de las necesidades de sus habitantes. Porque además, una comuna que esté dotada de pocos funcionarios con capacidad para elaborar informes y hacer análisis técnicos comparada con otra que disponga de los funcionarios y los medios financieros necesarios está en absoluta desventaja.

B.- En cuanto a la dificultad de tipo geográfico, la comuna como institución tiene que hacer frente a la imposibilidad de cambiar el mapa de las comunas francesas. Si bien, son las comunas las primeras que se oponen a esta transformación hacia la fusión, también son las principales perjudicadas[357].

Los intentos elaborados para tratar de evitar el alto número de comunas siempre han fracasado. En 1959 recién estrenada la V República, se intenta paliar el problema del alto número de comunas. No obtuvo un gran éxito, sólo 746 comunas hicieron caso y se fusionaron, hasta quedarse en 350.

La idea, sin embargo sigue presente. En 1971 Raymond Marcellin Ministro del interior propone una ley para facilitar e impulsar la fusión de las comunas, a través de una serie de incentivos financieros y administrativos. Tampoco obtuvieron los resultados esperados. 1465 comunas se fusionaron conformando 581 comunas.

Estos dos mecanismos permitieron por tanto, pasar de 38500 comunas a 36500.

En 1975 Giscard d´Estaing convoca a una serie de expertos para que realicen un informe, que se llamará “Vivre ensemble” y cuyas propuestas tuvieron que ser abandonadas por la inmediata reacción política de rechazo a la fusión[358].

La única solución tolerada a este problema ha sido la definición de estructuras de cooperación intercomunal y como analizamos más arriba, cuanto más comprometedoras sean de la autonomía de los consejos municipales, menos aceptadas son.

C.- Por último, las comunas deben hacer frente a una serie de dificultades financieras. Ya hemos dicho en varias ocasiones que un ente no es más descentralizado porque tenga un mayor número de competencias reconocidas jurídicamente, sino porque tenga la autonomía de la capacidad de decisión de las materias reconocidas bajo su

[357] CROZIER, Michel. *No se cambia la sociedad por decreto.* Instituto Nacional de Administración Pública. Alcalá de Henares-Madrid. 1984. Pag. 83
[358] BLANC, J. ; RÉMOND, B. *Op. Cit.* Páginas.83-92

competencia y, porque disponga de los recursos financieros necesarios para ponerlas en práctica.

El problema está en saber cómo asegurar a las colectividades locales los suficientes recursos financieros como para que sean capaces de hacer frente a sus responsabilidades, y cómo encontrar no sobrecargar la presión fiscal sobre los ciudadanos y sus actividades económicas.

Una solución podría ser la especialización del sistema fiscal local, por ejemplo, dejar para la región la creación de algún nuevo impuesto sobre el valor añadido a las empresas. Los departamentos podrían contar con el impuesto sobre el valor añadido en función de las cargas sociales que tengan y, a las comunas se les podría dejar las tasas de vivienda y de propiedad edificada.

Pero esta solución ha provocado un debate que ha puesto de manifiesto algunos de sus más importantes inconvenientes. ¿Cómo se puede alcanzar la justa adecuación entre el servicio prestado por una colectividad determinada y el impuesto que se supone la financia? A parte de acercarnos al riesgo de transferencias de cargas entre las distintas tasas, dentro de una misma tasa entre los contribuyentes, o bien entre colectividades.

Todo esto nos pone de manifiesto una vez más, que el ambicioso proyecto descentralizador lanzado en 1982 y progresivamente completado, aún tiene lastres de los que no se ha podido, querido o sabido librar.

7.B.2.- LOS SISTEMAS POLÍTICOS LOCALES.

7.B.2.a.- La Relación Administración- Política.

La experiencia de la descentralización en Francia nos lleva a hacernos la siguiente pregunta: ¿la descentralización ha modificado las relaciones entre política y administración?

Es obvio que la descentralización ha provocado ciertas modificaciones, señalando como momento clave 1982: de 3000 consejeros generales y 1500 consejeros regionales que dependían de la concesión de las subvenciones desde el poder central, ahora pueden gestionar ellos mismos sus recursos, la administración ha perdido el poder ejecutivo tanto en el departamento como en la región, y la política del “contrato de plan” que Michel Rocard creó, mientras fue Ministro de la ordenación del territorio, ha permitido dar una mayor independencia a los representantes y permitir que las políticas

llevadas a cabo por estos sean más coherentes y guarden una cierta continuidad. Ya no es el representante en el Parlamento quien va a decidir si se construye o no un colegio o unas instalaciones deportivas. La decisión corresponde a los electos locales.

A pesar de estos cambios, no se puede comparar la situación en Francia con la de los países que tienen una forma del Estado federal, en la que el universo de la decisión nacional con respecto al de la decisión local está completamente separado, e incluso el personal que está a su servicio, pertenece a un cuerpo distinto que el de los funcionarios centrales.

¿Por qué la descentralización iniciada en los años 80 no ha profundizado en una transformación de las relaciones administración- política?.

Hay una pretensión clara de no hacerlo así. Ya en las cuatro leyes de 1982 que impulsaron la descentralización hay manifestaciones de esta intención. Nos referimos a dos aspectos fundamentales que no fueron abordados como la protección social y, la participación de los ciudadanos en las decisiones locales para que fueran conscientes que la reforma también iba con ellos de alguna manera.

Quizá todo esto lo que nos demuestra es que los cambios producidos por la descentralización buscaban más un "arreglo de cuentas de los representantes electos con el cuerpo prefectoral, que un verdadero progreso de la democracia"[359].

En la difícil relación administración/política, acabamos de ver que aquellas transformaciones que apuntaban hacia una mayor independencia de los representantes locales, tanto de los representantes nacionales como de la administración, se ven frenados porque no existe una clara voluntad de que esto sea así.

El cuadro se complica si tenemos en cuenta la actual politización de la función pública, dejando al descubierto el clásico concepto de que la administración es la que asegura la imparcialidad del Estado.

Pero la función pública territorial también está inmersa en una dinámica de inestabilidad como consecuencia de las relaciones entre los representantes y los funcionarios. El problema que se les plantea a los funcionarios en el nivel territorial es que son responsables jurídicamente de decisiones que ellos no han adoptado y que en la mayoría de los casos les vienen impuestas. Por tanto, el funcionario territorial como su

[359] ROCARD, Michel "L´efficience de la proximité" en *Pouvoirs Locaux.* Páginas. 51-54. Pag. 53

homólogo del Estado, necesita que se establezca un reparto claro de competencias y que puedan estar protegidos de las tormentas de la politización de la administración.

Las reglas estatutarias de la función pública que poco a poco han intentado proteger a los funcionarios parecen insuficientes. Desde 1992 se viene hablando de la necesidad de una acción y una práctica "deontológica" en la administración.

Estas exigencias deontológicas no atañen exclusivamente a los funcionarios, los representantes deben aplicarse también este tipo de reglas en sus relaciones con los funcionarios territoriales. De esta forma se evitaría la tentación del clientelismo, los funcionarios territoriales no son "sus funcionarios", sino de los servicios públicos descentralizados[360]. Además, las normas de comportamiento de unos y otros deberían ser comúnmente discutidas, no sólo en la esfera local, sino también con una dimensión nacional[361].

"La relación representante electo – funcionario afecta a la legitimidad de la acción publica"[362]. Esta relación que mantiene algunos tintes de feudalismo (el papel de los notables en el mundo local) debe cambiar. No se trata de un reparto de territorios sino de un juego de roles, en el que cada uno tiene un papel propio que desempeñar.

A pesar de todo lo que acabamos de decir, el sueño de una buena administración, libre de toda limitación de un poder político, no es más que una pesadilla burocrática[363]. Ya que no puede haber una buena política sin una administración capaz de ponerla en práctica, incluso de participar en su concepción, para lo que necesitaría amplios márgenes de maniobra dirigidos por profesionales. Conseguir este equilibrio es efectivamente, una ardua tarea.

En la administración descentralizada este problema de la relación política – administración se ve acentuado porque el lugar y el papel de los servicios de las colectividades locales no están claros ni en los textos ni en la conciencia colectiva. Las colectividades se definen como consejos de representantes y la administración, que está tras ellos, debe borrarse ya que no cuenta con una identidad propia. Sobre la jerarquía

[360] "Este período está marcado por una confusión en el reparto de papeles entre los representantes y los principales cuadros de la alcaldía. Estos últimos a veces son reclutados tanto por sus competencias como por sus simpatías políticas, - se habla pues de politización funcional-" BORRAZ, Olivier. "Les relations politique- administration depuis la décentralisation" en *Pouvoirs Locaux.* Páginas. 59-62. Pag. 59

[361] SCHRAMECK, Olivier. "La protection du fonctionnaire territorial. Du statut à la déontologie" En *Pouvoirs Locaux.* Páginas. 54-58.

[362] DUCRET, Pièrre. "Élus et fonctionnaires. Sur une question sensible". En *Pouvoirs Locaux.* Páginas. 70- 74. Pag. 70.

propia de la administración descentralizada se superponen la autoridad del alcalde, el adjunto, los vice-presidentes, etc.

Otros mecanismos de solución a parte del ya mencionado "código de deontología" para la administración y los representantes, pueden ser una mayor incidencia en una gestión colegiada en la que el presidente no sea el único que adopte las decisiones, evitando de esta forma los residuos feudales, y aceptando la delegación en los funcionarios para que sean capaces de crear y aplicar decisiones asumiendo la responsabilidad.

Insistimos en la necesidad de romper con la idea en la que se asocia que el representante, que es democráticamente elegido por un período legalmente establecido, es el único legítimo para representar la voluntad popular y, por tanto, la administración se reduce a un mero instrumento de estos representantes, transparente pero al servicio de ellos. Como mucho, se le concederá a la administración la capacidad de elegir los medios y los mecanismos más eficaces para la aplicación de las decisiones, sin embargo, el hecho de poder ejercer alguna influencia sobre la acción pública es inaceptable.

Según Ducret esta concepción es cada vez menos operatoria por las siguientes razones:

- La administración es un actor social que tiene un peso real sobre las decisiones públicas. Esta afirmación no implica en sí un mal.
- La decisión pública es un sistema complejo en el que intervienen muchos actores y factores. No es un proceso lineal, por tanto, los representantes y la administración forman parte de ese sistema que dominan sólo temporalmente, y por fragmentos.
- La optimización del sistema viene dado precisamente si no separamos el campo de la decisión del campo de la ejecución. Se gana en coherencia y en eficacia operacional.
- Las políticas en pocas ocasiones vienen definidas en todos sus aspectos. Hay objetivos y medidas que hay que ir creando a lo largo del proceso. Por tanto, las políticas se coproducen a lo largo del proceso gracias a la intervención de los representantes, la administración y los actores sociales.

[363] DUCRET, P. *Art. Cit.* Pag. 70

- Los ciudadanos son cada vez más exigentes y buscan sus propios mecanismos de control. Para ellos es indiferente tener frente a sí, un representante o un funcionario, lo que quieren es alguien responsable, alguien que responda a sus demandas o satisfaga sus quejas. El debate sobre los lazos directos o no de la administración con los ciudadanos o clientes, va más allá de la consecución de una democracia directa o de opinión, el hecho de que existan estas relaciones directas entre ciudadano y administración lo que hace es facilitar una progresión en la gestión colectiva. Como es lógico, son los representantes los primeros en oponerse a este mecanismo, por miedo a perder su protagonismo social.

En definitiva, retomando una de las propuestas más sugerentes, de lo que se trata es de conseguir que el gobierno local no sea una mera división de territorios, sino un juego de roles en el que cada actor sea consciente de lo que puede aportar y de cuál es su legitimidad para hacerlo.

7.B.2.b.- Sistema electoral local

En este apartado vamos a centrarnos en dos aspectos fundamentales del gobierno local: los modos de escrutinio presentes en cada colectividad local, sus deficiencias y sus posibles cambios y, en segundo lugar, vamos a analizar la pertinencia y la validez de las circunscripciones electorales de cada colectividad local.

En Francia a finales de 1995, y principios de 1996 se abrió en el debate público el tema del modo de escrutinio, especialmente para la elección de los consejeros regionales. El Primer Ministro tuvo finalmente, que decidir y dejar bien claro que no habría ningún cambio en cuanto al modelo de escrutinio.

Así, aunque somos conscientes que las propuestas que se puedan hacer, como las que retomamos de Jean-Marie Pontier, no van a llevar a ninguna modificación de la situación actual, al menos nos servirá para entender las opciones políticas que hay detrás de esa decisión[364].

[364] PONTIER, Jean-Marie. “Collectivités territoriales. La décentralisation territoriale et les modes de scrutin”. En *Revue administrative.* Nº 292. Juillet-août. 1996. Páginas. 426-432.

Los dos principios elementales sobre los que se sustentan los distintos modos de escrutinio locales son: los órganos deliberantes de las colectividades locales deben ser elegidos, y además, el sufragio universal supone uno de los elementos de la libre administración reconocida a las colectividades locales.

La búsqueda del modo de escrutinio, aunque la libertad política del legislador tiene sus limitaciones, se supone que gira en torno a los conceptos de justicia y eficacia.

7.B.2.b.I.- Los modos de escrutinio para la elección de los órganos deliberantes del departamento, de la comuna y de la región.

Los consejeros generales (nos estamos refiriendo al órgano deliberante del departamento) han sido designados siempre siguiendo el mismo mecanismo. Se trata de un escrutinio uninominal a dos vueltas. La circunscripción es el cantón.

Las dos observaciones que se desprenden de este modo de escrutinio son que: desde la II República se mantiene el principio según el cual será elegido un miembro del consejo general en cada cantón. La otra observación es que el escrutinio uninominal no es más que la consecuencia inevitable de la elección del cantón como circunscripción.

Pero este modo de escrutinio y la actual división cantonal, a pesar de haber sido politizadas y nacionalizadas porque habían sido siempre objeto de protesta contra el partido en el poder central desde los años 70, siguen favoreciendo un reclutamiento notabiliario de las elites locales[365].

La circunscripción electoral para designar a **los consejeros municipales** es la comuna y el modo de escrutinio, es un escrutinio de lista.

La trayectoria del modo de escrutinio para el consejo municipal no ha seguido una trayectoria tan lineal como el del departamento. En la V República se restaura el escrutinio mayoritario abandonando la representación proporcional. A cambio se van a exigir en las comunas de más de 30000 habitantes las listas completas, obtener más de un 10% de los sufragios en la primera vuelta, y el *panachage*[366] y el voto preferencial van a ser prohibidos.

[365] WALLON-LEDUCQ, Christian-Marie. "Scrutins locaux et gouvernement local: le poids des conservatismes". En *La décentralisation en France.* Institut de la décentralisation. Editions La découverte. Paris. 1996. Pag. 147

[366] Con el término panachage se entiende el hecho de votar en un mismo escrutinio a partidos diferentes. Hemos optado por mantener este término ya que es suficientemente conocido en el lenguaje electoral y no hay una palabra en castellano para traducirlo con exactitud.

La ley de 19 de noviembre de 1982 va a establecer una distinción entre las comunas en función del número de habitantes. Así las comunas de menos de 3500 habitantes el escrutinio aplicable es un escrutinio de lista mayoritaria con listas completas (salvo en las comunas de menos de 2500 habitantes) pero con *panachage* y voto preferencial.

En las comunas de más de 3500 es un escrutinio de lista bloqueado a dos vueltas. Si en la primera vuelta, una lista obtiene la mayoría absoluta de los sufragios, recibe la mitad de los escaños, los escaños restantes se reparten entre todas las listas siempre y cuando hayan obtenido un 5% de los votos. Si no hay mayoría absoluta, se procederá a una segunda vuelta, en la que sólo podrán participar aquellas listas que hayan obtenido un 10% de los sufragios. Una vez finalizada la segunda vuelta, se procede como en la primera.

Este complejo sistema instaurado tras 1982, no es más que un correctivo al escrutinio mayoritario que por supuesto, sigue presente[367].

En cuanto al modo de designación de **los consejeros regionales**, tras la ley de 10 de julio de 1984 se establece un sistema de representación proporcional en la que los restos se reparten entre aquellos que hayan obtenido la media más fuerte.

Desde la promulgación de esta ley ha habido una serie de demandas en las que se pedía el cambio de este modo de votación. Estas demandas de cambio se han formalizado en una serie de proposiciones de ley en la Asamblea nacional.

A este sistema de representación proporcional, sus detractores le hacen dos importantes críticas:

- Este sistema impide la formación de mayorías en el seno de los consejos regionales. Las principales consecuencias de la ausencia de mayorías se reflejan a la hora de pedir créditos públicos o aplicar medidas para el desarrollo regional de una forma coherente.

Además, esto provoca que las mayorías se tengan que producir a última hora y en los pasillos.

- La otra gran objeción al sistema proporcional es que no permite la afirmación de una identidad regional, ya que se basan en unas circunscripciones

[367] PONTIER, Jean-Marie. "La décentralisation territoriale et les modes de scrutin". *Art. Cit.* Pag. 428

departamentales y predominan, por tanto, los intereses departamentales sobre los regionales.

Esta demanda se hace absolutamente legítima en el marco de la descentralización impulsada en 1982 ya que lo que se pretendía era instaurar unos interlocutores fuertes y válidos frente al Estado.

Ante las proposiciones de ley en las que se pedía de forma justificada el cambio del sistema proporcional, la comisión de leyes del Senado contestó a través de un informe en el mes de mayo de 1996, justificando la necesidad de mantener el mismo modo de escrutinio. También respondió cada una de las críticas que se le hacía al sistema

La primera crítica se centraba en la imposibilidad de formar mayorías estables en los consejos regionales. La comisión responde recordando que este problema no es exclusivo a la región. Los consejos generales también pueden verse afectados por este problema a pesar de que su modo de designación de sus consejeros sea uninominal mayoritario.

La segunda reacción de la comisión del Senado frente a la crítica de la elaboración de las mayorías en el último minuto antes del escrutinio y en los pasillos, consiste en recordar que en casi todas las ocasiones las mayorías se conforman a través de la negociación, y que esta situación no tiene en sí, nada de catastrófico.

En último lugar, la comisión lanza la pelota al tejado ajeno, al afirmar que se está utilizando el modo de escrutinio como la cabeza de turco ante las dificultades reales de la región para conformar las mayorías. Quizá la ausencia de mayorías sea más bien la consecuencia de la dispersión del comportamiento electoral y de las listas, que del mismo modo de escrutinio.

Hoy se está rompiendo con el clásico juego de las elecciones y los partidos no tienen ya tanto control del juego político. Para Pontier detrás de toda esta argumentación hay escondidas dos ideas. Una, es el miedo a ver a la región convertirse en una colectividad fuerte frente al departamento y la comuna, que sea capaz de imponer sus decisiones. Tras esta idea se esconde un juicio de valor que no se funda en ningún razonamiento, sólo en la desconfianza de algunos hacia la región.

La segunda idea es la que mantiene el modo de escrutinio proporcional para garantizar una supuesta diversidad de representación en la región. Y aún admitiendo que

se cambiara el modo de escrutinio, lo que no se acepta de ningún modo es que el departamento deje de ser la circunscripción electoral.

7.B.2.b.II.- La circunscripción electoral.

La dimensión de la circunscripción va a condicionar el modo de escrutinio. Si tenemos una circunscripción pequeña no se podrá implantar la representación proporcional, y si la circunscripción es grande, el modo de escrutinio uninominal mayoritario no tiene cabida.

Para las comunas no hay ningún problema en cuanto a la elección de la circunscripción. Ante la circunscripción más adecuada para el departamento y la región, sí que encontramos más dificultades para su elección.

7.B.2.b.II.i.- El cantón.

El cantón ha venido siendo la circunscripción electoral del departamento desde hace dos siglos. El hecho de que no haya tenido que ser modificada, nos hace pensar que el cantón es la circunscripción más adaptada al departamento. Esta afirmación nos lleva por tanto, a pensar que si se pone en cuestión al cantón como circunscripción, lo que realmente se está cuestionando es al departamento como colectividad local.

Y al revés, si tras 1945 que se podía haber transformado el mapa departamental no se hizo y hoy existe un consenso sobre el departamento, este consenso hace que se acepte al cantón como circunscripción de esta colectividad local.

La estabilidad del cantón como circunscripción electoral, no se ha mantenido en cuanto al mapa cantonal. Los cambios socio- demográficos de los últimos cincuenta años ha provocado que entre los cantones haya grandes disparidades de población. Así si buscamos la llamada “justicia electoral”, habrá que suprimir algunos cantones o crear otros nuevos para evitar la subrrepresentación, especialmente en las zonas urbanas.

La búsqueda de la consecución de esta justicia electoral a través de una redefinición de las fronteras cantonales, tendrá incidencias sobre la suerte de los consejeros generales.

7.B.2.b.II.ii .- El departamento como circunscripción de la región

La elección del departamento como circunscripción de la región en 1985 se hizo porque el departamento presentaba las siguientes ventajas: era una circunscripción ya existente, no planteaba por tanto, problemas en cuanto a la delimitación, y había sido una estructura estable a lo largo de toda su historia desde el siglo XVIII.

Pero todo esto no implicaba que hubiera una perfecta adecuación entre la población y la representación. Lo que se hizo en 1985 fue establecer para el número de los consejeros regionales, el principio de que cada región tendría el doble de consejeros regionales que de parlamentarios elegidos en la región. Se añadió un escaño suplementario para que el número fuera impar.

Así el mecanismo pone las bases de la disparidad, ya que la representación nacional en sí misma ya es desigual.

Por otro lado, si se hubiera aplicado el sistema proporcional con rigor, se habría producido en algunos consejos regionales un exceso de consejeros con respecto a otras regiones. Así, si se reforma el número de escaños en función de los cambios demográficos, se debilitaría aún más la representación de aquellos departamentos que sufren el éxodo demográfico.

De nuevo la justicia electoral llevó a los poderes públicos en 1991 a adoptar la decisión que ningún departamento debería perder ningún escaño con respecto a los que tenía en 1985, para evitar así la "fractura territorial". No se puede evitar que esta medida tenga un marcado carácter inflacionista, ya que es más fácil crear más escaños que suprimirlos.

En cuanto a la circunscripción electoral del departamento se han podido escuchar denuncias bastante fundadas en contra de ella. En 1995 y 1996 se han acentuado con vistas a presionar para las futuras elecciones de 1998. El principal argumento de su crítica es que el actual sistema "no es más que la yuxtaposición de los escrutinios departamentales que no permiten ni el crecimiento ni la afirmación de la conciencia regional"[368]. Estas voces proponen que se constituya una circunscripción propiamente regional.

El informe Girod será el encargado de justificar el por qué no es necesario en la situación actual un cambio de circunscripción.

[368] PONTIER, Jean-Marie. *Art. Cit.* Pag. 431.

El primer argumento es que la creación de una circunscripción específica que coincida con la colectividad local es extraña al derecho francés. Si echamos un vistazo a las otra colectividades vemos que la circunscripción está en un nivel por debajo de la colectividad en cuestión. Así, el departamento es la circunscripción para las elecciones regionales, el cantón para las departamentales, el *arrondissement* para las elecciones municipales en las ciudades de París, Lyon y Marsella.

El segundo argumento recalca que si crea una circunscripción más grande para las elecciones regionales, los electores no podrían conocer a todos los candidatos, con lo que las pretensiones de un gobierno cercano se vendrían abajo.

También se correría el riesgo de politizar las elecciones, pero sobre todo el mayor problema de elegir el marco regional para las elecciones es el de la representación de las regiones en el Senado, que es un imperativo constitucional. El último argumento señalado por el informe es cierto, pero lo que no es cierto es que suponga un peligro. Quizá lo conveniente sería la existencia de senadores regionales.

Por lo que a los otros argumentos respecta, tampoco están fundados. El hecho de que en la tradición francesa se escoja una circunscripción electoral inferior al nivel de la colectividad local en la que se celebra la elección, no es un principio jurídico sino una práctica.

Es muy probable que si se elige la región como circunscripción los electores no conocerán a todos los candidatos, pero ¿es que en el resto de las elecciones, como las departamentales, conocen a todos los candidatos?. Casi seguro que no.

Y si se teme por la politización de las elecciones, también es sorprendente que se refugien en este argumento pues cualquier elección implica por definición un enfrentamiento político. Y con el miedo por el absentismo, ocurre lo mismo, son problemas que sobrepasan a la designación de la región como circunscripción.

Pontier es muy claro al recordar que la elección del departamento o de la región como circunscripción no se basa exclusivamente en criterios técnicos sino en opciones políticas, con lo que la actitud más honesta sería hacerlos públicos, y dejar al ciudadano que juzgue cuál es el más conveniente[369].

[369] PONTIER, J.-M. *Art. Cit.* Pag. 432

7.B.2.c.- Gobierno local y nuevas elites locales.

Este apartado tiene una estrecha relación con aquello que explicábamos más arriba de todo lo que la descentralización en un principio había dejado sin reformar. Uno de los aspectos de mayor relevancia era el de los notables locales.

Ahora, nos volvemos a plantear la pregunta para analizarla con mayor perspectiva, la que nos dan 16 años de descentralización. ¿La descentralización ha implicado una modificación del personal político local? Es decir, ¿podemos ver una relación directa entre la descentralización y los cambios producidos en las elites locales?[370].

En un principio, el proceso de descentralización con sus cambios dirigidos a una mayor autonomía para los consejos municipales, generales y regionales, parecía que debía traer consigo en primer lugar, una renovación de las exigencias para desempeñar un mandato de tipo local, con lo que los notables locales estaban llamados a ser sustituidos por otras elites formadas en las mejores universidades y escuelas. En segundo lugar, se pensaba que la descentralización hacía menos necesario y atrayente la posesión de un mandato nacional junto con el local. Es decir, el mero hecho de la descentralización sin abordarlo de forma directa y formal, acabaría con la acumulación de mandatos.

Según Mathiot esta dos hipótesis no son sostenibles, la razón más importante y que intentaremos justificar, es porque la evolución de las características del personal político local no corresponde con el proceso de descentralización, sino que tiene sus raíces en un movimiento social en Francia anterior a 1982[371].

El caso de que los representantes locales estén cada vez más en posesión de un título universitario no responde tanto a las exigencias de las funciones que tienen que ejecutar como representantes, sino al hecho de que la media de escolarización en Francia no ha dejado de aumentar desde 1945.

[370] Este apartado sobre las elites locales tras la descentralización va a estar basado en el artículo de Pièrre MATHIOT. "La recherche improbable de nouvelles elites locales". En *La décentralisation en France.*.Institut de la décentralisation. Editions La découverte. 1996. Paris. Páginas. 155-166

[371] Esta idea también la podemos encontrar en el artículo de Christian-Marie Wallon-Leducq, "Scrutins locaux et gouvernement local: le poids des conservatismes". En *La décentralisation en France.* Institut de la décentralisation. Editions La découverte. Paris. 1996. Pag. 151.

Hasta 1982 hay pocos estudios sobre elites locales, ya que el interés se dirigía especialmente sobre las elites nacionales. Esto impide tener puntos de referencia a la hora de abordar el tema de las elites locales tras el proceso de descentralización.

Antes de continuar, deberíamos aclarar como hace Pièrre Mathiot, lo que entendemos por elites gobernantes locales. Para este autor dentro de esta categoría tendríamos que incluir tanto a los gestores políticos como a los administrativos aunque sus legitimidades provengan de fuentes distintas, unos del sufragio, los otros de sus competencias, ya que los representantes por sí solos no podrían gestionar los servicios locales. Esto supone reconocer a la administración como algo más que un mero instrumento de ejecución, y también ver en el nivel local, la estructura que en la esfera nacional tiene cualquier ministerio.

De las elites gobernantes locales tendríamos que apartar a los diputados y senadores ya que al acumular mandatos, se podría afirmar que no intervienen de forma directa en la gestión local[372].

Este análisis se va a centrar por tanto en las elites políticas locales, es decir en los representantes elegidos por sufragio universal directo tanto en las comunas, como en los departamentos y regiones.

Así en una primera aproximación vemos que la descentralización no ha perjudicado a los representantes electos que ya estaban presentes en la escena política en 1982, sino que se ha producido una cierta continuidad.

Los representantes locales son mayoritariamente hombres, con una media de edad bastante elevada, y su distribución socio-profesional pone de manifiesto dos hechos: una clara "notabilización" del cargo y una sobrerrepresentación del mundo agrícola[373].

En 1991, la mayoría de los consejeros generales en activo habían sido elegidos antes de 1980. Además en 1990, los alcaldes de las ciudades de más de 100.000 habitantes en un 66% y, los presidentes de los consejos generales y los consejos regionales en un 55% y 75% respectivamente, tenían más de sesenta años.

[372] Sería interesante recordar que el 50% de los diputados son o alcaldes o consejeros generales, o bien las dos cosas. MATHIOT, P. "la recherche improbable de nouvelles elites locales". *Art. Cit.* Pag. 156

[373] *Poursuivre la décentralisation. Réflexions sur le bilan et les perspectives de la décentralisation.* Commission du Livre Blanc. Editions Pouvoirs Locaux. Boulogne Bilancourt. 1994. Pag. 739

La emergencia puntual de una nueva generación política no es tanto consecuencia de la descentralización sino que viene provocada por causas más clásicas como la sucesión de un notable o la conquista de una ciudad o una región.

En los consejeros regionales es donde podemos ver una clase política más joven. En 1991 el 61 % de ellos tenía menos de cincuenta años. Las razones de este descenso de edad con respecto a las otras elites políticas locales vienen dadas por los mecanismos de designación de los candidatos en donde se prima el militantismo y las competencias técnicas, es decir –teóricamente- individuos jóvenes y licenciados. Entre este mecanismo y el de las elecciones a los consejos generales hay una gran diferencia, ya que en el último, se mantiene un determinado tipo de escrutinio para designar a los grandes notables[374].

[374] MATHIOT, P. *Art. Cit.* Pag. 157. También esta idea se reitera en el libro *Poursuivre la décentralsiation. Réflexions sur le bilan et les perspectives de la décentralisation.* Commission du Livre Blanc presidée par Jacques Chaban-Delmas, ancien Premier Ministre et René Monory, Président du Sénat. Editions Pouvoirs locaux. Boulogne Bilancourt. 1994. "Les jeux notabilaires se jouent ainsi esentiellement dans les départements, hors de tout réel souci d´une affirmation identitaire régionale". Pag. 762

TABLA 1.2. Edad de los consejeros generales y regionales en tanto por ciento, en 1991[375].

EDAD	CONSEJEROS GENERALES	CONSEJEROS REGIONALES
< de 45 años	17	23
De 45 a 55 años	30	38
De 56 a 65 años	30	27
> de 65 años	23	13

Otros factores que nos pueden ayudar a trazar los perfiles de las elites políticas locales, a parte de la edad, son la categoría profesional y el nivel de estudios.

En cuanto a la categoría profesional se ha podido comprobar un claro descenso del porcentaje de aquellos representantes que se dedicaban a la agricultura, el comercio y la artesanía. Las profesiones intermedias, los empleados y obreros, también han descendido, las profesiones liberales se mantienen y, aumentan los cuadros superiores y los profesores. Pero, esta evolución se puede observar desde antes de 1982, y entre 1982 y 1991 apenas si ha habido modificaciones sustanciales entre los porcentajes de las distintas profesiones, lo que nos lleva a afirmar una vez más, que los cambios sufridos por las elites políticas locales en cuanto su profesión y su edad no son una consecuencia del proceso de descentralización, sino que tiene su explicación en otros motivos. En primer lugar, desde 1970 se puede observar una gran modificación de la estructura socio-profesional francesa -entre 1952 y 1978 el número de profesores se ha triplicado, mientras que la población agrícola se ha dividido por tres-. En segundo lugar, no se puede ignorar una cierta uniformidad del origen socio-profesional de los representantes debido a la necesidad de una serie de recursos para poder responder a su compromiso político con cierta libertad. El declive del partido comunista, cuya adaptación la orienta, una vez que pierde a los obreros, hacia la cooptación de los profesores y, por último, se puede señalar el ascenso progresivo desde 1971 del partido socialista que siempre ha contado entre sus filas con un importante número de profesores.

[375] La fuente que cita Mathiot en su artículo para las tablas de edad, y categoría socio-profesional es el libro de Percheron y Roy, *Enquête auprès des conseillers régionaux*. FNSP-OIP. Décembre 1991.

TABLA I.3.- Distribución de consejeros generales por categorías socio-profesionales en 1974,1982 y 1991 (en %).

Categorías socio-profesionales	1974	1982	1991
Agricultores, comerciantes y artesanos	30	23	25
Profesiones liberales	26	24	24
Cuadros superiores	12	15	16
Profesores	12	18	20
Profesiones intermedias, Empleados y obreros	20	20	16

Si comparamos dos mandatos distintos: el de los consejeros generales y el de los consejeros regionales en 1991, podemos observar, que las tendencias mostradas en la segunda tabla se mantienen pero debemos introducir algunas matizaciones. Entre los consejeros generales se destacan más aquellos que pertenecen a profesiones independientes, mientras que entre los consejeros regionales hay un porcentaje destacable que pertenece a las categorías de asalariados medios y populares.

La explicación se encuentra en los mecanismos de selección de los candidatos: ya hemos dicho en varias ocasiones que el candidato al consejo general sobre todo aquellos que provienen de los cantones rurales guardan ciertos aspectos del feudalismo, por sus ataduras al "terruño" y su identificación y proximidad con sus conciudadanos que le votan. De ahí el peso todavía, importante de los agricultores que encarnan mejor la representación de la población que les vota.

El consejero regional es elegido por un escrutinio de lista, cuya circunscripción es el departamento. A este nivel las identidades se diluyen y el papel que debe desempeñar el consejero regional es mucho más ambiguo.

TABLA I.4.- Profesión de consejeros generales y consejeros regionales en 1991 (en %)

Categoría socio-profesional	Consejeros generales	Consejeros regionales
Agricultores, comerciantes, artesanos, patronos	25	20
Profesiones liberales, cuadros superiores, profesores	60	58
Profesiones intermedias, empleados y obreros	15	19

Si en vez de centrarnos para nuestro análisis en las asambleas territoriales, enfocamos nuestra atención sobre los alcaldes de las ciudades de más de 15.000 habitantes podemos comprobar que la evolución entre 1945 y 1984 es similar a la seguida por los consejeros regionales y generales.

El 47,3 % de los alcaldes en 1947 que no eran asalariados, asciende hasta el 70% en 1983, de los cuales el 68,2% provenían del sector público.

Uno de cada cuatro alcaldes de las ciudades de 15.000 habitantes en 1983 era profesor dependiente del sector público, frente a un 8% de 1947.

Por tanto, apuntar que los cambios sufridos por la elite política local han sido promovidos por la descentralización es aventurado, por no decir incorrecto, ya que hemos visto que estos cambios arrancan desde antes de 1982, y son fruto de una evolución política y social más amplia que el fenómeno de la descentralización.

Tampoco ha habido una renovación del personal político con la descentralización. La elite política local asentada en 1982 supo utilizar este proceso para apropiarse de las nuevas competencias que se les devolvía a las colectividades locales.

Otro de los retos que nos planteábamos al inicio de estas líneas sobre las elites políticas locales era lograr averiguar si había una intencionalidad en la acumulación de mandatos, es decir, si el paso a la esfera política central era más correcto si se había dado el impulso desde un mandato local. Pero en este caso, también tenemos que comenzar por romper con los estereotipos. No existen dos categorías ideales de elites

políticas locales: las que a partir de su acción local se esfuerzan por alcanzar un mandato parlamentario en la esfera política central, y aquellos que vienen de la esfera central y buscan en el mandato local una legitimidad política de proximidad.

La forma más clara para vislumbrar las diferencias reales entre las distintas elites locales no sólo sería a través del análisis del cargo que ocupan, es decir, si son consejeros generales, regionales o alcaldes de grandes ciudades, sino a través de la práctica, de cómo utilizan los recursos políticos a su disposición.

Por tanto, se podría establecer un *continuum* que iría del "localismo total", al "centralismo total", a través de tres criterios: el tipo de mandato, el tipo de responsabilidad política o partisana, y la concepción del oficio de representante. Así, el "localismo total" se daría cuando se produjeran las siguientes circunstancias: detención de uno o varios mandatos locales, ausencia de responsabilidades políticas y partisanas (como no pertenecer a ningún partido o a la ejecutiva territorial), y elaborar un cuadro de trabajo en el que se privilegia el espacio local (es decir, no se tienen contactos más allá de los interdepartamentales o regionales, sin hacer desplazamientos a París o Bruselas).

El "centralismo total" se daría cuando se detenta un cargo ministerial, pero sin estar en posesión de ningún tipo de mandato, también puede ser el caso de la persona que tiene un cargo de alta responsabilidad en un partido político, sin poseer ningún mandato. Este último caso, el del centralismo total es mucho menos frecuente que el del localismo total, que se convierte casi en la regla.

Los representantes locales en particular, los consejeros generales, se preocupan y circunscriben su actuación a los subsistemas políticos locales. Pero la idea más interesante que podemos destacar de esta interacción entre descentralización y elites políticas locales es la que nos advierte Albert Mabileau: la descentralización ha servido como instrumento para legitimar la aspiración natural de las elites políticas locales al localismo[376].

Aún más, el hecho de poseer uno o varios mandatos locales e incluso algún mandato de nivel nacional y responsabilidades políticas o partisanas locales o nacionales, no afecta más que a una minoría de los profesionales de la política, lo que

[376] MABILEUA, Albert. *Le système local en France.* Montchrestien. Paris. 1994. Pag. 87

ocurre es que su activismo y visibilidad ocultan su poca representatividad dentro del conjunto de los representantes electos.

¿Acabamos de romper con el gran problema de la acumulación de mandatos tantas veces denunciado? ¿Era sólo un mito y tras de sí, se intentaba ocultar otros problemas no declarados?

Sería demasiado imprudente contestar afirmativamente a estas preguntas. El número real de "empresarios políticos" que utilizan los recursos locales y nacionales es cuantitativamente muy bajo, pero desde un punto de vista cualitativo su peso es decisivo, ya que ejercen un control "de facto" sobre las posiciones de poder[377].

Si queremos responder a la pregunta de si la descentralización había hecho aún más necesario el paso por un mandato local para acceder a la esfera política central, Mathiot responde negativamente.

El ejemplo de los alcaldes de las ciudades de más de 15.000 habitantes, puede ayudarnos a justificar esta afirmación. Los altos funcionarios habían buscado un destino político local para legitimar su salto a la esfera central desde 1945, lo que nos demuestra que no fue la descentralización la que activó este proceso.

El reclutamiento de los consejeros sigue los mismos mecanismos que se utilizaban antes de la descentralización, que en cualquier caso, lo que pretende es garantizar la empresa político local. Los mecanismos de reclutamiento se asientan en dos principios:

A.- **La cooptación**, en la que los nuevos alcaldes no son tan nuevos, sino los sucesores de los alcaldes que acaban de perder las elecciones, que salen entre las filas de sus adjuntos o miembros de sus gabinetes.

B.- **El aprendizaje**, que implica que los representantes no tienen por qué controlar los mecanismos de la gestión desde el primer momento de su elección, y son frecuentemente "iniciados" por la ayuda del secretario general del ayuntamiento.

La ley de 3 de febrero de 1992 sobre las modalidades de ejercicio de los mandatos locales, en donde se intenta evitar la acumulación de mandatos y conciliar este principio con el de la participación activa de los ciudadanos en el marco de una democracia local auténtica, tiene toda la validez, pues la acumulación de mandatos

[377] MATHIOT, P. "La recherche improbable de nouvelles elites locales". En *Op. Cit.* Pag. 163.

persiste aunque el número de representantes que detengan varios mandatos es mínimo con respecto al total de los representantes.

Entre 1982 y 1992 sólo se ha intervenido una vez de forma legal para evitar la acumulación de mandatos. Nos referimos a la ley de 30 de diciembre de 1985, cuyos efectos paradójicamente, fueron los de incentivar la acumulación de mandatos.

Lo llamativo de la ley de 3 de febrero de 1992 es que ataca a la acumulación de mandatos a través del régimen financiero, es decir no limitando el número de determinados tipos de mandatos, sino prohibiendo la acumulación de indemnizaciones.

Recordemos que el desempeño de un mandato se hacía con una vocación gratuita que revestía, a quien ejercía el mandato, de un reconocimiento simbólico. Y aunque, en la actualidad los políticos no quieren oír hablar de la "profesionalización" de la política local, lo cierto es que ya no se produce esa situación en la que los representantes electos actúan de forma casi gratuita.

Por otro lado, para algunos autores, esto supone una ventaja. El recibir un sueldo por ejercer un mandato no debe suponer una deshonra, bien al contrario, permitiría dedicarse en plenitud a las funciones y las crecientes responsabilidades de su cargo (lo que facilitaría también por otro lado, la emergencia de una nueva clase política), y por otro lado se evitaría lo que Deferre llama la "funcionarización" de la vida política. Cuando analizamos algunos datos sobre las profesiones veíamos que la gran mayoría dependen del sector público, ya que son los que pueden disponen de mejores condiciones laborales y su formación les permite introducirse en la esfera política[378].

Así el problema aún vigente de la acumulación de mandatos, la cooptación por parte del alcalde de los miembros de su equipo municipal, el ejecutivo local es quien decide y quien ejecuta, dejando a la asamblea local en un segundo plano, añadido al problema de la intercomunalidad, en donde es posible crear estructuras con sistemas fiscales propios y con competencias diferentes a las de las colectividades locales, muestran que uno de los principios no declarados por los que se rige la esfera política local es el de la opacidad, quedando muy atrás las declaraciones de buena voluntad cuyo objetivo era la construcción de una democracia local participativa.

[378] *Poursuivre la décentralisation. Op. Cit.* . Pag. 733, y podemos encontrar estas mismas ideas en la entrevista realizada a Deferre antiguo ministro e ideólogo de la descentralización tras la llegada de los socialistas al poder en 1981, publicada en el libro dirigido por Michel CROZIER y Sylvie TROSA. *La décentralisation. Réforme de l´état.* Editions Pouvoirs Locaux. Dijon-Quetigny. 1992. Pag. 214

Desde el principio hemos intentado demostrar que los cambios producidos en las elites políticas locales no han sido fruto de la descentralización sino de una serie de transformaciones socio-políticas anteriores a 1982. Esto no impide sin embargo, el reconocimiento de algunas transformaciones que ha provocado el proceso de descentralización sobre las elites políticas locales o mejor aún, sobre las formas de gestión de los poderes locales:

a.- Uno de los efectos del proceso descentralizador ha sido el poner de manifiesto la necesidad de que los representantes locales adopten un mayor compromiso y militancia con respecto a los partidos políticos. Además, el hecho de contar con un mayor número de consejeros generales o de presidentes de consejos generales supone un recurso político nacional de bastante importancia.

b.- Ha facilitado una concepción del poder local menos dependiente de las dádivas y las concepciones centrales, y una redefinición de las competencias locales en donde han participado de forma decisiva las elites administrativas. De esta manera, si algo ha cambiado la descentralización ha sido la construcción de una burocracia local que participa de forma legítima en el concepto más amplio de elites gobernantes locales.

c.- La descentralización ha permitido al personal político central hacer del poder local una fuente de recursos insospechada para ellos, que modulan en función de sus intereses. Mathiot distingue tres actitudes[379]:

- La creación de esferas locales más autónomas del poder central por parte de los caciques locales. Esta actitud les lleva a mantener contactos con otras ciudades o regiones europeas.
- La convicción de que lo local es un paso necesario para acceder a la esfera política central.
- La posesión de uno o varios mandatos locales como muestra de un alejamiento voluntario de la vida política central, o bien de aislamiento político.

Otra característica que podemos señalar de la esfera política local es la cohabitación de modos distintos de entender la política. Podemos encontrarnos un

[379] Tampoco podemos olvidar siguiendo una de las ideas del Profesor François D´Arcy que no son los parisinos los que controlan Francia, sino que el resto de las elites locales se asientan en París. Entrevista personal 30 de septiembre de 1997. Institut d´Etudes Politiques de Grenoble.

alcalde de una gran ciudad que la gestiona como un manager, o bien el notable local que sigue identificándose con sus conciudadanos y con el terruño que representa; el autodidacta y el técnico, el solitario y el jefe de grupo.

Es cierto que se produce esta cohabitación, lo que tenemos que preguntarnos si es realmente una innovación en la esfera local, o lo que más nos interesa, si ha sido provocada por la descentralización. Una vez más la respuesta nos muestra que las causas de estas innovaciones, sobrepasan las modificaciones iniciadas por el proceso de descentralización.

7.C.- LAS FINANZAS Y EL SISTEMA FISCAL LOCAL

El propósito de estas líneas es el de introducirnos por el universo del sistema fiscal local, conocer los principales inconvenientes que presenta en la actualidad y sondear las posibles soluciones propuestas.

La virtualidad de este apartado dentro del marco general de la descentralización en Francia viene justificada por la necesidad de una autonomía no sólo en cuanto a la capacidad de decisión se refiere, sino también a los recursos económicos y humanos de los que dispone el ente descentralizado. No se puede hablar de descentralización si no existe un sistema fiscal local propio, es decir la capacidad de fijar unas tasas impositivas, recaudarlas y emplearlas según se ha decidido en la asamblea local.

Evidentemente llevar a la práctica esta idea se convierte en un camino lleno de obstáculos que vamos a comprobar en nuestro recorrido por el sistema fiscal local francés.

El importe de los impuestos directos aprobados en 1996 para la totalidad de las colectividades locales[380] asciende a los 281.000 millones de francos, más del 7% con respecto a 1995. Como referencia, podemos citar el impuesto sobre las actividades económicas cuyo producto asciende a 310.000 millones de francos[381]. Más grave aún,

[380] Los impuestos directos locales son: tasa sobre la vivienda, contribución territorial e impuesto sobre las actividades económicas.
[381] COTTEN, Michel. “Pourquoi les impôts locaux augmenten-ils?” En *Pouvoirs Locaux.* Nº 32. Vol I. 1997. Páginas. 93-98. Pag. 93

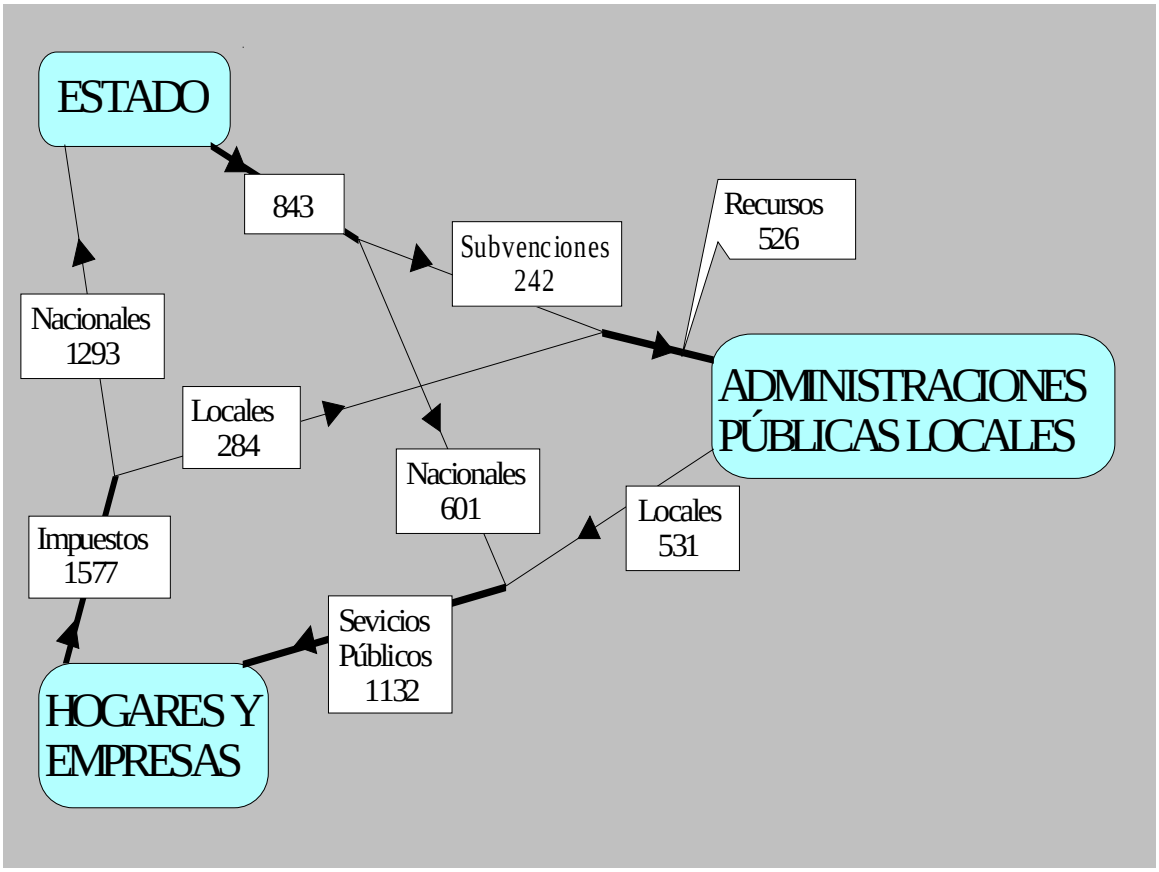
mientras que en 1989 y 1995 el PIB tuvo un aumento del 1,1% por año, el impuesto sobre las actividades económicas aumentó en un 6% por año[382].

Para hacernos una imagen de cuál es la cuantía y en qué proporción interviene el Estado y las colectividades locales en la recaudación de impuestos y en su posterior utilización para financiar el gasto público vamos a transponer un esquema utilizado por Rémy Prud´Homme, en el que vamos a destacar tres principales actores: los hogares y empresas, el Estado y las administraciones públicas locales. Las dos líneas argumentales de este cuadro son: la recaudación de impuestos de los hogares y empresas y su distribución entre el Estado y las administraciones públicas. La segunda línea es la cantidad vertida por cada una de estas instituciones públicas hacia los hogares y empresas en clave de servicios públicos[383].

[382] PERRIN, Bernard. "Fonction publique territoriale". En *Revue administrative.* . Nº 286. Juillet-août. 1995. Páginas. 390-397. Pag. 390

[383] PRUD´HOMME, Rémy. "Mérites et limites du système français". En *Gouverner les territoires.* NÉMERY, Jean-Claude y WACHTER, Serge . DATAR. Editions de l´aube. Marseille. 1994. Pag. 82. EL esquema citado del sistema fiscal local francés es de 1992 y la fuente es INSEE. 1993

Figura I.1.



La evolución sufrida por los impuestos directos locales no sólo depende de la coyuntura económica, sino que tiene una estrecha relación con los "tiempos electorales".

¿Cuáles son las principales razones que pueden explicar el aumento continuo de los impuestos directos locales?

En primer lugar, tenemos que hacer referencia al modo de elaboración del presupuesto local consistente en evaluar los posibles gastos derivados de la aplicación del estatuto de la función pública territorial o las disposiciones reglamentarias, sin cuestionar el modo de cálculo o si está bien fundado.

En segundo lugar, el papel del Estado que garantiza a más del 100% los descubiertos de los presupuestos de las colectividades locales.

Las comunas deciden sobre cuál va a ser el tipo de los cuatro impuestos directos locales a partir de la información proporcionada por los servicios fiscales a principios de enero, y puede ser que a lo largo del año estos mismos servicios descubran que han quedado fuera de las previsiones, posibles bases de imposición.

En tercer lugar, las complejas estructuras de cooperación intercomunal superponen su sistema fiscal propio al de las comunas que las conforman.

Las agrupaciones con sistema fiscal propio en 1996 ascienden a un total de 1231, entre ellas se pueden encontrar distritos, comunidades urbanas, y comunidades de comunas. En numerosas ocasiones la creación de una agrupación y de su sistema fiscal correspondiente, no conlleva una reducción del sistema fiscal comunal que además compite en cuanto a las competencias transferidas.

Por último, es necesario señalar otro inconveniente. El hecho de que colectividades locales de vocación universal entren en una carrera competitiva para lograr atraer las subvenciones estatales. El caso de pequeñas comunas en donde departamentos, regiones y servicios del Estado rivalizan inventando "proyectos innovadores", "experiencias pilotos", y procurando revitalizar las "zonas sensibles"[384].

Tampoco podemos ignorar que la imbricación de las distintas administraciones del Estado con las de las colectividades locales en algunos casos concretos, no es la solución más económica.

Las finanzas públicas, es decir, los impuestos y los gastos públicos que se financian con ellos deben cumplir tres funciones:

1.- Una función que podríamos llamar de subsidio. Gracias a las finanzas públicas podemos tener acceso a una serie de bienes públicos como carreteras, o sistema social de seguridad, que repercuten de una forma negativa sobre los bienes privados que podrían haber sido comprados con el dinero con el que se han pagado los impuestos. Por tanto las estructuras de producción y de consumo se van a ver modificadas[385].

2.- Una función estabilizadora. Al menos en teoría, las finanzas públicas permiten enfrentar de una forma más desenvuelta los ciclos económicos, como aumentar los gastos en tiempo de recesión o disminuirlos en períodos de inflación.

3.- Una función redistributiva ya que el sistema fiscal y el gasto público también en principio, permiten reducir el consumo y la renta de unos, se supone que los más ricos, para aumentar el de otros, los supuestamente más pobres.

[384] COTTEN, M. *Art. Cit.* Pag. 97
[385] PRUD´HOMME, Rémy. "Le potentiel redistributif de la fiscalité locale". En *Pouvoirs Locaux.* . Nº 32. Vol I. 1997. Páginas. 99- 103. Pag. 99

Ante el ininterrumpido aumento de la presión fiscal local del que hemos hablado más arriba, es lícito preguntarse si efectivamente el sistema fiscal local cumple estas tres funciones.

Hablar de impuestos es hablar de problemas. Si centramos nuestra atención sobre el impuesto sobre los rendimientos del trabajo personal se nos abre una disyuntiva: el aumento de las tasas y de los niveles impositivos son medidas impopulares que podrían incidir de forma negativa en una posible reelección del equipo municipal, además de ir contracorriente a las tendencias actuales de las administraciones públicas de disminuir la presión fiscal. Y por otro lado, mantener las desigualdades en las tasas sería ir en contra del principio de equidad horizontal.

¿Cuáles son los principales "puntos negros" del impuesto sobre las actividades económicas?

- Las bases imponibles son poco entendibles.
- Existe una fuerte desigualdad del porcentaje establecido que le hace inviable.
- El mecanismo de perecuación es demasiado complejo para la escasa eficacia que ofrece.
- El Estado al final, interviene para sustituir al contribuyente local en una tercera parte del total de las cantidades recaudadas por el impuesto sobre las actividades económicas. Así los impuestos locales representan el 18% de los impuestos totales (exceptuando las cotizaciones a la seguridad social) y el 54% de los recursos de las colectividades locales lo que les permite asegurar el 47% de los servicios públicos totales[386].

Todos estos inconvenientes especialmente, las desigualdades en la base imponible van a provocar que existan desigualdades del potencial fiscal entre las distintas comunas[387].

[386] TRANNOY, Alain. "Les impôts locaux doivent-ils disparitre?". En *Pouvoirs Locaux.* Nº 32. Vol I. 1997. Páginas. 67- 77. Pag. 67. Rémy Prud´Homme en el capítulo "Mérites et limites du système français" del libro *Gouverner les terrtoires* coordinado por NÉMERY, Jean-Claude y WACHTER, Serge. DATAR. Editions de l´aube. Marseille. 1994. Páginas. 81-112, detalla aún más los últimos datos. Su argumentación va en la línea positiva de resaltar las ventajas del sistema fiscal local francés. Pag. 84

[387] En el artículo de Yves FRÉVILLE , "Fiscalité départamentale. Les disparités spatiales" en *Pouvoirs Locaux.* . Nº 32. Vol I. 1997. Páginas. 111-118, explica de forma extensa e ilustrada (con mapas que muestran la distribución por departamentos del producto fiscal por habitante de cada uno de los impuestos directos locales) la existencia de desigualdades de recursos entre colectividades locales, que además se acentúan cuanto menor es el tamaño de la colectividad, especialmente en las comunas, pero también se puede observar en los departamentos.

Si descartamos la posibilidad de la supresión del impuesto sobre los rendimientos del trabajo personal, la solución que nos queda según un informe publicado por el Consejo de Impuestos, es el de la nacionalización.

El impuesto sobre las actividades económicas se convertiría en un impuesto nacional cuyo producto sería repartido posteriormente entre las comunas, los departamentos, las regiones, las agrupaciones de colectividades y las Cámaras de Comercio.

Es cierto que Francia cuenta con un sistema fiscal local propio, pero no podemos ignorar que las subvenciones del Estado suponen un 58% de la financiación de las colectividades locales.

Este es uno de los pivotes en los que se apoyan aquellos que argumentan que ya que es el Estado el garante de la financiación de las colectividades locales que asuma completamente esta tarea, a través de la ya propuesta nacionalización de algunos de los impuestos de carácter local.

Además es innegable desde un punto de vista teórico que la nacionalización de los impuestos locales presenta la ventaja de la clarificación, las desigualdades entre los impuestos locales serían borradas definitivamente, y ya que sería el Estado el encargado de distribuir los recursos a las colectividades locales, podría solucionar la deuda en función de los imperativos macroeconómicos.

El Estado se encontraría de nuevo con las funciones de distribución y de estabilidad. El único inconveniente lo encontraríamos en la función de asignación, que en principio deberían ser las colectividades locales las que la ejercieran siempre y cuando se tratara de aquellos bienes públicos con efectos externos localizados.

Ya que es una propuesta seria que en ningún caso pretendería eliminar a las colectividades locales, y que se mantiene en el campo de la economía huyendo de la política, debemos preguntarnos, ¿cuáles serían las implicaciones de una reforma como esta sobre la asignación de recursos y la distribución de las rentas y la responsabilidad política con respecto a estos temas?

El impuesto local debe ser justo (según las capacidades de los contribuyentes) y eficaz (es decir, que hay que llevar el gasto público hasta que la suma de los beneficios marginales llevada por esos gastos sea igual al coste marginal de oportunidad de los recursos privados movilizados para financiar ese gasto público), el coste fiscal debe ser

visible, los ciudadanos tienen derecho a saber cuanto se recauda y en qué se gasta. Es un interés contrario al de los representantes electos que tienden a disimular el coste fiscal de su política a través de los préstamos o exportando la carga fiscal a colectividades locales a un nivel superior a la suya. La transparencia es por tanto, un factor clave para el mantenimiento de la democracia representativa. Pero también debe cumplir otro requisito: debe ser espacialmente óptimo, que el reparto entre los individuos en el espacio debe ser lo menos costoso posible[388].

Esta última condición que debe cumplir todo impuesto no siempre es tenida en cuenta, de ahí que a veces parezca imposible encontrar soluciones a los defectos del sistema fiscal local[389].

Para Trannoy la solución puede encontrarse en el mismo sistema fiscal local, sin necesidad de nacionalizar el impuesto sobre los rendimientos del trabajo personal. Si lo que se está persiguiendo es la consecución de un impuesto espacialmente óptimo, la respuesta estaría en la contribución territorial y en el impuesto sobre el capital inmobiliario, es decir, el gravamen de la producción capital de la tierra.

Pero aquí no se acaban nuestros avatares, nos tenemos que enfrentar con un mapa comunal que en ningún caso es el mapa más óptimo. Como ya hemos visto que tocar al mapa comunal es algo impensable en la situación actual, habrá que buscar una nueva salida a nuestro problema. Las propuestas de Trannoy son: ascender el impuesto sobre las actividades económicas hasta el nivel de las aglomeraciones, añadido a un impuesto local pagado sólo por los propietarios sobre el valor comercial de los bienes territoriales o inmobiliarios, más la ayuda del Estado que sería fijado en función de la

[388] TRANNOY, A. *Art. Cit.* Pag. 68.

[389] Queremos hacer un alto en el camino porque siempre se señala como defecto del sistema fiscal local el no cumplimiento de la función de redistribución entre las zonas geográficas (es lo que se denomina redistribución inter- jurisdiccional o espacial). Las comunas, de todas las colectividades locales, son las que menos cumplen este requisito. Se ha podido comprobar que las finanzas de las regiones y los departamentos son redistributivas entre las distintas zonas que conforman a cada una de estas entidades, sin embargo no se puede contar con el sistema fiscal local para intentar reducir las desigualdades entre las comunas. Hasta aquí el planteamiento está claro más si partimos de la idea comúnmente aceptada de que las finanzas públicas sirven para coger a los ricos (y cuanto más ricos más deben pagar) para dárselo a los más pobres. Pero Rémy PRUD´HOMME en su artículo "Le potentiel distributif de la fiscalité locale" saliéndose de la tónica general aclara que el sistema fiscal local por definición no redistribuye la riqueza geográficamente, pero lo más sugerente que nos dice Prud´homme es que no tiene porqué ser redistributiva, ya que si se produjera la redistribución a un nivel local se agravarían las diferencias a nivel nacional. Concluye por tanto, Prud´homme que cuanto más descentralizado es un sistema más difícil le es realizar tareas redistributivas. Los presupuestos locales tampoco se prestan a la función estabilizadora de las finanzas públicas –recordemos que estaban muy sujetas a las decisiones políticas y a las fechas

evolución de los gastos.

Antes de continuar el razonamiento sobre las propuestas de Trannoy, debemos hacer dos grandes objeciones a la otra solución adelantada por el Consejo de Impuestos, el de la nacionalización por parte del Estado de algunos de los impuestos locales.

Podemos tomar el ejemplo del transporte urbano en distintas aglomeraciones del mismo tamaño e igual composición socio-económica. Toulouse y Rennes han escogido el metro, Burdeos y Montpellier han preferido el sistema de autobuses. Soluciones diferentes implican costes diferentes por habitante, por lo que una provisión uniforme de los bienes públicos como la que haría el Estado, implicaría una pérdida social.

La otra objeción es que la nacionalización implicaría una pérdida del grado de responsabilidad del representante local que alcanzaría también al elector. El representante haría como los funcionarios, pedir el aumento de los presupuestos, y una vez que lo tienen gastarlo. Sólo sería responsable de la forma en que gestiona el presupuesto. Por otro lado se podrían enfocar todas las miradas en el Estado como el culpable de todos los males.

Una situación de explotación del Estado por parte de las colectividades locales, sobre todo cuando las lides electorales se aproximaran, no puede ser descartada en un país como Francia donde se practica la acumulación de mandatos de nivel nacional y local.

Lo que nos proponemos ahora es profundizar la posibilidad de convertir a la contribución territorial en el eje central sobre el que se articule el sistema fiscal local.

Como dijimos al principio la búsqueda de un impuesto ideal que cumpla todos los requisitos es una tarea difícil, por no decir imposible.

Trannoy va a argumentar su propuesta sobre la parábola de Henri Georges. Hace más o menos un siglo Georges defendió la contribución territorial desde el punto de vista de la justicia fiscal[390].

Sin tocar la propiedad privada, se podía comprobar que el enriquecimiento privado tenía su origen en un fenómeno de naturaleza colectiva. Si seguimos en esta línea de pensamiento podemos afirmar que las rentas fruto de la tierra no pueden ser

electorales -, por tanto sólo nos queda la función de subvención –de las tres citadas por este autor- que sería la verdadera justificación del sistema descentralizado. Páginas. 102. 103.

[390] TRANNOY, A. *Art. Cit.* Pag. 71

desiguales en sí ya que provienen de unas circunstancias de la que los propietarios en principio, no son responsables. Esto no obsta para que las rentas deban volver a la colectividad a través del impuesto sobre la tierra.

La defensa del impuesto sobre la tierra basada en el principio de equidad viene como acabamos de ver, de antiguo, pero si nos aproximamos a este impuesto desde la óptica de los argumentos de la consecución de la eficacia, la argumentación a favor del impuesto sobre la tierra podría venirse a bajo.

Existe una diferencia sustancial entre la fábula de Henri Georges y la realidad. La fábula no tiene en cuenta el factor capital, y además el capital inmobiliario es un factor especializado. No se puede obtener capital inmobiliario sin haber adquirido tierra.

De esta forma, si vamos a gravar a la renta de la tierra, en ciudad, habrá también que gravar la creación de capital inmobiliario. Por tanto, estamos legitimados para afirmar que el impuesto sobre la tierra, "no es un impuesto *démodé*".

En cuanto al problema del gran número de comunas que da una visión fragmentada de Francia, más que inconvenientes Trannoy nos va a mostrar que ahí donde algunos ven uno de los principales inconvenientes del sistema fiscal local, también hay elementos positivos que sería necesario rescatar.

Es cierto que el alto número de comunas es fuente de desigualdades de los potenciales fiscales entre colectividades locales. La competición fiscal entre colectividades puede ser rechazada como algo negativo, pero el hecho de que exista competencia en la prestación de servicios públicos locales en principio, es algo beneficioso. El alto fraccionamiento de comunas produce que la competencia entre ellas provoque una mejor oferta de servicios públicos locales.

Esta competencia abre la vía para hacer diferenciaciones tanto horizontales como verticales en la prestación de servicios públicos por una misma aglomeración. La diferenciación horizontal consistiría en que una comuna desarrolle las instalaciones deportivas, mientras que otra potencie las de tipo cultural, y la diferenciación vertical consiste en la elección por parte de una comuna en la prestación de un servicio público con un coste fiscal débil, mientras que otra puede optar por una alta gama de servicios, con lo que aumentaría los costes fiscales.

Otra ventaja que ofrece la existencia de un alto número de comunas es que a mayor número de colectividades más posibilidades hay de entrar libremente en el

mercado político. La proximidad que da la estructura actual de la administración territorial francesa permite que un ciudadano pueda acceder al mundo de la política.

La proximidad permite un mayor control por parte de los ciudadanos de la gestión de los asuntos locales tanto por parte de los representantes como de los funcionarios locales. Y como es lógico la gestión pública en una comuna pequeña es más sencilla que en una gran aglomeración o comunidad urbana. Estas pequeñas comunas sirven además, como escuela para la gestión y para el mundo político a mayor escala. Es lo que se suele llamar “escuela de democracia”.

En cuanto a las contradicciones que presentaba el intentar aplicar los principios rectores de todo sistema fiscal local, es decir, los principios de equidad, responsabilidad y eficacia, Trannoy tras un largo recorrido concluye que efectivamente la aplicación de todos los principios es irreconciliable. Porque con la búsqueda de la eficacia se puede corregir las desigualdades dentro de una misma aglomeración, pero no las existentes entre varias aglomeraciones, mientras que la aplicación del principio de equidad y responsabilidad, se consigue la corrección de las desigualdades entre varias aglomeraciones pero no las que puedan existir dentro de una misma aglomeración.

Esta conclusión nos conduce irremediablemente a una elección que en ningún caso puede estar guiada por criterios científicos. Para optar una solución hay que partir de un juicio de valor, qué es lo que consideraríamos más oportuno. Trannoy yendo un poco contracorriente, opta por el principio de eficacia justificándose en la clásica teoría económica según la cual, si la reforma se hace en búsqueda de la eficacia, todos los contribuyentes ganan, con lo que la viabilidad política de un proyecto así está prácticamente garantizada. Además, una reforma eficaz puede acabar con las desigualdades especialmente con las desigualdades intra-aglomeración que según Trannoy son las más insoportables.

En cualquier caso lo que a nosotros nos interesa destacar es la importancia de que al final, la decisión será política. Los criterios científicos podrán aportar algo de luz, pero la opción última tendrá unos ribetes ideológicos.

Nos quedan aún dos aspectos por desarrollar. Uno era la cuestión de elevar el impuesto sobre las actividades económicas al nivel de la aglomeración, el último, se trataba de la aportación que el Estado debería hacer para redondear las finanzas locales.

Una medida como la de hacer que el impuesto sobre las actividades económicas

sea recaudado por la aglomeración y no por una colectividad inferior como es el caso de la comuna, responde al criterio de eficacia, y permitiría acabar con las desigualdades del potencial fiscal y los posibles efectos de desbordamiento.

La estructura jurídica de la aglomeración, supra-comunal, se encargaría de las grandes instalaciones, los transportes, las redes de carreteras, las instalaciones culturales, el desarrollo en cuestiones referidas al alojamiento y el urbanismo, dejando para las comunas el resto de las competencias.

La aglomeración sería por tanto, quien decidiría los tipos impositivos a los que se fijaría el impuesto sobre las actividades económicas, que las comunas deberían asumir y que les afectaría del mismo modo. Las comunas podrían votar sobre cuál sería el tipo impositivo para la contribución territorial.

Trannoy va más allá y propone que para toda unidad urbana de más de 10.000 habitantes se debe hacer ascender el impuesto sobre las actividades económicas al nivel del conjunto de la aglomeración.

Por último, Trannoy se enfrenta a la argumentación de su última propuesta, la de la aportación de ayuda por parte del Estado a las colectividades locales. De hecho, ya aporta cien mil millones de francos para las colectividades locales, y asume una parte bastante considerable de los impuestos locales, setenta mil millones de francos, de los que cincuenta y tres mil millones provienen del impuesto sobre las actividades económicas.

Pero quizá como plantea Trannoy el tema puede llevarnos a engaño. Lo que en un principio propone es que la ayuda del Estado se adecue a los gastos de las colectividades locales, pero al mismo tiempo dice algo totalmente contradictorio. La tónica general de la política nacional es la de disminución de los gastos públicos, por tanto el elector nacional tiene toda la legitimidad para pedir que la ayuda a las colectividades locales también se ajuste a esta política restrictiva. Es más, todo el mundo sabe que si las subvenciones a un agente económico disminuyen también lo hará su demanda o al menos no aumentará, con lo que se alcanzaría una cierta estabilidad en los gastos de las colectividades.

Por tanto, podemos deducir que lo que propone Trannoy no es una adecuación de la ayuda del Estado a los gastos de las colectividades locales, sino que el Estado a través de sus subvenciones y demás ayudas, controle el gasto público de las colectividades

locales. Si seguimos con nuestro razonamiento todo el edificio que hemos intentado reconstruir sobre las posibles mejoras del sistema fiscal local siguiendo a Alain Trannoy, se nos derrumba en este último punto, ya que la gestión y la elaboración de los presupuestos locales deben ser decididos por las asambleas locales y no por la influencia del Estado a través de los mecanismos más sutiles como puede ser cierto soborno económico.

En este sentido la última frase con la que acaba su artículo es bastante esclarecedora: si esto continua así, "las colectividades locales no pueden pretender que el Estado las mantenga y al mismo tiempo permanecer plenamente autónomas"[391].

Gérard Saumade diputado y presidente general del consejo general del Hérault rompe una lanza a favor de las colectividades locales (no sabemos si por su condición de representante electo local)[392].

Saumade nos recuerda que la anunciada reducción del impuesto sobre las actividades económicas se ha visto contrarrestada por el aumento de los impuestos locales. Lo que hay detrás de este fenómeno es una transferencia de cargas. En primer lugar, lo que se produce es la imposición a las colectividades locales de nuevas cargas que antes dependían del Estado; en segundo lugar, se incrementan las demandas a las colectividades para que satisfagan necesidades que el Estado no asegura ya; en tercer lugar se trata de la disminución de los ingresos que provienen del Estado; y en último lugar, se ha producido una subevaluación de las cargas transferidas a las colectividades por la ley.

En resumen, se le ha encargado a las colectividades locales el desempeño de algunos servicios fundamentales que eran competencia del Estado, pero que ya no está dispuesto a asumir.

Un ejemplo típico es el de la educación. El Plan Universidad 2000 responsabiliza a todas las colectividades de la mitad de los gastos del mantenimiento y actualización de las universidades. Es cierto que una colectividad determinada puede negarse a participar en dicho plan, pero también sabe, que en ese caso, en su territorio no contará con ninguna universidad.

Lo más importante de todo este asunto es que no sólo se transfiere las cargas

[391] TRANNOY, A. *Art. Cit.* Pag. 77

[392] SAUMADE, Gérard. "Le transfert de l´impopularité" en *Pouvoirs Locaux*. Nº 32. Vol I. 1997. Páginas. 107-110.

sino que también se transfiere la responsabilidad política. Si una colectividad que se ve con una serie de nuevas responsabilidades si no puede financiarlas, no puede ofrecerlas o prestar un buen servicio y eso repercutirá en la percepción que tengan sus habitantes de los representantes locales.

La única solución que les queda a las colectividades locales es la de aumentar los impuestos locales. El aumento de la presión fiscal, más si se tiene como referente el sistema fiscal nacional, lo que produce no es sólo una transferencia de las cargas, o incluso de la responsabilidad política, sino que también se produce una transferencia de la impopularidad.

Los continuos anuncios del ministerio de finanzas sobre cómo el Estado da ejemplo de reducción de impuestos, es propaganda. El Estado se puede permitir la reducción de impuestos porque previamente ha transferido las cargas sociales a las colectividades locales. Tras esta transferencia está presente una determinada concepción del Estado, y de las relaciones que debe mantener el Estado con las colectividades descentralizadas en un contexto en el que el Estado nunca ha sabido aceptar la descentralización. Puede ser que la idea de República esté más presente en las colectividades que en el aparato del Estado.

Prud´Homme demuestra siguiendo los tres indicadores de descentralización utilizados por el Fondo Monetario Internacional que Francia es un sistema más descentralizado de lo que comúnmente se piensa[393].

[393] PRUD´HOMME, Rémy. “Mérites et limites du système français”, en *Op. Cit.* Pag. 98

TABLA I.5

PAÍS	A.- DESCENTRALIZACIÓN DE LOS GASTOS. Servicios públicos locales/servicios públicos totales	B.-DESCENTRALIZACIÓN DEL IMPUESTO Impuestos locales/Impuestos totales	C.-AUTOFINANCIACIÓN Impuestos locales/recursos locales	INDICADOR DE DESCENTRALIZACIÓN (A+B+C)/3
Francia	44%	16%	57%	39%
Reino Unido	44%	13%	43%	33%
Italia	60%	5%	11%	25%
Alemania	77%	50%	74%	67%
España	38%	12%	60%	37%
Holanda	54%	1%	3%	19%
Bélgica	38%	7%	39%	28%

Si en esta nueva concepción del Estado en el que predomina la lógica del presupuesto y no sus responsabilidades políticas, un Estado salpicado de liberalismo que se desentiende de las cargas sociales hasta ahora garantizadas y que por ahora han asumido las colectividades locales. Podemos preguntarnos con Saumade si no van a ser únicamente transferidas las cargas, sino también la República[394].

Después de todo, quizá la solución más "óptima" fuera la que propone Alain Guengant que, por otro lado, es la que se está practicando. Los impuestos locales a pesar de sus inconvenientes son eficaces ya que demuestran ser unos instrumentos capaces de movilizar los recursos en beneficio del desarrollo del sector público descentralizado, y

la tan anunciada reforma del sistema fiscal local que nunca llega a ejecutarse[395] quizá no sea tan necesaria. Como siempre, una reforma de las finanzas locales que sólo podría ser dirigida –según Guengant- o bien hacia la especialización de las bases imponibles o de los tipos, siempre queda en papel mojado porque las dos soluciones son incompatibles con el actual sistema de acumulación de mandatos[396].

Guengant hace un ejercicio interesante pero criticable y es el de seguir la posible evolución institucional de la legislación fiscal local, para enumerarnos las razones por las cuales es mejor mantener el *statu quo* de las finanzas locales, y concluye su artículo con unas declaraciones de intención, es decir, ya que en la práctica no podemos reformar el sistema fiscal local, sí sería conveniente no perder de vista la aplicación de dos principios o desideratum.

En primer lugar estaría el inconveniente de la transferencia de las cargas impositivas que no dependen exclusivamente de la coyuntura económica y social, el riesgo a acentuar las desigualdades entre las comunas, hace que sea preferible no mover las piezas dentro del tablero de las finanzas locales.

En segundo lugar, la publicación de los posibles resultados de las reformas es necesaria, el problema surge cuando los datos se desagregan por colectividades, con lo que los representantes nacionales que suelen ser a la vez representantes locales, cuando conocen los resultados que podrían acarrear las posibles reformas, se cierran en filas y dificultan todo proyecto de reforma. El interés local y el general no siempre coinciden.

En tercer lugar, ante las posibles reformas institucionales en principio debilitarían y harían precaria la situación de las colectividades locales frente a los cambios financieros. La capacidad de adaptación de los presupuestos locales a los cambios es menor, de ahí que se prefiera el mantenimiento del *statu quo.*

En cuarto lugar, la aplicación de las reformas exigiría la instauración de un período transitorio costoso y lleno de incertidumbres.

Para colmo, ante la solución que algunos apuntan, que ya hemos comentado la de la nacionalización, en la que la solución para el sistema fiscal local sería su

[394] SAUMADE, G. *Art. Cit.* Pag. 110

[395] Ejemplos de proyectos de reforma los podemos encontrar en los textos para la reforma del impuesto sobre las actividades económicas, sobre el valor añadido, o la introducción de nuevos valores catastrales, o bien la tasa de los departamentos sobre la renta. Ver GUENGANT, A. *Art. Cit.* Pag. 87

[396] GUENGANT, Alain. "L´évolution longue" en *Pouvoirs locaux.* Nº 32. Vol. I. 1997. Páginas. 77- 92. Pag. 77.

desaparición, o al menos su integración dentro del sistema fiscal nacional, toparíamos con la segura oposición de los representantes locales fieles guardianes como recurso político de la autonomía fiscal.

Guengant intenta salir del atolladero recordando que si bien es cierto que no existen unas medidas precisas para reformar el sistema fiscal local al menos se pueden deducir algunos principios que sirvan de guía y que guarden una lógica general[397].

El objetivo principal no es aumentar el rendimiento global, sino mejorar el reparto de lo que se obtenga por el sistema fiscal local tanto entre los contribuyentes como entre las colectividades locales.

Guengant nos ha conducido quizá sin quererlo, al punto de partida. Aún nos queda un punto de referencia que se inserta en la línea de Saumade. No se puede criticar sin compasión a los representantes locales por el constante aumento de los impuestos directos locales, cuando el Estado ya ha reformado su sistema fiscal, y el local está embadurnado de impuestos regresivos que mantienen o incrementan las desigualdades. La solución no es no dar una solución y seguir como hasta ahora, ni responsabilizar de todos los males a los representantes locales. Cabe la posibilidad de seguir algunas de las sugerencias que hace Jacques-Sylvian Klein para mejorar el sistema fiscal local:

- Gravar a las empresas según sus resultados (valor añadido) y no en función de los medios de producción (personal y equipamiento)
- Gravar a los habitantes en función de sus rentas (el nivel más adecuado para esto es el departamento), o gravar su consumo de energía (en este caso el nivel sería el regional).
- Gravar a los propietarios en función del valor comercial de sus propiedades.
- Gravar al agricultor según los cálculos estimativos del valor añadido de su explotación.
- Limitar la presión fiscal en las colectividades locales pobres (especialmente en los departamentos rurales), en donde los representantes locales se ven obligados a subir los tipos impositivos para compensar provocando la huida de los habitantes en busca de colectividades locales con menor presión fiscal. Una de las maneras para alcanzar este objetivo es o bien repartiendo las

[397] Estos principios se pueden extraer principalmente de los debates y de forma más concreta de la ley sobre la ordenación y el desarrollo del territorio. GUENGANT. A. *Art. Cit.* Pag. 89

> dotaciones del Estado de una mejor forma para que llegue más a las colectividades más desfavorecidas, o bien por un mejor reparto del impuesto sobre las actividades económicas, que como ya dijimos más arriba es el principal responsable de las disparidades que pesan sobre los contribuyentes[398].

En cualquier caso, no vamos a ser nosotros quienes en estas páginas vayamos a dar las soluciones a todos los problemas del sistema fiscal local. Nuestra intención era sólo la de asomarnos a la problemática, conocer las distintas propuestas y los debates que surgen respecto a ellas y, sobre todo, mostrar que cualquier solución que se dé no está exenta de juicios de valor o de una coloración ideológica. El sistema fiscal local estará determinado por la coyuntura económica y social pero la decisión última es de carácter político.

7.D. LAS RELACIONES ENTRE LAS COLECTIVIDADES LOCALES Y EL ESTADO.

Si hay un punto que nos interese tratar en este apartado sobre las relaciones del Estado con las colectividades locales es el de la desconcentración.

La originalidad de la organización administrativa francesa reside en la decisión del Estado de organizarse sobre un modelo descentralizado y desconcetrado.

El análisis de la desconcentración en Francia, los niveles que ha alcanzado, cómo se le define, qué se espera de ella, nos lleva ineludiblemente a tener en cuenta dos grandes conceptos que ya hemos analizado, pero que van a ser absolutamente necesarios para enmarcar a la desconcentración. Se trata del concepto de Estado y el de descentralización.

En función del concepto de Estado que tengamos así tendremos una desconcentración más o menos desarrollada, y según sean los niveles de descentralización alcanzados tendremos unas relaciones diferentes entre las colectividades locales y los representantes del Estado. Por tanto, nuestro protagonista será el prefecto, aunque intervienen otros personajes a los cuales nos acercaremos para

[398] KLEIN, Jacques-Sylvian. "Fiscalité locale et démocratie. Les voies de la modernisation". En *La décentralisation. Réforme de l´état.* Editions Pouvoirs Locaux. Dijon Quetigny. 1992. Páginas. 61-65. Pag. 63

saber qué han perdido y qué han ganado después de la aplicación de la reforma para la descentralización y de las nuevas leyes para profundizar y mejorar la desconcentración.

7.D.1.- EL CONCEPTO DE ESTADO Y DE DESCENTRALIZACIÓN

Ya hemos dicho que para trabajar con el concepto de desconcentración, punto de inflexión en las relaciones entre el Estado y las colectividades locales necesitamos partir de un concepto de Estado y también, de un concepto de descentralización.

En el recorrido por el concepto de Estado vamos a seguir principalmente, atendiendo a nuestros objetivos, a Maurice Bourjol quien distingue dentro del mismo concepto de Estado un dualismo en el que se enfrentan la noción de "Estado- nación" con la de "Estado- persona administrativa".

Las leyes sobre la descentralización de 1982 inician un proceso en el que el Estado sufre un despliegue, con una doble consecuencia, el Estado- persona se repliega y la descentralización administrativa también. Quienes se han beneficiado del despliegue del Estado han sido las colectividades locales, pero también el Estado-nación, es decir todos los componentes de la colectividad nacional[399].

Este despliegue del Estado también afecta al papel de la institución prefectoral, el prefecto comisario de la República representa a toda la Nación y no es el apoderado del Estado- persona.

El concepto de Estado y el de descentralización son fundamentales porque afectan a todas las instituciones: al prefecto como representante del Estado y a la colectividad territorial, que es emanación de la sociedad civil.

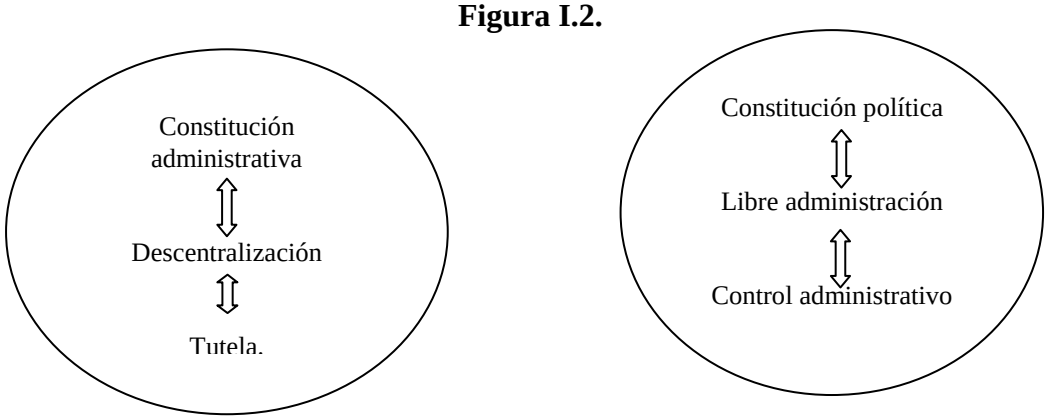
La centralización administrativa se sitúa en el interior de la centralización política. El problema comienza cuando se adopta una decisión que prevé quitar a la administración del Estado alguna competencia para confiársela a la autoridad local elegida, porque se percibe como un desmembramiento del Estado, un atentado a su autoridad. Lo que ocurre es que hay una grave confusión entre la unidad nacional garantizada por la ley con la unidad del Estado- persona garantizada por el reglamento.

[399] BOURJOL, Maurice. "L´administration préfectorale face à la décentralisation" en el libro de COSTA, Jean-Paul; JEGOUZO, Yves. *L´administration française face aux défis de la décentralisation.*Éditions S.T.H. Paris. 1988. Pag. 30. Es necesario tener presente que las colectividades territoriales son las de la República y no del Estado. Esta es otra de las frecuentes confusiones terminológicas que podemos encontrar. Esta idea está desarrollada en el artículo "Un instrument de contrôle des collectivités locales". En *Pouvoirs Locaux.* Nº 33. Vol II. 1997. Páginas. 102-108. Pag. 102.

Pero entre “descentralización administrativa” y “libre administración”, también hay confusión, y entre “tutela” corolario de la descentralización y “control administrativo” corolario de la libre administración.

Sin embargo si acudimos al concepto de Estado, podremos ver con mayor claridad. La descentralización pertenece a la “constitución administrativa”, mientras que la libre administración se funda en la “constitución política”. Por tanto la descentralización es una concesión del estado[400].

Figura I.2.



La tutela autoriza la autonomía de las colectividades, ya que el concepto en sí de tutela excluye la posibilidad de que la autoridad que ejerce la tutela dé órdenes.

Esta última idea puede llevarnos a error, porque si es cierto que la tutela es garante de la autonomía de las colectividades locales, ¿dónde estaba el problema tantas veces denunciado del ejercicio de la tutela sobre las decisiones de los representantes locales? Lo que hay que hacer es distinguir como tantas veces, entre la teoría y la realidad. La descentralización iniciada a comienzos de los años ochenta no era más que una “semidescentralización”, ya que la tutela no recaía sólo sobre la legalidad, sino también sobre la oportunidad de los actos. Es decir, no existía una auténtica tutela, como tampoco había una auténtica descentralización.

El dualismo conceptual al que hacíamos referencia más arriba, que nos permitía distinguir al Estado- nación del Estado- persona alcanza también a las instituciones, convirtiéndolas también en duales. La institución prefectoral considerada como

[400] BOURJOL, M. *Op. Cit.* Pag. 35

específicamente estatal está salpicada de este dualismo, pero las instituciones locales que pertenecen a lo que hemos llamado libre administración tampoco están exentas.

Siempre se ha afirmado que la institución prefectoral es el instrumento del Estado- persona por excelencia, sin embargo, esta afirmación debe ser matizada.

A partir de la ley de 2 de marzo de 1982 ya no sólo se encargará de los intereses nacionales como representante del Estado – persona jurídica, o como agente local, sino que desde ese momento va a representar también a la Nación y vigilará para que los ciudadanos y las colectividades locales cumplan las leyes, así aparece entre sus funciones, el control administrativo.

En cuanto a las colectividades territoriales de la República también se puede ver reflejado el dualismo. Si trazamos la siguiente argumentación partiendo de la constitución administrativa, la personalidad jurídica aparece como el criterio para hablar de descentralización. Así, si creamos una personalidad jurídica que además es autónoma porque está sometida a tutela estamos ante un acto descentralizador.

Estas personas jurídicas abstractas son distintas a los individuos que las conforman y tienen voluntad propia que se expresa a través de sus órganos. Al igual que el Estado, estos entes descentralizados poseen derechos subjetivos, prerrogativas, bienes y empleados. Aunque no se puede olvidar que estos derechos tienen como tope las prerrogativas del Estado, frente a las cuales los entes descentralizados deben ceder.

Y según la "constitución política", la colectividad territorial es una sociedad de ciudadanos, que no se define a partir del criterio de personalidad moral que es una consecuencia del derecho de administrarse libremente, sino que se define a partir del criterio de libre elección del consejo por los ciudadanos que la conforman.

La reforma de 1982 provoca un deslizamiento de competencias desde el Estado-persona hacia las colectividades locales y hacia el Estado- nación. Esta reforma alcanza a la región y al departamento. Ya podemos hablar de "principio de libre administración", desde el momento en que las leyes de 1982 transfieren al presidente del consejo regional y general las funciones de ejecutivo de sus asambleas.

Las transferencias de competencias desde el Estado- persona hacia las colectividades locales no significan más que una simple descentralización de la gestión a medio camino de la centralización y de la descentralización administrativa[401].

[401] BOURJOL, M. *Op. Cit.* Pag. 42

Por tanto, si habíamos afirmado al principio que el Estado- persona se despliega, lo hace sólo en cuanto a la gestión se refiere y para un número limitado de materias. En este sistema, el Estado- persona monopoliza el poder reglamentario, con lo que sólo deja a las colectividades locales la capacidad de adoptar las medidas de ejecución.

Si bien hay que reconocer la existencia de la descentralización tanto en el derecho positivo, como incluso en la práctica, tampoco podemos ignorar que los ingredientes para hablar de una "recentralización" y de una "reconcentración" están presentes como consecuencia de la perpetuación del concepto de Estado- persona administrativa en detrimento de los intereses de toda la Nación.

En primer lugar, la descentralización no ha afectado a las atribuciones de las administraciones centrales, de ahí la necesidad de desconcentrar los poderes hacia los representantes del Estado.

En segundo lugar, el uso, o incluso el abuso del poder reglamentario, de normas llamadas "técnicas", no hace más que anular en la supuesta esfera de la coadministración, los efectos de la transferencia de competencias.

En tercer lugar, el sistema de compensaciones más un sistema fiscal local anacrónico sitúa a las colectividades locales en una constante dependencia del Estado-persona fisco.

En cuarto lugar, las dudas de la administración del Estado- persona a la hora de crear una función pública territorial incentivada, hace que las colectividades locales dependan de la ayuda técnica de los servicios del Estado.

En quinto lugar, el ciudadano es el gran ausente de la descentralización, lo que nos lleva a concluir que la confusión entre descentralización y democracia aún persiste, y que la reforma iniciada en 1982 no consistió más que una redistribución de responsabilidades entre los "notables políticos" y los "notables administrativos"[402].

No es vano recordar aquí unas palabras del General de Gaulle pronunciadas en un discurso en Lyon en marzo de 1968: "Ya no tiene sentido el esfuerzo multisecular de centralización de Francia". Lo grave es que esta idea pronunciada en 1968 aún es una idea nueva en Francia[403].

[402] BOURJOL, M. *Op. Cit.* Pag. 61
[403] RÉMOND, B. "Fonder la décentralisation". En *Pouvoirs Locaux.* Nº 33. Vol. II. 1997. Páginas. 84-93. Pag. 85

7.D.2.- EL CONCEPTO DE DESCONCENTRACIÓN

La desconcentración consiste en responsabilizar los servicios periféricos del Estado incrementando su capacidad de actuación a través de una mayor autonomía en la adopción de decisiones y en las cuestiones financieras.

Es decir, la desconcentración se caracteriza por el conjunto de medidas por las cuales se aumentan los poderes o las atribuciones de los agentes locales del poder central[404].

La descentralización y la desconcentración se entendían como incompatibles y ahora se les considera como instrumentos de un mismo proyecto de aproximación de los centros de decisión al ciudadano. El mismo Gaston Defferre ministro promotor de la reforma de 1982, lo explica muy claramente cuando un universitario americano le pregunta en 1985 "cuáles eran los objetivos que perseguía con la descentralización". Defferre contesta: "usted sabe que paralelamente a la descentralización, hice que el gobierno adoptara decretos para la desconcentración que convierten al prefecto en cada departamento, en el jefe de toda la administración del Estado. Es cierto que los representantes tienen poderes reales y los prefectos también, en sus ámbitos correspondientes pueden, por tanto, reunirse y adoptar decisiones sin tener que enviar constantemente informes a París. Mi objetivo principal era la creación de las condiciones de una decisión local rápida, cuyos límites fueran el respeto a la ley y al sufragio universal". El objetivo de Defferre de crear un espacio decisional local se apoya tanto en la descentralización como en la desconcentración, pero habrá que esperar hasta 1990 para que se formalice en una ley[405].

La política de desconcentración parte de dos postulados: 1) los funcionarios del Estado defienden el interés general frente a los representantes; 2) las actividades del Estado en la esfera local se mantienen a un nivel constante. Pero estos dos postulados son falsos.

Frente a la disminución de competencias transferidas a las colectividades locales, cada servicio intenta hacer prevaler sus cuotas de mercado a través de una política de identidad y de especialización que tiende a endurecer el conflicto entre administraciones

[404] GRÉMION, Catherine; PORTIER, Nicolas. "État moderne, État décentralisé? –Un Godot administratif-". En *La décentralisation en France.* Institut de la Décentralisation. DATAR. Editions La Découverte. Paris. 1996. Páginas. 383

en lugar de disminuirlo. Pero al mismo tiempo, se incrementan las relaciones directas entre los servicios exteriores y las colectividades locales como consecuencia de la disminución de recursos dados a los servicios. De ahí, que estos se vean obligados a mantener una buena relación con las colectividades locales, pero las colectividades locales también reclaman la ayuda de los servicios exteriores como asesores técnicos para los asuntos bajo su competencia[406].

¿Cuáles son las causas que intervienen en la aparición de la desconcentración en la agenda política?

En primer lugar, el sentimiento de confusión que las leyes sobre la descentralización han dejado a lo largo de más de diez años.

En segundo lugar, la necesidad de adoptar la acción del Estado a las situaciones políticas y sociales que están cada vez más territorializadas y diversificadas.

El problema viene como consecuencia de la falta de definición clara de la estructura del Estado territorial, y por no haber fijado una jerarquía entre los distintos niveles de las colectividades, así se ha llegado a un espacio local en donde se producen forcejeos y tira y aflojas entre los distintos actores, que se convierten en rivales como consecuencia de la escasa definición de sus papeles.

Otros factores que contribuyen al impulso de la desconcentración son la necesidad de crear un contrapeso a las colectividades locales, aligerar el exceso de cargas que tienen las administraciones centrales y motivar a los representantes del Estado en los entes locales[407].

La desconcentración consistiría por tanto, en reafirmar la acción del Estado dentro de los territorios a través del cuerpo prefectoral cuyo papel se centraría en las funciones de animación y de unión en un paisaje institucional que estaba roto en mil pedazos.

Tras el intento de aproximar las políticas públicas a su lugar de aplicación, por conseguir los mayores niveles de equidad y lograr una cooperación inter-ministerial sobre el terreno, lo que en realidad se busca es descongestionar el centro.

---

[405] D´ARCY, François; RUBAN, Luc (dir). *De la Cinquième république à l´Europe.* Presses de Science Politique. Paris. 1996. Pag. 210.

[406] MONTRICHER, Nicole de . "La déconcentration" en NÉMERY, Jean-Claude ; WACHTER, Serge. *Gouverner les territoires.* DATAR. Éditions de l´aube. Marseille. 1994. Pag. 73.

[407] TENZER, Nicolas. "La déconcentration: mythes et illusions politiques". En *La décentralisation en France.* Institut de la décentralisation. DATAR. Editions La Découverte. Paris. 1996. Pag. 391.

Pero al mismo tiempo, se produce una tendencia opuesta, conforme se avanza en la desconcentración del Estado central hacia el espacio local, se produce una reconcentración de los poderes en las manos de un jefe. Se ha llegado a hablar de "polarización territorial del Estado"[408].

Hay dos concepciones distintas de la desconcentración: una, en la que sólo se prevé dar una mayor autonomía y poder discrecional a los servicios exteriores y a las terminaciones locales de las filiales administrativas verticales; la otra concepción de la desconcentración incluye una acción de coordinación transversal, donde intervengan todos los ministerios necesarios en una tarea, evitando la sectorialización. La coordinación puede estar garantizada bien por una misión administrativa, bien por el cuerpo prefectoral[409].

7.D.3.- LOS OBSTÁCULOS A LOS QUE SE ENFRENTA LA DESCONCENTRACIÓN

El proceso reiniciado de desconcentración no está exento de obstáculos. Las primeras resistencias a la desconcentración vienen por las administraciones centrales. Ante el miedo de ver disminuido sus competencias y reducido su espacio de maniobra, sufren de una inflación legislativa o reglamentaria que calcifica la acción pública además de hacerla mucho más opaca. Aún así, ha aprovechado para deshacerse de las cargas ingratas y preservar las funciones nobles. El prefecto es el que se ve perjudicado por esta estrategia ya que ve aumentar la carga de sus servicios.

Los otros obstáculos a la desconcentración los encontramos en la resistencia ofrecida por los servicios exteriores que entienden la desconcentración como sinónimo de autoridad cercana y autonomía limitada. Los servicios exteriores prefieren relacionarse con el poder central para refugiarse tras la regla general y abstracta de la responsabilidad de sus misiones. Los más debilitados a veces buscan apoyo en los prefectos, pero la regla general es que los servicios externos tiendan a jugar su carta con el poder central o con las colectividades locales.

También hay una cierta complicidad en las administraciones centrales que tras la descentralización se han visto debilitarse, de ahí que busquen sectores de intervención y

[408] Aquí Cathérine Grémion y Nicolas Portier parafrasean a Pièrre Sadran. *Op. Cit.* Pag. 385.

realicen un reparto de funciones con los servicios exteriores. La consecuencia de esta estrategia es la contraria a la deseada con la desconcentración, es decir la verticalización de las políticas públicas lo que incrementa los enfrentamientos entre distintos servicios en temas clave como puede ser el medio ambiente.

7.D.4.- EL PREFECTO

Ya habíamos hablado de la necesidad de un coordinador o mejor aún de un "integrador" territorial para la realización de políticas públicas en un marco de desconcentración.

El prefecto tiene tres misiones fundamentales que cumplir: la traducción de las decisiones gubernamentales en términos reglamentarios; la transmisión de las directivas gubernamentales a las ciudadanos y la exposición de las aspiraciones locales al gobierno; y la explicación y conciliación de los intereses generales, nacionales y locales[410].

Los cuatro ámbitos sobre los que actúa son: política económica y social y defensa del empleo; planes de ordenación del territorio; solidaridad general; y grandes proyectos de infraestructuras de carreteras y energía.

Por otro lado, el prefecto es el encargado del control administrativo y el respeto de las leyes y comparte la tutela financiera con las autoridades del Estado- nación, la Cámara regional de cuentas.

Parece que el prefecto puede servir como garante del interés nacional, y de la racionalidad y la honradez de las tomas de decisiones de los representantes sobre todo en aquellas materias que no están exentas de intereses particulares como pueden ser construcciones de protección oficial, urbanismo, implantación de infraestructuras, etc. La realidad nos muestra que esta percepción es errónea y que el prefecto ha sido institucionalmente debilitado. Frente a los representantes que acumulan mandatos no puede más que agachar la cabeza en multitud de ocasiones. No goza de ninguna

[409] TENZER, N. "L´État territorial, entre puissance et droit". En *Pouvoirs Locaux.* Nº 33. Vol II. 1997. Páginas. 96-99. Pag. 97

[410] Paul BERNARD en su capítulo "L ´administration préfectorale et le renforcement de la déconcentration" en *L´administration française face aux défis de la décentralisation. Op. Cit.* Hace una agrupación diferente de las funciones del prefecto:1) representación general y permanente del Estado, los distintos ministerios delegan en él sus poderes. 2)Poderes de decisión (reglamentaria, financiera,

estabilidad frente a los constantes cambios políticos, no cuenta con equipos de expertos que le puedan asesorar sobre temas de fuerte especialización, por tanto no se puede esperar que el prefecto tenga la fuerza suficiente como para poder contrariar o negarse a las pretensiones de los representantes locales. Y esto a pesar, del reconocimiento de importantes funciones como las de información, coordinación, armonización, concertación y arbitraje.

En la ley de cuatro de febrero de 1995 sobre la ordenación y el desarrollo del territorio el prefecto es una de las figuras, más privilegiadas, para aplicar las líneas políticas trazadas y reforzar "la acción territorial del Estado".

En un principio estaba prevista una considerable innovación del cuerpo prefectoral, nos referimos a la jerarquización entre los prefectos del departamento y los de la región. La jerarquización se pensaba establecer a través de dos medidas: la co-presidencia de la conferencia regional sobre ordenación y desarrollo del territorio, y gracias a la gestión desconcentrada del Fondo Nacional de Ordenación y Desarrollo del Territorio. Estas medidas no fueron recogidas finalmente por la ley, pero el proyecto del esquema nacional para el desarrollo del territorio que iba en los anexos, preveía siete espacios de cooperación interregional lo que abría la vía para una futura jerarquización[411].

Si habíamos hablado del prefecto como el personaje principal de proceso de desconcentración, el lugar ideal para que se produzca es el *pays*. El *pays* ofrece la ligereza de estructuras, rompe con la clásica división fronteriza entre colectividades locales y se ofrece como un lugar privilegiado para la cooperación y las políticas públicas transversales.

Quizá la cuestión no sea continuar con la desconcentración –los funcionarios del Estado que actualmente trabajan para la administración desconcentrada alcanzan el 96% del total- y mucho menos, seguir en la línea de que los servicios centrales sean quienes programen y prevean para que los servicios desconcentrados sean quienes lo apliquen,

procedimental administrativa y jurídica y contractual). 3) Aplicación de las políticas gubernamentales. 4) Dirección general de los servicios exteriores del Estado. Páginas. 68 y 69.

[411] MILLON, Charles; D´ARCY, François (dir). *La décentralisation dans la loi d´aménagement du territoire.* Institut de la Décentralisation. Rapport du groupe d´étude de l´Institut de la décentralisation. Mars 1993-Avril 1995. Pag. 34

sino reorganizar al Estado tanto en sus estructuras centralizadas, como en las desconcentradas[412].

El hecho de pensar que la desconcentración es una cuestión técnica es una falacia. La desconcentración es la condición para que el Estado aparezca coherente y unido frente a las distintas colectividades locales parapetado tras una legitimidad nueva. De esta forma, puede tener un papel más activo e igual en la vida pública local, en las acciones comunes y sobre todo en los contratos del plan.

7.D.5.- ANÁLISIS DEL PAPEL JUGADO POR LOS OTROS ACTORES QUE INTERVIENEN EN LA DESCONCENTRACIÓN.

Si es cierto que la desconcentración es más que una cuestión técnica, nos llevaría a analizar quienes son los actores que intervienen – además del prefecto- y quién gana y quién pierde en este proceso que, a fin de cuentas, es político.

Para ello hay que tener en cuenta las siguientes variables[413]:

La autoridad jerárquica: si se debe tener en cuenta es para saber cómo será interpretada y aplicada para posteriormente comprobar el margen de maniobra que se le deja al jefe del servicio exterior, y al prefecto.

El proceso de coordinación: se pueden utilizar varios modelos y opuestos, bien si se hace en función del ejercicio de la autoridad jerárquica o bien a través de la negociación entre intereses en conflicto.

La influencia de los trámites políticos: es decir, la dependencia de los representantes de sus clientelas para futuras reelecciones.

La estructura de los trámites administrativos: nos interesa porque representa el lugar donde se producen conflictos entre la coherencia de cada ministerio a nivel nacional, y la cohesión de la acción global del Estado en la esfera local.

Si bien es cierto que la naturaleza de la desconcentración puede ser analizada en función de todas estas variables, va a ser la del poder jerárquico quien más nos puede guiar. ¿Debe ser modificada la articulación entre los ministerios y los servicios desconcentrados? ¿Los jefes de servicio deben ver aumentar su poder discrecional? ¿La

[412] TENZER, Nicolas. “La déconcentration: mythes et réalités”. *Op. Cit.* Pag. 392.

[413] Esta aproximación bastante interesante a nuestro juicio, a la desconcentración la podemos encontrar en la aportación de Nicole de MONTRICHER al libro dirigido por Jean-Claude NÉMERY y Serge WACHTER. *Gouverner les territoires.* DATAR. Editions de l´aube. Marseille. 1994. Páginas. 61-77

coordinación entre los servicios del Estado debe ser realizada a través del poder jerárquico del prefecto, o bien, a través de una negociación entre los jefes de servicios? ¿Es compatible la aplicación de la desconcentración con la territorialización de la demanda de servicios públicos?

A continuación, lo que vamos a hacer es el análisis de la percepción de la desconcentración por cada uno de los actores que intervienen en este proceso.

Los servicios exteriores. Para ellos, la política de desconcentración es un obstáculo que les impide reconstruir libremente su agenda de actividades sobre tres aspectos fundamentales:

a) Su objetivo es adaptar su comportamiento como si de una empresa se tratara. Lo que buscan es apropiarse de una parte del mercado y valorizar sus conocimientos frente a su potencial clientela: los representantes locales. A los servicios exteriores les interesa llevarse bien con los consejos generales.
b) También supone un obstáculo para los servicios exteriores porque dificulta la construcción de su identidad. Así se ven inclinados a afianzar sus relaciones con el prefecto, es una mera cuestión de supervivencia. La otra posibilidad por parte de los servicios exteriores es la de reforzar su independencia para tener una mayor capacidad de negociación con el prefecto en una posición de fuerza, a la hora de delimitar sus actuaciones en un territorio determinado.
c) La optimización de los medios que acompaña a la política de desconcentración, en otras palabras se reducen los efectivos tanto financieros como humanos.

El cuerpo prefectoral. La política de desconcentración se percibe como una oportunidad de coordinación de la oferta entre los distintos servicios públicos del Estado en los diversos niveles de la organización administrativa.

El único punto que no queda del todo claro es si la coordinación de los servicios públicos se debe hacer por procesos de autoridad o a través de la negociación. En este caso, han sido los mismos componentes del cuerpo prefectoral quienes has optado por la comunicación y la información en lugar del ejercicio de la autoridad.

Para ello han procurado modificar la imagen que existía de los prefectos, de preeminencia jerárquica y de autoritarismo discrecional ligados al mantenimiento del orden. La imagen que pretenden ofrecer ahora es la de *partenaire* y la de experto interesado en el desarrollo económico y social del territorio. Procuran integrar el mayor número de información posible para garantizar la buena coordinación de los servicios públicos del Estado e impulsan su función de mediación.

Si la política de desconcentración se desarrolla en un ambiente inestable es porque los mercados de los servicios públicos no están sometidos al monopolio de la oferta estatal en cada una de las circunscripciones, sino que está dominada por la demanda de las colectividades locales. Es decir, el reparto de papeles entre los diferentes actores no está tan claro. Lo que está claro, es que el prefecto por ahora y tal y como se ha planteado la desconcetración, como institución ha sido reforzado en sus funciones como consecuencia de una centralización de la administración territorial del Estado en los espacios locales.

Los otros actores que tienen una fuerza crucial por su capacidad de adoptar decisiones son los representantes locales, y especialmente los que acumulan mandatos por su acceso a los centros de poder central.

Los servicios técnicos por tanto, sólo pueden jugar la baza de su capacitación técnica y sus instalaciones.

Los ministerios por su parte, tendrían que ser reformados para evitar uno de sus mayores inconvenientes, la sectorialización. La creación de grandes ministerios donde se pudieran coordinar las políticas públicas y atender a las demandas sociales de forma global sin establecer compartimentos estancos y ganar así, en tiempo, esfuerzo y en dilaciones políticas.

7.E. LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA UNIÓN EUROPEA

En este último apartado nuestra pretensión es la de esbozar algunas ideas fundamentales sobre la relación que existe entre el proceso descentralizador iniciado en Francia en 1982 y el otro proceso más complejo, más extenso y con una historia más larga que es la de la construcción de la Unión Europea.

La razón de incluir aunque sea de forma muy resumida este apartado es por la importancia que tiene descubrir quienes son los interlocutores válidos dentro de un ente supranacional como es la Unión Europea.

Hay autores como Baverez que piensan que la descentralización y la construcción comunitaria determinan la crisis del Estado, si bien, buscan al mismo tiempo, dar algunas soluciones[414].

La hipótesis de la que nosotros partimos es que tanto la descentralización como la construcción europea son respuestas que se buscan a la crisis del Estado.

La primera constatación que podemos hacer es que en 1982 en el momento de reformar el Estado, el legislador no tuvo en cuenta los diferentes modelos territoriales existentes fuera de Francia. La descentralización no se pensó en la perspectiva de la Unión Europea, entre otras razonas y en contra de lo que ya estaban haciendo otros países comunitarios, la región no ha sido privilegiada en Francia.

Cuando en Francia se habla de descentralización se hace referencia a una reorganización de las relaciones entre el centro y la periferia, mientras que en todas partes y desde hace más de un cuarto de siglo, la descentralización significa una profunda reforma del Estado que se caracteriza por los siguientes hechos: "recomposición de los territorios, de la representación y de la aplicación de políticas públicas en un ciclo inédito de urbanización de las sociedades; recalificación de los actores públicos y privados; generalización de los procedimientos de intervención articulados sobre el contrato, el *partenariat*, el desarrollo local y la responsabilidad"[415].

No podemos olvidar que el inicio del proceso descentralizador en Francia, al igual que en España, coincide con una profundización del proceso de integración europea, cuyos principales hitos son el Acta Única de 1986 y la firma del Tratado de Maastricht en 1992. Las inercias de este proceso también han alcanzado a las colectividades territoriales francesas que han visto aumentar sus prerrogativas en un contexto donde las políticas públicas han sido profundamente transformadas por la forma de intervenir de las instituciones comunitarias, que a su vez va a hacer que las

[414] BAVEREZ, Nicolas. "La décentralisation, l´Europe et l´État" en el libro dirigido por CROZIER Y TROSA ya citado. Pag. 137.
[415] ALLIES, Paul. "Europe, pouvoirs locaux: un nouvel État?". En el libro dirigido por Michel CROZIER Sylvie TROSA. *La décentralisation. Reforme de l´État.* Éditions de Pouvoirs Locaux. Dijon-Quetigny. 1992. Pag. 129

intervenciones locales, los modos de acción pública de las instituciones territoriales y la administración del Estado, cambien.

El desarrollo de la política regional comunitaria y la reforma de los fondos estructurales de 1989 (su puesta en práctica aunque fuera decidida en 1988) son los culpables en cierta medida de estas modificaciones[416].

La reforma de los fondos estructurales de 1989 se presentaba como una política institucional innovadora que pretendía atenuar las relaciones demasiado fuertes entre los Estados miembros que desde la firma del Tratado de Roma se habían ido acentuando. Lo que se pretendía era la introducción de un nuevo actor, la región. Para ello sería necesario configurar de nuevo las redes políticas por las que las políticas comunitarias eran puestas en marcha.

Sin embargo, los esfuerzos de la Comisión Europea por introducir los consejos regionales en las redes políticas fracasaron y aparecen como beneficiados de la reforma de los fondos estructurales, el Estado a través de sus administraciones desconcentradas tanto en los departamentos como en las regiones, así como la nueva generación de "representantes-managers" locales y departamentales[417].

A pesar de esto, los consejos regionales han conseguido colocarse al margen de los sistemas de acción e incluso actúan en las zonas de intervención de la Comisión Europea. Ya que no pueden estar presentes en los procedimientos de negociación relativos a la programación y puesta en marcha de los objetivos comunitarios, sí que intervienen en algunos programas de iniciativa comunitaria. De esta forma han iniciado políticas públicas innovadoras, que se concretan en redes políticas de base territorial regional pero que son a la vez europeas.

Si el presupuesto total en 1992 de la Unión Europea de las colectividades locales era de 606.000 millones de francos, el presupuesto de todas las regiones francesas no llega a 27,3 mil millones de francos, es decir u 8,2%. Los fondos estructurales significaban una oportunidad para los consejos regionales de compensar las escasas transferencias presupuestarias del Estado, para mejorar su acción en políticas de desarrollo.

[416] BALME, Richard; LOUVE, Bernard. "Politique régionale communautaire: l´intégration contrariée des régions françaises". En *La décentralisation en France.* Institut de la Décentralisation. La découverte. Paris. 1996. Pag. 399
[417] BALME, R. ; JOUVE, B. *Op. Cit.* Pag. 400

En la realidad el reparto espacial de las intervenciones comunitarias se ha hecho a través de una negociación en la que los interlocutores eran la Comisión Europea y el Estado francés, a través de una de sus direcciones generales para la ordenación y el desarrollo del territorio. El Estado francés ha vuelto a demostrar que quien manda es él en contra de las pretensiones de la UE que quería responsabilizar a las instituciones regionales.

D´Arcy también es rotundo sobre este tema cuando dice que "la aceleración reciente de la construcción europea, lejos de contribuir al inicio de la ruptura de la especificidad francesa en materia de administración del territorio, ha contribuido a su refuerzo, ya que ha construido un medio para la adopción de decisiones local en el que los prefectos guardan aún un lugar preeminente[418].

La reforma de los fondos estructurales de 1989, descansaba sobre dos tipos de procedimientos, por un lado, los marcos comunitarios de apoyo para la formulación de la política regional comunitaria, y por otro, los programas operacionales en lo que respecta a la fase de aplicación de estas políticas.

En la elaboración de los marcos comunitarios de apoyo y su aplicación ha intervenido las administraciones centrales y desconcentradas del Estado, los consejos generales, los representantes de las grandes aglomeraciones y algunos grupos socio-económicos representados por instancias corporativas en las cámaras de agricultura. Por tanto, la reforma de los fondos estructurales ha reforzado una vez más la integración interna de la administración del Estado.

Sin embargo, hay que reconocer que las transacciones y la composición de las redes políticas entre funcionarios y representantes locales han cambiado. En los años 60 y 70, las negociaciones eran sobre cómo adaptar en los entes locales las normas de acción elaboradas en el nivel central. En la actualidad, las negociaciones se centran en la definición y aplicación de políticas públicas "territorializadas" a través de procedimientos contractuales cuya configuración puede variar.

En cuanto a la cuestión de los interlocutores válidos para la Unión Europea integrada por países con una fuerte descentralización, podemos ver que en Francia no los hay, o al menos de forma válida, para el papel que se esperaría de ellos. Podemos

[418] D´ARCY, François; ROUBAN, Luc (dir) *De la V ème République à l´Europe.* Presse de Science Politique. Paris. 1996. Pag. 205

dirigir nuestras miradas a las grandes ciudades en constante crecimiento con una gestión moderna, pero que encuentran serias dificultades para ejercer como interlocutores en la UE debido a los rigores impuestos por una falsa igualdad de derecho.

En cuanto a la región francesa que era la otra posibilidad, el principal obstáculo es su reducido espacio de maniobra debido a unas competencias transferidas con cuentagotas y a unos recursos financieros muy limitados. El ejemplo más espectacular, es comparar el presupuesto de Cataluña que es 1,5 veces más alto que el de las 26 regiones francesas[419].

Si al comienzo dijimos que la descentralización iniciada en los años 80 no había tenido en cuenta la estructura y los mecanismos de la UE, sería excesivo afirmar que la ley de 4 de febrero de 1995 no tiene en cuenta la construcción europea. Más bien al contrario, aunque nunca se reconoce, esta ley está determinada por la construcción europea porque ha servido para afirmar la especificidad francesa, no sólo en política de ordenación del territorio, sino en materia de organización territorial de los poderes públicos. No se trata tanto, de una vuelta del Estado, como de marcar los límites de la descentralización a la francesa. La consagración legislativa de la relación orgánica entre la administración del Estado y las colectividades locales constituye una seria apuesta para la Unión Europea. En la búsqueda de interlocutores infra- estatales por parte de la UE para aplicar sus políticas de desarrollo regional, las leyes de 1992 y 1995 realzan el papel del prefecto de la región, falta saber cuál es el interlocutor válido para la UE en un nivel regional[420].

¿Cuáles han sido las funciones que el Estado ha perdido en la descentralización? En primer lugar, su capacidad de integración vertical y de regulación cruzada del territorio gracias a la intervención del prefecto y de sus notables. En segundo lugar, sus funciones por las que ganaba legitimidad, aquellas funciones redistributivas del Estado Providencia. Ante la pérdida de estas funciones se puede encontrar una serie de medidas "técnicas" para su corrección como pueden ser la estructuración de los territorios para la intervención estatal, una redefinición de los medios de coordinación de los prefectos

[419] ALLIES, Paul. *Op. Cit.* Pag. 133
[420] D´ARCY, F; ROUBAN, L. *Op. Cit.* Pag. 213.

frente a los servicios exteriores y las colectividades locales, el desarrollo de los instrumentos seguida de la evaluación de las políticas públicas, y un incremento del poder del juez administrativo y de los controles jurisdiccionales.

Estas medidas para que puedan tener algún éxito deben apoyarse en los logros de la descentralización como la devaluación de la noción de centro y la emergencia del concepto "territorio". El Estado debe preocuparse menos por la perecuación (distribución equitativa) entre sus fragmentos que en invertir en la regulación de las desigualdades inter-regionales. De esta forma, vencerá al policentrismo que las mismas colectividades reproducen, pero para eso, habría que optar decididamente por la región[421].

8.-LA DESCENTRALIZACIÓN EN FRANCIA : CONCLUSIONES

El proceso de descentralización en Francia está estrechamente vinculado a los procesos políticos que vive el país. El punto de inflexión que hemos trazado ha sido la publicación de la Ley Defferre en 1982 tras la llegada del partido socialista al poder. La República que se basaba en la unidad y en la centralización del Estado se ve abocada a la descentralización. La autonomía de las comunas había sido una de las causas abanderadas desde la izquierda, pero el reconocimiento de las regiones era como traicionar al espíritu de la República. En los precedentes históricos a 1982, la única finalidad que buscábamos era seguir de forma muy resumida el proceso en zigzag que siguió la implantación de las colectividades locales y de sus órganos representativos, como muestra de la unión entre las estrategias políticas y la descentralización. El mismo De Gaulle en el referéndum de 1969, que perdió, proponía la instauración de unas regiones con un carácter fuertemente descentralizado. La voluntad del poder central que fue quién tomó la decisión política de instaurar una descentralización administrativa, estuvo impulsado por líderes locales, cuyo mayor exponente fue el mismo Gaston Defferre alcalde de Marsella.

La lógica institucional ha sido uno de los hilos argumentales que han conducido este análisis sobre la descentralización en Francia. Si entendemos por lógica

[421] ALLIES, Paul. *Op. Cit.* Pag. 135.

institucional las reglas del juego que van a servir para enmarcar las distintas acciones, que van a reducir la incertidumbre de conductas oportunistas y que van a delimitar los derechos y las obligaciones de los actores en función de unos valores colectivamente compartidos, debemos tener presente que esas reglas del juego no siempre van a ser explícitas ni que siempre van a reducir la incertidumbre ni van a delimitar las actuaciones oportunistas. La lógica institucional que en principio nos ayuda a encontrar cuáles son los objetivos del proyecto inicial se desliza más allá de los lindes de las reglas de las estructuras y de su funcionamiento. De ahí, que nos hallamos detenido en comprobar cuáles de los actores que intervienen en el proceso de descentralización han salido ganando y han sabido adaptarse y cuáles no. El Estado como tal ha salido perdiendo. El proceso de descentralización se emprende como respuesta a la crisis del Estado de legitimidad y de gestión. El Estado por propia voluntad no cedería sus competencias. Ya lo adelantábamos en las páginas anteriores, el Estado por definición tiende a la centralización y a la homogeneidad en su fase de construcción y para su propio mantenimiento. Si el Estado cede poderes a los entes locales es porque no puede dar respuesta a las demandas de la sociedad y porque también hace un ejercicio de transferencia a las colectividades locales de la responsabilidad política de la gestión pública. Pero, en este proceso se esconde una contradicción y es que el Estado que en un principio aparece como uno de los grandes perdedores, emerge como garante de la unidad nacional, como árbitro de los distintos intereses y conflictos entre las distintas colectividades locales y, como el único capaz de garantizar la cohesión y la igualdad entre los distintos territorios. La emergencia del territorio no es la causa de la descentralización porque, como hemos afirmado, la descentralización no es más que la consecuencia de una decisión del poder central aunque viniera impulsada por líderes locales.

Los servicios centrales han sido otro de los actores que más han sufrido en este proceso. El incremento de responsabilidades por parte de las colectividades locales acompañado de mejoras en sus presupuestos y en sus recursos humanos tenía que repercutir inevitablemente en la administración desconcentrada. Entre los servicios centrales hubo algunos que se supieron adaptar a las nuevas condiciones que imponía la descentralización y otros que no resistieron los cambios. La primera consecuencia que se desprende es que el poder central no estaba tan unificado como se pretendía y, la

segunda, es que el espíritu corporativo y la coherencia de los cuerpos alrededor de una doctrina fuerte, simple, consensuada y transversal fueron los elementos que contribuyeron a la adaptación de los servicios centrales a la existencia de una esfera local con un mayor protagonismo. Es decir, que uno de los elementos más criticados de las burocracias ha servido para la adaptación a la descentralización.

Los notables locales, por su parte, aparecen como los grandes vencedores de este proceso. Es más si la descentralización no se ha llevado hasta sus últimas consecuencias, es decir, reconocer y facilitar un mayor protagonismo y participación de los ciudadanos en la vida político- administrativa local, la reforma del sistema fiscal local criticado por la insuficiencia de sus recursos y por la fuerte presencia de las ayudas del Estado y, la supresión de la acumulación de mandatos para terminar con la influencia de los notables locales que monopolizan el poder no sólo en la esfera local, sino también en la vida política nacional, es porque los mismos notables así lo han querido.

Se ha llegado a afirmar que la descentralización no ha sido más que un proceso de reparto de poder entre notables locales, los políticos y los administrativos. Pero de nuevo las contradicciones nos sorprenden y hacen que se desplomen los mitos que se crean y se repiten sin ser cuestionados. Los representantes locales que acumulan mandatos son los menos, pero esto no nos puede llevar a engaño. Aunque numéricamente sean inferiores los representantes que acumulan, su poder y su presencia tanto en la vida política- administrativa local como nacional es tan importante y decisiva que provoca que el problema de la acumulación de mandatos no sea un mito sino una realidad, máxime si tenemos en cuenta, como decía Defferre, que es la población la que vota a los *cumulards*, a los que acumulan mandatos como garantía de una mayor conexión entre el poder central y el local, como si el representante que no opta por otros mandatos no se preocupara de sus representados o no fuera capaz de acceder a los núcleos de decisión. Los notables locales han sido por tanto los grandes vencedores. Además, ante la pregunta de si la descentralización al menos sirvió para la renovación de las elites locales, llegamos a la conclusión de que la renovación de las elites locales fue previa a la aplicación de la Ley Deffere, como consecuencia de los cambios sociales y culturales que se habían ido acelerando desde 1970 en adelante, de ahí que 1982 no

fuera una fecha clave para ver una salto cualitativo en las variables socio- profesionales de los representantes locales, ni mucho menos para hablar de una renovación.

El prefecto representante del Estado, es el otro gran protagonista y sólo vencedor hasta que no llega la década de los 90 con el impulso de las políticas de desconcentración. Además, el prefecto como representante del Estado y de la administración central en el territorio ha sido reforzado en cuanto que el Estado también ha descubierto un papel menos intervencionista y más negociador y de intermediación. El cuerpo prefectoral que temía a la descentralización como la mayor amenaza a sus prerrogativas al asumir el presidente del Consejo general el poder ejecutivo del departamento, ha acabado por desarrollar una nueva misión la de coordinación de los servicios exteriores y la de intermediario con las colectividades locales. La búsqueda, en definitiva, de una esfera local con capacidad de decisión y de gestión de sus asuntos gracias a la descentralización debía ir acompañada por un proceso paralelo de desconcentración de tal forma, que se acabara con la sectorialización y las relaciones verticales no sólo dentro de la administración, sino entre la administración y las colectividades locales.

Lo que, en un principio, parecía incompatible, al final, se ha comprobado la necesidad de la desconcentración para el avance en la descentralización.

Por último, los ciudadanos estaban llamados a ser los verdaderos protagonistas del proceso de descentralización, entendida como el mecanismo para acercar los centros de tomas de decisiones a los ciudadanos, la garantía de un mayor control por parte de los electores de sus representantes y el acceso, en definitiva, a una mayor participación directa en la gestión de los asuntos locales. Sin embargo, este objetivo trazado en el discurso oficial ha quedado en letra mojada como consecuencia de la puesta en marcha de las leyes sobre la descentralización de 1982 que no abordaron la reforma de los grandes problemas de la esfera local que ya hemos mencionado: el mantenimiento de la acumulación de mandatos, la longevidad en la vida pública de algunos representantes y, el sistema fiscal local.

La desconcentración impulsada en la década de los 90 ha sido un intento de mejorar y de acompañar al proceso de descentralización, pero también lo ha sido la búsqueda de nuevos espacios que superasen la rigidez de las colectividades locales. La opción de los sindicatos de las colectividades locales o de las agrupaciones de comunas,

comunas urbanas o ciudades ha servido para mejorar la gestión pública local pero ha agravado el déficit de democracia, puesto que los órganos reconocidos formalmente para la toma de decisiones están compuestos por sufragio indirecto. Al final, los establecimientos públicos que gestionan lo fundamental de la vida político-administrativo local escapan de las estructuras y reglas rígidas de las colectividades locales pero no son fruto directo de la voluntad popular.

La problemática que presenta el sistema fiscal local no es de fácil resolución. La nacionalización de algunos impuestos como solución a la ineficacia de algunos de los impuestos locales que provoca la abundante intervención del Estado, la aplicación del principio de eficacia frente al principio de equidad, los problemas de los mecanismos de perecuación, no son temas que se puedan resolver de forma cómoda. Sin embargo, lo que nos interesa recalcar es que la solución de las debilidades del sistema fiscal local no depende de criterios meramente económicos o de decisiones de carácter técnico sino que tras ellos hay opciones políticas e ideológicas que, en última, instancia, son las que van a decidir en un sentido u otro.

Un último tema que nos habíamos planteado en cuanto a las posibles soluciones a los déficits del proceso de descentralización, se centraba en la posible desaparición del departamento frente a la instauración de un mayor protagonismo de la región. Por supuesto, había autores que estaban a favor de la desaparición del departamento como reliquia de un Estado centralizado, que en la actualidad era inoperante y, habíamos encontrado otros autores que defendían la pervivencia del departamento como colectividad local que había desempeñado un importante papel en aspectos de solidaridad social y también de tipo económico. Para nosotros, más importante que la desaparición o no del departamento como colectividad local, es la delimitación nítida de las competencias de cada ente, acompañado de los recursos humanos y financieros necesarios. Además, desde un punto de vista psicológico y cultural, el departamento también cumple su función porque supone la epifanía del Estado en el territorio.

Tras este recorrido por el proceso de descentralización en Francia, volvemos a nuestro punto de partida. La pregunta que nos hacíamos es si la descentralización en Francia es un hecho o si bien no podemos decir, que en nuestro país vecino se haya dado una descentralización auténtica.

Partíamos de tres hipótesis:

- La primera sería la que niega la descentralización porque el sistema de notables juega un papel fundamental. La acumulación de mandatos que permite que los representantes locales sean los mismos que representan a los ciudadanos en la esfera central impide que el sistema político administrativo se descentralice.
- La segunda decía que efectivamente, en Francia a pesar de las dificultades y los errores se había producido una auténtica descentralización. La muestra de ello eran las actuales regiones y las estructuras de cooperación intercomunales.
- La tercera decía que el proceso inacabado de descentralización debe ser reforzado por la desconcentración como único medio de salvar un barco con demasiados lastres como es la descentralización. El debate sobre el futuro de los *pays* como espacio para la concertación y el desarrollo abre una vía importante para la profundización de la descentralización.

Si recordamos los tres puntos oscuros que no han sido solventados por la descentralización, como la acumulación de mandatos, las rigideces del sistema fiscal local y la no apertura a la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos de la colectividad local, podemos afirmar que la descentralización en Francia es aún un proceso inacabado. Por tanto, la tercera hipótesis es la que refleja con mayor exactitud la situación actual.

Los obstáculos que la descentralización no ha podido superar, deben ser esquivados por un proceso de desconcentración paralelo. El Estado en plena crisis, debe aprender a estructurarse y buscar los mecanismos que le hagan posible responder a las necesidades que los ciudadanos le siguen exigiendo que cubra. Una verdadera modernización pasa por los cambios en el comportamiento del poder.

Tampoco sería justo finalizar esta parte sin reconocer las dos ventajas que ha promovido el proceso descentralizador:

- La introducción de nuevas técnicas de gestión en donde la negociación y la concertación han postergado a las actitudes unilaterales de la administración y,

- Una profundización en la democracia (representativa) que da una mayor cabida a las nuevas elites y que puede servir como “escuela para la democracia”.

CAPÍTULO II:
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA ESTRUCTURA POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA TERRITORIAL MARROQUÍ: LOS PROTECTORADOS Y EL MITO DE LA DEMOCRACIA

1.-INTRODUCCIÓN

En el capítulo teórico e introductorio habíamos dejado apuntado la importancia de los procesos de descentralización en la recomposición de los Estados en la actualidad. En este capítulo dedicado a la evolución de la formación de las estructuras políticas y administrativas en Marruecos a finales del siglo XIX y durante la instauración del Protectorado, la Administración territorial será el hilo conductor que nos lleve hasta la Independencia.

La primera razón que podemos señalar como justificación para el estudio de la Administración territorial marroquí es por el lugar que ocupa en el sistema político. En los países occidentales el Estado se presenta como una institución con tres facetas (Parlamento, Justicia y Gobierno/Administración). En la zona colonial el Estado es unidimensional: la Administración representa la única faceta.

La segunda razón radicaría en la importancia de la Administración dentro de los debates en el período colonial. Algunos de los principales temas eran: Administración directa o Administración de control, abertura de la Administración a los marroquíes, reforma y modernización de la Administración.

La tercera razón está unida al sistema político. La ausencia de competición libre entre diferentes fuerzas a través del sufragio, la inexistencia de instancias representativas, la ausencia de mecanismos de deliberación, en definitiva, hacen que la Administración se convierta en el lugar donde se centran todos los conflictos, porque ella resume al Estado[1].

Así, el estudio de la Administración viene justificado durante el periodo colonial por ser la principal institución del sistema y por actuar como coordinadora y garante de la acción colonial.

Siempre desde las ciencias sociales al acercarse al objeto de estudio, es obligada la referencia a la historia. En nuestro caso, al plantearnos la formación de la organización administrativa y más en Marruecos no podemos ignorar su historia, especialmente la más reciente, en la que aparece con toda nitidez el Protectorado francés como ruptura en este proceso de formación de la Administración marroquí.

[1] BEN MLIH, Abdellah. *Structures politiques du Maroc colonial.* Ed. de l´Harmattan. Paris. 1990. P. 260

De ahí que podamos distinguir tres grandes fases en este proceso de formación de la Administración marroquí: durante el Imperio Cherifian, en el Protectorado y finalmente, tras la Independencia.

Del ***Imperio Cherifian*** vamos a destacar dos de sus principales elementos: el *Majzén*, y el principio centralizador que articula toda su Administración.

Para el análisis del *Majzén* como Administración central veremos las figuras del Sultán y los visires, y sus funciones en el marco de los órganos centrales, además de analizar los distintos agentes desconcentrados.

En cuanto a la Administración local haremos referencia a la clásica distinción entre bled *Majzén* y *bled el siba*, las tres posiciones adoptadas por teóricos que han discutido o han aceptado esta distinción para finalizar, con un breve recorrido por las instituciones de las *Yemáas* y el *Amghar*. Se intentará adelantar una conclusión sobre este debate.

La sección sobre ***Las reformas administrativas del Protectorado*** se centrará en la política llevada a cabo por el Protectorado para mantener las tradicionales instituciones y crear otras nuevas, y cómo logra extender y garantizar el poder central a todo el territorio.

Se planteará también la discusión entre la opción de Administración directa o bien, la de dejar una mayor autonomía a las autoridades marroquíes, y cuál de ellas fue la que finalmente siguió el Protectorado.

Esta sección se dividirá en tres apartados: la Administración central; la Administración local y la Administración autónoma.

En la Administración central que está dividida en órganos centrales y órganos en el territorio, hablaremos en el primer subapartado del ejercicio compartido de la soberanía; del concepto de dahir y del principio de delegación. Nos detendremos en explicar las dos administraciones que dependen, una, del Sultán, la del *Majzén*, y la otra, la neocherifiana, que depende del Residente General.

Haremos especial referencia al Consejo de Gobierno para ver si jugó el papel de un verdadero Parlamento o no, y a las Direcciones y agentes locales que fueron piezas

clave en la articulación entre los dos elementos, francés y marroquí que con tanto empeño Lyautey[2] y sus sucesores habían mantenido separados.

En el segundo subapartado, el referente a los órganos en el territorio, no sólo se hablará de los agentes locales como órganos desconcentrados sino que también haremos referencia a las regiones como elemento clave en la nueva organización territorial.

Para finalizar este apartado enunciaremos algunas características generales de esta Administración, y uno de sus rasgos más particulares que es el de ser "la arena política" dónde se solucionan los conflictos; y se establecerá una cronología de los pasos seguidos en la implantación del sistema del Protectorado.

En el apartado dedicado a la Administración local, habrá que distinguir entre medio rural y urbano, siendo este último más propicio para iniciar la descentralización. (Se hará una mención más detallada a los regímenes especiales de Fez y Casablanca). En el medio rural aparecen de nuevo las *Yemáas* y todo el proceso de reformas llevadas a cabo por las autoridades francesas como mecanismo de desarticulación de las tribus y para frenar la acción del *Majzén* central. Esto nos llevará a hablar del papel del *caíd* y de todos los juegos estratégicos de alianzas llevados a cabo entre cuatro elementos claves: Sultán, Protectorado, nacionalistas y *caídes*.

En cuanto la Administración autónoma, una pequeña introducción sobre los servicios públicos y los establecimientos públicos será la antesala para incidir en la idea de la descentralización técnica como mecanismo que, en principio, no acarrea problemas políticos, ni técnicos.

No hemos querido ignorar el papel que desempeñó el Protectorado español en la Zona norte. Sin emabrgo, este Protectorado construyó una organización administrativa muy similar a la francesa, de ahí, que hagamos referencia de forma más general y siguiendo el mismo esquema en su exposición, que el seguido en el Protectorado francés.

Finalmente, dedicamos un apartado a la Administración tras alcanzar la Independencia. Lo único que hacemos es plantear dos corrientes distintas de analizar el proceso de formación de la Administración. La primera, destaca que dicho proceso es fruto del impulso "Real" desde arriba, con un fuerte sentido democratizador y

[2] Lyautey fue el primer residente General del Protectorado francés y uno de los mayores defensores de la administración indirecta como mecanismo de gestión del Protectorado.

descentralizador, aunque aún no sea un proceso acabado. Y la segunda, es la que viene a mostrarnos que el *neomajzén* establece las mismas alianzas que el Protectorado por hacer una apuesta en favor de la "estabilidad" frente al cambio democrático.

2.- LA ADMINISTRACIÓN DEL IMPERIO CHERIFIAN

La Administración del Imperio constaba de dos elementos principales: uno, el *Majzén*, como forma de gobierno que había sido eficaz pero que a principios del siglo XX mantenía caracteres anacrónicos; y un segundo elemento, que era el principio de centralización del Estado, aunque la implantación de su autoridad era contestada en algunas zonas del país y no tenía una reglamentación precisa para sus agentes (en cuanto a retribuciones y reclutamiento se refiere).

2.A.- LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL: EL *MAJZÉN*

2.A.1.- LOS ÓRGANOS CENTRALES

La administración central está formada por dos elementos: el Sultán y los visires.

2.A.1.a.- El Sultán:

Es la pieza fundamental ya que según el derecho público musulmán es él quién detenta el poder ejecutivo, y quién debe mantener el orden en la comunidad. Le corresponde la aplicación de los principios habituales del derecho musulmán. El Sultán no poseía poder legislativo, ya que la principal fuente del derecho musulmán está en el Corán[3]. Sólo dónde la *chari´a* no llega el soberano puede ejercer un poder de reglamentación (*qânoûns).*

El Sultán detentaba también la jurisdicción cuyo ejercicio delegaba a los jueces religiosos (*cadis*) y a los civiles (*caídes y bajaes*).

[3] "Le sultan applique la loi, il ne la formule pas" en MAROC. RESIDENCE GÉNÉRALE AU MAROC. DIRECTION DES AFFAIRES INDIGÈNES ET DU SERVICE DE RENSEIGNEMENTS. *Le Maghzen chérifien.* Impr. du Service des Renseignements. Rabat. 1924. Pag. 6

Los poderes del Sultán se desprendían de un contrato concluido entre él y algunos representantes de la comunidad musulmana, los *ulemas*. Este contrato, la ***bay´a***, manifestaba la unión de tres elementos: una cierta interpretación del Islam, la manifestación del equilibrio de fuerzas en la sociedad civil y, el poder, los recursos y las alianzas del Estado. La *bay´a* suponía un mecanismo de legitimación en manos de los representantes de la comunidad musulmana que aunque habían renunciado a jugar un papel político poseían este mecanismo que no les dejaba totalmente indefensos ante el poder del Estado[4].

El Sultán aparece como el jefe de la comunidad (*Amir al mouminine)* y como jefe religioso (*iman* garante de la supremacía de la *chari´a)*, al poseer estos dos títulos goza de la unión de los poderes espiritual y religioso[5], y ninguna autoridad puede ser ejercida si no es delegada por él. Esto permitía al Sultán afirmarse como el único *Jalifa* legítimo y en cualquier caso, conseguía consolidar la teocracia marroquí cimentando la unión de los títulos espiritual y temporal, tendencia contraria a la tradición del Islam moderno que tendía a disociarlos.

La teoría de la delegación tiene una importancia capital en el derecho público musulmán. El *Jalifa* puede delegar todos los poderes tanto espirituales como temporales sobre un mandatario. Él puede designar así, a visires de ejecución que sólo pueden actuar siguiendo la vía trazada por la decisión del *Jalifa* y puede designar visires de delegación, que tienen competencia para gestionar los asuntos siguiendo su propia apreciación.

Esta Administración central se encarga de las grandes funciones estatales como la recaudación de impuestos, el mantenimiento de las tropas, las relaciones internacionales y el arreglo de ciertos litigios, y el control de los agentes locales del *Majzén*.

Los medios de los que disponen los visires para ejercer sus funciones son muy restringidos. No tienen mucho personal que les ayude en sus tareas, los servicios

[4] BEN MLIH, Abdellah. *Structures politiques du Maroc colonial*. Ed. L´Harmattan. Paris. 1990. Pag. 104 y 105. Más adelante nos dirá el mismo Ben Mlih que la *bay´a* es más un procedimiento de legimitación que de delimitación de los poderes del Sultán. Pag. 107 . Ver EL MANSOUR, Mohammed. "Les o*ulemas* et le *Majzén* dans le Maroc précolonial" en *Le Maroc actuel. Une modernisation au miroir de la tradition?*. CNRS. Paris. 1992. Pag. 7

[5] Para Ben Mlih *Op. Cit.* subrraya siguiendo a Laroui, como la unión de estos dos títulos supone que en la figura del Sultán se une la cima de los poderes estatales , pero también es la autoridad predominante entre los grupos de la sociedad civil. Pag. 107.

exteriores[6] no son más que embriones, lo impuestos son recaudados no por los agentes del *Majzén* sino por los notables, los *Umanas,* y los *Almotacenes*[7]. Los almotacenes eran quienes controlaban los mercados y la moralidad de las transacciones comerciales[8].

2.A.1.b.- *El Gran Visir:*

Encargado sobre todo del control de los *bajaes* en las ciudades y de los *caídes* de las tribus parecía más un ministro del interior y un consejero de Estado que un primer ministro (según nuestra concepción actual).

El gran visir era considerado como el más próximo colaborador del Sultán. Sus competencias eran de tipo político y administrativo. En el plano político, era el encargado de conducir los encuentros con las tribus y los notables de la ciudad. En lo referente a las cuestiones económicas, el gran visir era quien fijaba las franquicias impuestas a las tribus y a las ciudades y controlaba la movilización militar de las tribus *guish,* y las *cofradías*. En cuanto a las competencias administrativas, el gran visir era el encargado de proponer las nominaciones de los nuevos *caídes*, almotacenes, cadis y *khatibs* (encargados de dirigir la oración)[9].

2.A.1.c.- El Ouzir El Bahr:

O visir del mar, era el encargado de las reclamaciones de las delegaciones europeas, se le podría identificar en un sentido muy restringido, con el ministro de asuntos exteriores.

2.A.1.d.- El Amin El Oumana:

Se podría identificar como el ministro de hacienda. Era una especie de tesorero en un Estado sin presupuesto y dotado de un sistema financiero rudimentario, aunque, sirvió para introducir cierta racionalidad estatal al intentar controlar la economía y la moral en la gestión del erario público.

[6] En España, el equivalente de servicio exterior es la administración periférica.
[7] En la literatura francesa los *almotacenes* son conocidos como *mohtassib*.
[8] Los ministros *Majzén* estaban generalmente mal pagados, de ahí que sólo se interesaran en los asuntos que les proporcionaban comisiones. Gracias a ellas era por lo que podían vivir. Ver WATERBURY, John . *Le commandeur des croyants. La Monarchie marocaine et son élite.* Presse Universitaire de France. Paris. 1975. Pag. 43
[9] BEN MLIH, A. *Op. cit.* Pag. 109

2.A.1.e.- El Ouzir Ech Chikayat:

Era el encargado de recibir las quejas de los particulares y transmitirlas al Sultán. Aunque tampoco se podía decir que fuera un verdadero ministro de justicia, lo mismo que tampoco era un verdadero ministro de la guerra el ***allaf***, que se encargaba de pagar los contingentes en expedición[10]. Más tarde recibiría el nombre de *al harb*, tras las reformas de Hassan l que intentó formar una armada moderna, jerarquizada, con implantación en todo el territorio. Estos impulsos se vieron frenados por la acción de las potencias europeas y las dificultades financieras.

Las funciones del *ouzir ech chikayat* podemos resumirlas en tres: aconsejar al Sultán en materia de gestión de los bienes del *Majzén* y del tesoro. La segunda era instruir y hacer ejecutar las confirmaciones de los funcionarios en sus puestos. La tercera función era el ejercicio de la tutela sobre las autoridades administrativas inferiores.

El inconveniente que supone para el *Majzén* una estructura tan ligera, es contrarrestada por la movilidad, lo que le permite hacerse presente en aquellas zonas dónde su autoridad era contestada [11].

Aunque sea brevemente debemos detenernos en el concepto, "*Majzén*". Para algunos autores es toda la Administración, para otros solamente la elite político-administrativa del país. Por ejemplo, para Montagne siguiendo el significado etimológico del término "*Majzén*" significaba almacén. Es decir, el *Majzén* debía ser la institución capaz de constituir una reserva permanente de víveres, armas, municiones, dinero y provisiones de todo tipo.

Lo que sí está claro es que los miembros del *Majzén* dependían de forma total del Sultán (aunque su poder también se viera determinado por los aliados del momento). Se veían obligados a negociar con las tribus y sus retribuciones no eran ni fijas ni oficiales. El sistema se caracterizaba por las tensiones casi "institucionalizadas" y los conflictos[12]. Terrasse nos viene a decir que " el *Majzén* no constituía una coalición de intereses y no representaba ni un pensamiento acabado ni una voluntad común

[10] LAUBADÈRE, André de. *Les réformes des pouvoirs publics au Maroc. Le gouvernement, l´administration, la justice.* Librairie Générale de droit et de jurisprudence. Paris. 1949. Pag. 20
[11] ROUSSET,M. BASRI, D.; AHMED, B.; GARAGNON, J. *Op. cit.* Pag.36

positiva. Todo su ideal consistía en mantenerse, aprovechándose de las colectividades y los individuos que lo conformaban"[13].

2.A.2.- LOS ÓRGANOS EN EL TERRITORIO

Como ya sabemos la administración tradicional del *Majzén* estaba organizada en función de unos objetivos elementales que eran principalmente la recaudación de impuestos, la leva de las tropas y su mantenimiento.

En este apartado nos vamos a referir a los órganos desconcentrados, especialmente a los agentes desconcentrados de la administración *Majzén*. Quizá lo más llamativo sea la fuerte dependencia del Sultán al ser nombrados por él y ejercer sus funciones por delegación, pero al mismo tiempo, estos agentes locales gozaban de una serie de poderes muy amplios y estaban escasamente controlados.

[12] Ver WATERBURY, John. *Le commanduer des croyants. La Monarchie marocaine et son élite.* Presse Universitaire de France. Paris. 1975

[13] TERRASSE, Henri. *Histoire du Maroc, des origines à l´établissement du protectorat français.* Vol. l Casablanca. Pag. 361

2.A.2.a.- El Jalifa del Sultán

Esta figura tenía una doble función, política y administrativa. El Sultán se hacía representar por un *Jalifa* cuya misión era la de supervisar a las autoridades administrativas. Dada la importancia de sus funciones las personas que colaboraban con él pertenecían a la familia del Sultán. Desde un punto de vista político, las misiones del *Jalifa* eran, la de legitimar el entramado político-administrativo y, la de arbitrar las diferencias especialmente entre las tribus de la región que estuvieran bajo su mando.

El *Jalifa* debía mantener relaciones continuas con los *ulemas* de la región, que reflejaban la opinión de la población y que actuaban como consejeros del *Jalifa*. Las relaciones con los *Bajaes* eran todavía más importantes ya que estos debían mantenerle al corriente de la situación general.

En sus funciones era asistido por un *caíd-mechouari* (función protocolaria) y un secretario elegido entre los representantes de las corporaciones del Palacio, en realidad formaban una especie de pequeña corte alrededor del *Jalifa*.

2.A.2.b.- El Bajá

El término *Bajá* es de origen turco y fue introducido en Marruecos por los Saadíes en 1609-1659.

El término *Bajá* significaba jefe militar que tenía a su disposición un cuerpo de tropas y que tenía su sede en los alrededores del Palacio Real. Los dos ejemplos clásicos son Marrakech y Fez.

A partir de 1912 el término *Bajá* designaba el "Amel" o gobernador de la ciudad. Este cambio en el significado se produce porque buena parte de los jefes militares (*Bajaes*) habían sido destacados como jefes de las ciudades, como fueron los casos de Fez y Mequínez.

El *bajá* era nombrado directamente por el Soberano y se encargaba de hacer respetar los *dahires* y la aplicación de las órdenes y directivas del *Majzén* central. Aparecía como el responsable del mantenimiento del orden y del mantenimiento general de la ciudad. El *bajá* gozaba del poder reglamentario por delegación del Sultán para la ordenación de los distintos aspectos concernientes a la vida de la ciudad[14]. También era

[14] Incluso hoy en día se sigue manteniendo como una de las principales instituciones junto al Presidente de la comuna.

el encargado de recaudar el impuesto y de hacer la oración pública [15] los días de las grandes fiestas religiosas en nombre del Sultán.

En cuanto a la jurisdicción, el *bajá* era el único juez en materia criminal y comercial. Sus sentencias no podían ser apeladas y se ejecutaban sobre la marcha. El *Bajá* era el gobernador y el magistrado además de ser el representante del poder central.

El *Bajá* era asistido en el ejercicio de sus funciones por una serie de auxiliares de autoridad. Este es el caso del *almocadén* (o jefe de barrio) que contribuía al mantenimiento del orden y participaba en las expediciones de recaudación del impuesto excepcional o para el reclutamiento de contingentes.

Estos personajes pertenecientes a la pequeña burguesía eran elegidos por sus cualidades, su piedad y su buena reputación. El *almocadén* era una especie de comisario de policía que era de gran utilidad al *Bajá*.

2.A.2.c.- El Caíd

El *caíd* era la cabeza visible o "jefe absoluto" de las tribus no militarizadas aunque pagasen un impuesto sobre la tierra llamado *naïba*. El *caíd* solía pertenecer a una de las familias influyentes y respetadas en la tribu, es decir era un notable.

Recordemos que el *caíd* solía comprar su cargo al Sultán cobrándose después entre sus administrados el precio de su puesto. De esta forma mantenían un doble juego en el que el *caíd* representaba en la tribu el poder central, al mismo tiempo, que intentaba mantener la mayor libertad posible frente al *Majzén*.

La circunscripción que estaba bajo el mando del *caíd* era la fracción de tribu, o a veces una tribu entera. Este último caso propiciaba situaciones en el que el *caíd* se enriquecía y caía en prácticas ilegales.

Una de las formas más conocida para desarticular estos poderes locales era a través de reformas como las seguidas por Mulay Hassan (1873-1894), en la que sustituyó los 18 grandes *caidatos* por 330 circunscripciones gobernadas cada una por un *caíd* que, además, tenía que reunir la condición de ser miembro del *Majzén*.

[15] "Cada viernes el *Bajá* iba a la mezquita principal de la ciudad y la gente gritaba a su paso <que Dios bendiga la vida de nuestro Señor> como se suele hacer cuando el Soberano se muestra a sus gentes". En CASINIÈRE, H. De la . *Les muncipalités marocaines. Leur développement, leur legislation.* Imprimérie de la vigie marocaine. Casablanca.1924. Pag. 2.

En cuanto a las misiones del *caíd* podemos distinguir entre las de tipo fiscal, judicial y ocasionalmente de tipo militar. También era el encargado de la recaudación de los impuestos normales, del mantenimiento y garantía de la seguridad pública[16] , juzgaba aquellos asuntos que escapaban del dominio del cadi (juez de la *chari´a*) y reclutaba los contingentes que el *Majzén* iba necesitando.

Para el ejercicio de todas estas funciones el *caíd* contaba con la ayuda de un hombre de confianza a veces, miembro de su familia. Además, disponía de un grupo de hombres llamados *almocadenes* que transmitían sus órdenes y detenían a los delincuentes. En cada fracción de tribu nombraba a un *cheij* que le mantenía al corriente de las actividades de la fracción.

2.A.2.d.- El Almotacén

La institución de la *hisba* tenía un carácter esencialmente religioso. El papel del *almotacén* se centraba principalmente en hacer respetar las buenas costumbres y los preceptos religiosos. El *almotacén* era un delegado del Sultán o del *Jalifa*. La naturaleza de este agente hace que no se le pueda comparar con los verdaderos subordinados del Sultán, los *bajaes* y los *caídes* si tenemos en cuenta que sus poderes son relativamente independientes a las órdenes gubernamentales del Sultán, así como su ejercicio.

Pronto las funciones del *almotacén* evolucionaron al mismo tiempo que cambió la sociedad y sus costumbres. En cualquier caso, el fin último del *almotacén* es el de mantener viva la institución de la hisba, aunque siempre, adaptándose a las necesidades y a criterios más adecuados a la vida de la ciudad.

El *almotacén* tomaba parte en la represión de los fraudes y en la defensa del consumidor. Reglaba las diferencias, verificaba la buena calidad de los productos, controlaba la exactitud del peso y las medidas, vigilaba la regularidad de las transacciones comerciales y fijaba los precios de los productos base (pan, carne, carbón, aceite..). Los criterios que seguía el *almotacén* se apoyaban en los preceptos del Islam, la experiencia y las costumbres.

También controlaba a las corporaciones a través de la nominación de un jefe o *amin* nombrado por él mismo bajo propuesta de los miembros de la corporación. Estos

[16] Para garantizar el orden y la tranquilidad públicas el *caíd* disponía de grandes poderes de policía y judiciales para hacerlos respetar. COÏDAN, Etienne. *Le caïd marocain.* Editions Es Saada. Rabat. 1950.

amines tenían una función puramente técnica, cuidaban del buen funcionamiento y de la buena ejecución del trabajo[17]. A veces ejercían de árbitros en los conflictos o litigios que surgían entre los capataces y los aprendices y obreros.

2.B.- LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Durante el Imperio no hubo descentralización, ni organización regional, aunque no se puede obviar que las fundaciones *habus* no estaban muy lejos de la concepción occidental de descentralización, y que como hemos dicho más arriba, había regiones que no reconocían la autoridad temporal del Sultán. De ahí, parte la clásica distinción entre *bled Majzén y bled el siba*. La frontera que los separa dependía de las relaciones de fuerza entre las tribus y el *Majzén*, o de la habilidad diplomática de éste último[18].

*En el **bled Majzén*** se reconoce la autoridad temporal del Sultán. El poder central está representado por agentes nombrados por el Sultán a los que delega su autoridad. Como ya hemos visto más arriba, estos agentes reciben distintos nombres si ejercen sus funciones en la ciudad o en el mundo rural. En la ciudad son llamados gobernadores o *Bajaes*, asistidos por los *Almotacenes* (que controlaban la economía urbana aunque también cumplían con otras funciones de tipo religioso, moral, de orden público y de las costumbres[19]) y el *cadi*, (juez religioso, cuya jurisdicción recaía en cuestiones de propiedad inmobiliaria y del estatuto personal. La base de sus juicios era la ley coránica, la *chari´a*). En zona rural estaban los *caídes*, asistidos por los *chiuj* y *almocadenes.*

Podemos distinguir también la organización regional. Marruecos estaba dividido en tres provincias dirigida cada una por un *Jalifa*. Esta figura tenía una doble función, política y administrativa. El Sultán se hacía representar por un *Jalifa* cuya misión era la de supervisar a las autoridades administrativas.

Pag. 20

[17] BASRI, Driss. *Op. Cit.* Páginas. 269, 270, 271. Y en CASINIÈRE, H. De la. *Op. Cit.* Pag. 3

[18] Badraoui DRISSI NOUR en *Les institutions politico-administratives et leur restructuration au début du Protectorat français.* (Thèse de l´Université de Nancy II. Faculté de Droit, sciences économiques et gestion. Décembre de 1983) nos vuelve a remitir a esta idea de que si bien había unas tribus que estaban más sometidas por aceptar pagar impuestos (*naïba*) o prestar el servicio militar, no se puede distinguir dos regiones geográficamente distintas. Los límites entre bled es *siba* y bled *Majzén* eran cambiantes. Pag. 19

[19] SEDJARI, Ali. *Les structures administratives territoriales et le developpement local au Maroc.* Editions de la Faculté de Sciences Juridiques, Économiques et Sociales de Rabat. 1981. Pag. 29

Si tenemos en cuenta el modo de reclutamiento de los agentes locales (nominación) y la fuente de su poder (delegación) cabe deducir la gran dependencia y sumisión de los agentes al poder central. Sin embargo, la existencia de ciertos factores hace que esto no sea del todo cierto. Por ejemplo, el hecho de que el Sultán no pudiera siempre elegir a quién más le conviniese, sino a aquellos notables que ya disponían de una sólida influencia. Otro factor era que algunos de los detentadores de funciones administrativas se comportaban como si fueran los propietarios de sus cargos (entre otras razones porque habían tenido que pagar para obtenerlas). Esto suponía el inicio de una cierta tradición hereditaria que venía a romper la subordinación que debía existir entre el Sultán y los agentes locales del *Majzén*.

La extensión del territorio y la dificultad en las comunicaciones hacía que los agentes locales se excedieran en su autoridad y que surgieran revueltas cuando el *Majzén* era más débil, siendo contrarrestadas éstas, por la diplomacia o por la fuerza.

Quizá lo más grave de esta situación es que las autoridades locales también tenían atribuciones jurisdiccionales además de las administrativas. Sólo había una posibilidad de recurrir, y era ante el Sultán por la intermediación de un visir encargado de las reclamaciones.

Frente a este principio centralizador había una serie de contrapesos ejercidos por poderes intermediarios como las cofradías religiosas, las corporaciones profesionales y las asambleas de notables, las *Yemáas* (de las que más adelante hablaremos con más detenimiento).

En el bled siba el Sultán no es reconocido más que como autoridad espiritual. Los distintos grupos étnicos se organizaban a través de las federaciones de tribus, tribus, fracciones y *duares*, en las que ellos mismos se administraban siguiendo antiguas tradiciones y con la intermediación de instituciones de tipo oligárquico, llamadas *Yemáas*.

El *duar* estaba formado por individuos ligados por lazos de sangre, por tanto no se podía escindir en clanes. La tribu es una unidad política y militar cuyos miembros o grupos independientemente del escalón en el que se encuentren, son solidarios y se benefician de los mismos derechos de pastoreo, de los zocos y mezquitas pero también

hacen frente a las mismas obligaciones o cargas, leyes de hospitalidad, impuestos y sobre todo de la contribución a la guerra[20].

La *yemáa* es una asamblea de notables cooptados. Las decisiones son tomadas por unanimidad.

En sus orígenes la administración beréber de las tribus se hacía a través de todos los ciudadanos que se reunían para discutir. Sin embargo, las guerras en las que casi siempre se veían envueltos dificultaba este tipo de gestión asamblearia, así que se asignaron unos jefes y una asamblea más reducida, la *yemáa*. Eran elegidos por la opinión pública no por elección, en función de sus cualidades personales (honor, riqueza, honestidad, sabiduría, bravura, valía para expresarse en público)[21].

La *Yemáa* es la manifestación institucional de la voluntad de autonomía de las tribus, y tiene competencias generales sobre todos los problemas que atañen a la comunidad[22]. Hay un agente de ejecución de las decisiones tomadas por la *yemáa*, es el *amghar*, designado anualmente por la *yemáa* entre los notables y cuyos poderes pueden variar según el tipo de delegación que le haga la asamblea o de su autoridad personal. Cuando no había *caíd*, el *amghar* era el único jefe todopoderoso.

Hay tres tipos de *Yemáas*: la del *duar*, compuesta de todos los notables; la de la fracción que la integraban los delegados de todos los *duares* de la fracción, y la de la asamblea general de la tribu. Esta asamblea estaba formada por todos los delegados de la tribu y a veces, por todos los hombres de la tribu[23].

Las decisiones de una *yemáa* prevalecen sobre las de otra *yemáa* de un grupo inferior, cuando estas son contradictorias. No cabe apelación a estas decisiones[24].

La *yemáa* desarrolla su actividad sobre cuatro planos: el plano político, jurídico, religioso y económico.

En cuanto a las actividades de orden político se pueden citar la capacidad para declarar la guerra, las treguas y el fin de las hostilidades. Prepara las alianzas de guerra,

[20] LEBRAISNE.Gne. *Tendances démocratiques en pays berbères marocain. Les djemâas.* Centre de Hautes Etudes d´Administration Musulmane. 7 de octubre de 1950. Pag. 1.
[21] LEBRAISNE. Op. *cit.* Pag. 6 y en ETTORI, Commandant. *L´Institution des djemâas au Maroc. Des conditions d´application du dahir du 6 juillet 1951*. Centre de Hautes Etudes d´Administration Musulmane. Novembre 1952.Pag.4 ; y en ROMIEU, Gne. *Les Djemâas administratives. Evolution historique-régime légal actuel. (Dahir du 6 juillet 1951).* Centre de Hautes Etudes d´Administration Musulmane. 13 octobre 1953 Pag. 2
[22] ROUSSET,M. ; BASRI, D.; AHMED, B.; GARAGNON, J. *Op. cit.* Pag. 39
[23] BASRI,D. *Op. cit.*Pag. 14. Nota a pie de página nº 6
[24] LEBRAISNE. *Op. cit.* Pag. 7

y se ocupa de las relaciones con las tribus vecinas. Determina el impuesto para la preparación de la guerra.

Las actividades de orden jurídico son: la aplicación de la justicia, la vigilancia de la conservación de las costumbres e incluso, puede modificarlas si lo ve necesario para el bien de la tribu.

Las actividades de orden religioso se centran en la gestión principalmente de los bienes de las mezquitas, se ocupan de su mantenimiento y proponen las reglas para la hospitalidad.

En cuanto a las actividades económicas prevé la defensa de algunos pastos y un impuesto para la ejecución de trabajos de interés público como acequias o acueductos de irrigación[25].

La autonomía de estas tribus es total ya que no aportan ninguna contribución fiscal al *Majzén*, ni le proporcionan ayuda militar, sólo el Sultán puede tener alguna incidencia si nombra *caíd* a alguno de sus notables.

Basri en su libro *La décentralisation au Maroc. De la commune à la région* , rompe el mito que rodea a las instituciones tribales del *bled el siba*. Su figura destronada es el *caíd* (utiliza una cita de Célérier[26]), ya que éste mantenía un doble juego, por un lado, se hacía investir por el *Majzén*, gozando de esta forma de una serie de privilegios a cambio del sometimiento general de la tribu y presentándose luego, en la montaña, como el defensor de las libertades locales y beréberes.

Para Basri estas organizaciones democráticas (las *yemáas*) dan lugar a tiranías locales. Esto se convertirá en una señal de identidad tan clara, como sus instituciones. Los grandes señores feudales se han aprovechado de esta situación para imponerse sobre la población. Durante el Protectorado los *caídes* aumentan aún más su poder y sus posesiones, y pasan de ser jefes de guerra a ser propietarios latifundistas[27].

Esta misma evolución es de la que habla Montagne cuando estudia el Sur marroquí y que repite en varias ocasiones. De forma muy simplificada, esta evolución consiste en el paso de un régimen republicano al de los *amghar*s despóticos, después pasará al de los grandes jefes beréberes de la montaña (los *caídes*) y finalmente a la

[25] LEBRAISNE. *Op. cit.* Pag. 8
[26] CÉLÉRIER, Jean. *Maroc.* Paris. 1954. Pag. 107
[27] BASRI, D. *Op. cit.* Pag.14

dominación efectiva del *Majzén*[28]. Aunque quizá, Laubadère es aún más claro al ahondar en esta dirección, porque distingue dos partes dentro del país beréber. Se refiere al Medio Atlas o país *imazighen* y el Sur o país *chleuh*.

Las tribus del medio Átlas habían sabido conservar sus instituciones liberales (imazighen significa hombres libres), así las *yemáas* se mantenían como la base principal de toda la organización político- administrativa. Sin embargo, los chleuhs no supieron mantener las *yemáas*. Una de las razones era porque el *amghar* había conseguido imponer a la *yemáa* su poder personal. La otra razón estaba en la acción del *Majzén* que consiguió infiltrarse en esta zona beréber. Su política consistía en mantener al *amghar* para transformarlo después en *caíd* quedando las asambleas de notables, en un segundo plano[29].

Aunque no se pueda desestimar la corriente que dice que la separación entre bled *Majzén* y *bled el siba*, presentando a esta última como democrática e independiente, era fruto de intereses políticos de la colonización[30]; tampoco se puede atacar a la institución de la *yemáa* cuando su deformación no viene tanto por su ineficacia o sus disfunciones sino por la distorsión introducida por el *Majzén* al nombrar *caíd* a un notable de la tribu. En el momento en que el *Majzén* tenía un representante en la tribu, ésta comenzaba a perder toda su autonomía.

Basri cae en una incongruencia al criticar la institución de la *yemáa* y presentarla como no democrática, cuando en realidad, a lo que hace referencia es al *caíd*, un elemento totalmente distinto.

[28] MONTAGNE, Robert. *Les berbères et le Majzén dans le Sud du Maroc. Essai sur la transformation politique des berbères sédentaires (groupe chleuh).* Travaux de l´année sociologique. Librairie Félix Alcan. Paris. 1930. Páginas.143 y 146

[29] LAUBADÈRE, A. de. *Op. cit.* Pag. 48

[30] Algunos autores representativos de esta corriente son: AYACHE,G. *Les origines de la guèrre du Rif.* Rabat. 1981. Pag. 104.; AYACHE,G. "La fonction d´arbitrage du *Majzén*" en *Publication du Bulletin economique et social du Maroc.* Documents. 1979. Páginas.5-21; BEN BACHIR,Said. *L´administration locale au Maroc.* Mohamed V. Imprimérie Royale. Casablanca. 1969. Pag. 114; LAHBABI,M. *Le gouvernement marocain à l´aube du XX siècle.* Casablanca 1975. Pag. 44; LAROUI,A. *Les origines sociales et culturelles du nacionalisme marocain. 1830-1912.* Centre Culturel Arabe. Casablanca. 1993. Páginas: 178,179.; A. BERNARD y E . DOUTTE.

Ben Bachir lo explica claramente: " el bled *siba* no rechazaba reconocer la autoridad política del gobierno sino del *caíd* impuesto y opresor. Esas regiones no se desligaban del gobierno que representaba la unidad del país y aseguraba su protección interior. Así lo demuestra una cuantiosa correspondencia que traduce el poder y el control administrativo y financiero ejercidos por el *Majzén* sobre el llamado bled *siba*. No se ponían en cuestión el poder político sino el modo de administración autoritario.

Hay una tercera vía para ver si existía, o no existía, división entre la *siba* y el *Majzén*. Esta argumentación, la da Hermassi, se basa en la construcción de un esquema graduado en tres círculos:

1º círculo lo constituye el dominio del poder central (representado por las ciudades).

2º círculo representa el dominio de los notables locales y de los agentes del poder central (es el dominio de las tribus sometidas).

3º círculo comprende las tribus que hacen revueltas (es la zona de disidencia).

Hermassi aclara que no es la distancia al centro lo que determina el sometimiento al poder central [31].

A parte de entrar o pronunciarnos en el debate sobre la distinción entre bled *siba* y bled *Majzén* lo que nos interesa, es saber si la Administración local era la proyección del aparato administrativo central o lo que es lo mismo, si el Sultán controlaba todo el territorio y a todos los hombres. Para Ben Mlih la respuesta es negativa. Pues aunque la organización administrativa antes del Protectorado fuera más elaborada gracias a las continuas reformas que se habían ido produciendo, es menos efectiva y esto venía determinado por la debilidad del poder del Sultán en esos años[32].

Las causas podemos encontrarlas en los siguientes problemas que aparecen como contrapesos al poder absoluto del Sultán:

1.- El problema del sistema fiscal. En las ciudades se producían revueltas cuyos detonantes eran los problemas fiscales. En raras ocasiones estas revueltas cuestionaban la legitimidad del poder, aunque a veces llegaron a inquietar al Sultán porque eran organizadas y promovidas por los mismos gobernadores de la ciudad.

2.- El segundo es el fenómeno llamado "caidalismo", que se produce en el Sur. Los *caídes* formaban una especie de señoríos que escapan por completo a la autoridad del Sultán.

Este fenómeno para Pascon es "una forma específica de las relaciones de producción y de instituciones que han prevalecido al final del siglo XIX y comienzos del XX"[33].

[31] BEN MLIH, A. *Op. cit.* Pag. 112
[32] BEN MLIH. *Ibidem*
[33] PASCON. P. *Le Haouz de Marrakech.* P. Pascon. Rabat. 1977. 2 vol. Páginas. 293 y 295.

Hay varias tesis para explicar el origen del caídalismo. Para Montagne es fruto del vacío dejado por el poder central que lo retoman estos nobles locales. Guernier piensa que el *caíd* cobra importancia cuando el *Majzén* se aproxima a la tribu y empieza a tener importancia en ella. Por último, para los nacionalistas, los *caídes* cobrarían importancia como consecuencia del sistema colonial que prefieren potenciar a los *caídes* para ahorrar esfuerzos en la Administración directa y debilitar al *Majzén*.

3.- El último obstáculo lo encontraba el Sultán en las *zawias* instituciones de fuerte impacto psicológico e implantadas en los tres círculos de espacio político (disidente, intermediario, y del *Majzén*). Aunque en el siglo XIX pierden influencia y aunque evolucionan hacia el clientelismo dependiente del *Majzén*, aún siguen siendo una amenaza para el *Majzén*.

La influencia de los *marabuts* alrededor de los cuales se reunían las *zawias* o *taifas* data de principios del siglo XVI. La invasión de los portugueses en el siglo XVI provocó el estallido de la guerra santa contra el infiel y fue organizada por los *marabuts*. Tras la victoria frente a los portugueses las *zawias* proliferan por todo Marruecos y encuentran en las tribus beréberes un terreno especialmente abonado para su desarrollo.

Si los *marabuts* han conseguido extender el Islam entre las tribus semipaganas, también consiguieron reforzar las creencias primitivas y la organización política de las tribus.

El marabut, envuelto de la aureola de la *baraka*, intercesor entre Dios y sus fieles, era el personaje perfecto para la mentalidad beréber (quienes atribuían poderes mágicos a las piedras, a los árboles y a otros objetos).

Las luchas tribales aparecieron como guerras santas incluso, surgían a veces contra un *marabut* rival. Sin embargo en estas tribus en donde no se reconocía ninguna autoridad suprema, las hostilidades eran frecuentes, la animosidad contra el *Majzén* era muy fuerte, el marabut ejercía una función de árbitro y de conciliador en las querellas tribales y figuraba como el garante de los pactos de alianzas.

Los *chorfas*[34] aunque están estrechamente ligados a las *zawias* constituyen un grupo diferente compuesto de varias familias divididas en dos grandes ramas: los *Idrissides*, descendientes de *Mulay Idriss*, el fundador de Fez, y los *Filalis*, a los que pertenece la dinastía actual, que se establecieron en el oasis de Sijilmassa en el siglo

[34] Chorfas es el plural dialectizado de *cherif*, descendiente del Profeta o que dice serlo.

XV. Varias familias cherifianas han fundado cofradías, la más conocida es la de los *chorfas* de *Ouezzan.* Algunas constituyeron auténticos feudos[35].

Una de las justificaciones de esta breve exposición sobre los *marabuts* y los chorfas viene dada por la influencia que tuvieron en el mundo beréber y porque en un principio el movimiento nacionalista marroquí en sus comienzos en los años 30 estuvo fuertemente vinculado con el *salafismo* que quería volver a los orígenes del Islam y abogaba por la ortodoxia; estaba en contra de las *zawias* y de este tipo de religiosidad que además de limar el poder del *Majzén* central habían sido colaboradoras de los franceses[36].

[35] WATERBURY, John. *Le Commandeur des croyants. La Monarchie marocaine et son élite.* Presses Universitaires de France. Paris. 1975. Páginas. 45,46
[36] AGNOUCHE, A. *Op. cit.* Pag. 256

Figura II.1.-IMPERIO CHERIFIAN

(CONSTA DE DOS ELEMENTOS)

Administración central:MAJZEN

SULTÁN
Es el jefe de la comunidad.
No hay maás autoridad que la que el delega

VISIRES: Funciones
- ✧ Cobro de impuestos
- ✧ Mantenimiento de las tropas
- ✧ Relaciones internacionales

☞Gran movilidad

Administración local

A pesar de ser la centralización el principio rector había regiones que escapaban a la autoridad del Sultán.

Bled Majzen: Reconoce autoridad temporal del Sultán.

Estructura Jerárquica
- ● Zonas Urbanas
  - ✦Pacha
    - ✧*Mohtassib*s
- ● Zonas Rurales
  - ✦Caids
    - ✧Chioukh
      - *Moqqadmine

Bled *Siba*: Solo reconocen la autoridad espiritual del Sultán

Estructura:
- ✧Federaciones de tribus
- ✧Tribus
- ✧Fracciones
- ✧*Duares*

✔Se administran a través de Jemâas

✔Su agente de ejecución es el *Amghar*

3.- LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DEL PROTECTORADO FRANCÉS

El Protectorado traerá profundas transformaciones administrativas.

En primer lugar, supone la extensión sobre todo el territorio de la autoridad política y administrativa del poder central.

En segundo lugar, para institucionalizar el poder, hacía falta medios administrativos modernos que fueran capaces de cubrir las nuevas necesidades tanto sociales como económicas. Aún así, uno de los principios del Protectorado era el de mantener las instituciones locales tradicionales y los cuadros locales de la Administración. Este principio se basaba en la idea de que es más fácil controlar por la intermediación de un número limitado de jefes locales, que asegurar la Administración directa. También se basaba en el "deseo"[37] de asociar los marroquíes a la vida administrativa por dos razones principalmente: para enseñar a los pueblos dependientes a gestionar por ellos mismos sus propios asuntos y evitar que se refugien en una actitud crítica por estar alejados de toda responsabilidad de poder[38].

Jurídicamente, el Protectorado ha sido definido como un sistema que dejaba a las autoridades autóctonas el ejercicio de las competencias de derecho público, bajo el control del Estado protector[39]. Así, entre las dos tendencias propias de la colonización, la asimilación o la autonomía, ésta última es más propia del régimen jurídico del Protectorado francés. Sin embargo, en la realidad, los agentes franceses se han visto "obligados" a practicar la Administración directa junto con el control[40].

La razón que apuntaba Laubadère para justificar el hecho de la Administración directa por el lado francés, es que la Administración directa no procedía de la "mala voluntad" sino de la necesidad. Recordemos que uno de los objetivos del Protectorado

[37] LAUBADÈRE, André de. *Les réformes des pouvoirs publics au Maroc. Le gouvernement, l´administration, la justice.* Librairie Générale de droit et de jurisprudence. Paris. 1949. Pag. 11

[38] Esta política basada en la "pareja" reforma/conservación consistía en la introducción de instituciones occidentales "versión colonial", y con la conservación de las instituciones endógenas, lo único que buscaban era la legitimidad y la eficacia. Ver en BEN MLIH, A. *Op. cit.* Pag. 174.

[39] En este sentido es muy clarificador recordar el sentido de política musulmana que se llevaba a cabo durante el Protectorado: "la política musulmana no es una política en favor de los musulmanes, sino tener en cuenta las realidades musulmanas en la acción interior y exterior de Francia" en LAURENS, Henry. "La politique musulmane de la France". en *Monde Arabe. Maghreb-Machrek.* Nº 152. Avril-juin 1996. Páginas: 3-12. Pag. 6

[40] LAUBADÈRE,A. *Op. cit.* Páginas. 11 y 12. Recalca que Lyautey deploraba esta situación de Administración directa.

era apaciguar Marruecos (es decir, someter todo el territorio) y esto no se alcanzó hasta 1934. En cuanto a los marroquíes, "carecían de formación" para gestionar una Administración moderna. Además, el nacionalismo "extremista" se dedicaba a propugnar la no cooperación con los franceses.

El Protectorado supuso una ruptura entre Administración y sociedad ya que las instituciones nacionales y las elites sociales habían sido apartadas desde 1912[41], y las nuevas instituciones implantadas por el Protectorado estaban marcadas por su carácter francés en un doble sentido, tanto por su origen, como por quienes las gestionaban[42]. Ahora bien, hay que reconocer que, sobre todo en los últimos años del Protectorado, se intentó desarrollar la representación de los distintos elementos de la población marroquí y despertar así, entre ellos, el sentido de vida pública. Esta idea de representación política como introducción a un sistema democrático estuvo desde un principio excluido del escalón gubernamental y por supuesto del legislativo. La justificación que daban los franceses es que la democracia era un principio irreconciliable con el principio teocrático en el que se basaba la soberanía del Sultán. Así la representación política sólo era aceptada para la Administración[43].

A la concepción centralizadora marroquí se le unió la francesa. Todas estas reformas de tendencias centrípetas eran contrarias a la instauración de una organización administrativa descentralizada[44]; por otro lado, la estructura social "no presentaba las condiciones necesarias para una Administración descentralizada", en todo caso, se abrían ciertas posibilidades en los medios urbanos.

Sólo la descentralización por servicios es la que menos problemas presentaba y la que más se desarrolló.

[41] AGNOUCHE, Abdelatif.*Histoire politique du Maroc, pouvoir, legitimités et institutions.* Afrique Orient. Casablanca. 1987. Agnouche recuerda que incluso aquellos que habían conseguido acceder a la enseñanza superior moderna, no tenían plaza en el nuevo sistema, en todo caso, sólo tenían a su disposición puestos subalternos. Pag. 249

[42] BASRI, Driss. *La decentralisation au Maroc.* Pag. VIII

[43] LAUBADÈRE, A. de . *Op. cit.* Pag. 13

[44] Era utópico intentar transplantar las teorías jurídicas de la descentralización en el contexto marroquí de 1912. Lo que buscaron con el Protectorado fue conservar las estructuras tradicionales modernizándolas y haciéndolas depender del poder central. BLANC, François-Paul; CABANIS, André; MARTIN, Michel L. "Les collectivités locales sous le Protectorat" en *L´état et les collectivités locales au Maroc.* Presse de l´IEP de Toulouse et Sochepress. Toulouse. 1989. Pag. 14

3.A.- LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL.

Con el Protectorado se produjo un galimatías jurídico en el que el principio de soberanía residía en el Sultán, pero el ejercicio de la soberanía estaba repartido entre el Sultán y la Metrópolis como consecuencia de la asociación de las soberanías francesa y marroquí según se recogía en el Tratado que sellaba el Protectorado francés en Marruecos.

Los poderes del Sultán se vieron aumentados. Además del poder ejecutivo y judicial disponía del legislativo a través de dahir, que hasta entonces residía en los *ulemas,* representantes de la comunidad. Junto a este poder legislativo se crea un poder reglamentario distinto que es confiado al Gran Visir bajo la forma de "decretos de los visires".

La jurisprudencia tuvo que admitir la asimilación entre dahir como equivalente a la ley y el decreto del visir como equivalente al reglamento. El Tribunal de Apelación de Rabat tuvo que hacer la distinción entre los "*dahires*-leyes" y los "*dahires*-decretos" ya que muchas decisiones administrativas individuales son tomadas en Marruecos bajo la forma de dahir. Así, los *dahires*-decretos, actos de gestión individual, no podían oponerse a las reglas generales impuestas por los *dahires*-leyes[45].

A pesar de la aportación del derecho público europeo sigue habiendo una confusión de poderes en la figura del Sultán. El concepto occidental de ley como expresión de la voluntad nacional tampoco es asumido [46].

Cabe destacar la importancia de la técnica de la delegación durante el Protectorado que sirvió como vehículo para transferir el poder, vaciando de esta forma el contenido de la soberanía marroquí. Para los teóricos de la colonización, el Sultán es históricamente detentador del poder legislativo. Afirmación que no era cierta. Utilizaban esta idea para rechazar toda propuesta de democratización escudándose en la incompatibilidad de los fundamentos de la soberanía marroquí.

[45] LAUBADÈRE, A. de. *Op. cit.* Pag. 23

[46] Curiosamente Laubadère cita en una nota a pie de página que Lyautey en 1924 se opone a que sea expuesto en Marruecos , la Declaración de los Derechos Humanos, ya que hay conceptos que no son válidos en Marruecos, como el concepto de ley. Laubadère justifica la postura de Lyautey refugiándose en la concepción totalitaria de la soberanía marroquí y en el derecho musulmán, sin cuestionarse la legitimidad del Protectorado.

En realidad, lo que se había producido como consecuencia de la delegación era un doble desplazamiento del poder legislativo: de los representantes de la comunidad (*ulemas*) al Sultán y del Sultán al poder colonial[47].

3.A.1.- LOS ÓRGANOS CENTRALES

Dentro de la Administración había dos tipos de instituciones, una que dependía de la autoridad del Sultán, nos referimos a los antiguos visires transformados en ministros *Majzén*; y la segunda, la Administración neo-cherifiana que estaba bajo la autoridad del Comisario Residente General del Protectorado francés.

3.A.1.a.- La Administración Marroquí

Finalmente, después de las transformaciones sufridas por el *Majzén*, este comprendía el Gran Visir y su delegado en enseñanza, el visir de justicia, el visir de los bienes *habús*, y a partir de 1918 y 1921 los presidentes de los altos tribunales. El concepto de Gran Visir se cambia transformándose en un auténtico primer ministro. Con esta reorganización se le habían confiado bastantes poderes al Gran Visir. Así, los franceses se vieron obligados a crear dentro del secretariado general de gobierno cherifiano, un servicio encargado de colaborar con el Gran Visir en cuestiones relacionadas con la Administración puramente indígena y para controlar la correspondencia[48].

3.A.1.b.- La Administración Neo-Cherifiana

En virtud del Tratado de 1912, el **Residente General** controlaba en nombre de Francia, la política exterior e interior del Sultán y del *Majzén*. También era responsable del mantenimiento del orden, y de la defensa del Imperio, para ello podía disponer de las fuerzas de tierra y mar.

Además gozaba del poder reglamentario para determinadas cuestiones como la Administración de los franceses en Marruecos, y algunas relacionadas con la economía.

[47] BEN MLIH, A. *Op. cit.* Pag. 173

[48] BAITA, Abdeslam. "La < retraditionalisation> des structures étatiques dans le Maroc colonial" en *L´état marocain dans la durée (1850-1985).* DOUMOU, Abdelali (dir.) Ed. Codesria- Edino- Publisud. Rabat, Dakar, Paris. Mohammedia. Maroc. 1987. Pag. 41

En caso de ausencia o de impedimento el Residente podía ser reemplazado por el **Delegado de la Residencia General.**

El Secretario General del Protectorado era el jefe de la Administración neocherifiana y de las distintas Direcciones. En 1913 se decide dividir las atribuciones del secretario general del Protectorado, creando la secretaría general del Protectorado encargada de los asuntos civiles y administrativos y la secretaría general del gobierno cherifiano que se encargaba de los asuntos relacionados con el *Majzén*.

La secretaría general del gobierno cherifiano tenía bajo ella tres servicios: el servicio de interior, el servicio de justicia y el servicio de enseñanza, culto y habús. Además de estos servicios había dos grandes Direcciones: la Dirección general de Finanzas y la Dirección general de Obras Públicas.

En Marruecos todos los poderes administrativos, de gobierno y legislativos residían en la figura del Sultán y del Residente General; aunque existían unos órganos consultivos que colaboraban con el Residente General. Eran las Cámaras consultivas francesas y marroquíes (Cámaras de agricultura, Cámaras de comercio e industria) cuyos miembros eran elegidos y que se constituían principalmente, en las grandes ciudades[49].

Lyautey daba dos razones por las cuales él era contrario a las asambleas o consejos que reuniesen a franceses y a "indígenas". Las razones eran: la primera, porque el Sultán y los visires deben conservar su prestigio y lo conseguirán si viven aislados del elemento europeo. La segunda era, para evitar a los marroquíes un posible sentimiento de ser meros "figurantes" en estas potenciales asambleas en las que se uniese a franceses y marroquíes[50].

La separación entre Administración neocherifiana y del *Majzén* desaparecerá a finales del Protectorado, gracias a la creación de unos consejos que reunían a las dos autoridades, la del *Majzén* y la neocherifiana, y en los que se llegó a esbozar una especie de organismo gubernamental colegiado. Esto se produjo tras la reforma de 1947.

Fueron dos los *dahires* publicados que impulsaban importantes cambios. Uno de ellos era la creación de un consejo que reunía una vez al mes a visires y directores de las

[49] HIVERNAUD,A. *Initiation à l´organisation administrative, politique et judiciaire du Maroc*. Ed. A. Moyner & C. Casablanca. 1953. Pag. 44
[50] LAUBADÈRE, A. de . *Op. cit.* Pag. 30

administraciones neocherifianas, al consejero del gobierno cherifiano, y al secretario general del Protectorado. Se reunía bajo la presidencia del Gran Visir.

Otra innovación impulsada por estas reformas de 1997 fue la creación de delegados del Gran Visir que iban a trabajar a las Direcciones neocherifianas. Tenían una misión permanente de unión entre el *Majzén* y las Direcciones.

Estos cambios significaban una nueva forma de cooperar y el intento de educación de las nuevas elites al ponerlas en contacto con los asuntos públicos. Aunque el centro de toma de decisiones en ningún caso, se desplazó de su núcleo original[51].

Merece la pena que nos detengamos en analizar el *Consejo de Gobierno* como institución representativa cerca del poder central y cuya composición era mixta.

La primera pregunta que cabría hacerse es si esta institución representativa central podía convertirse en un parlamento y compartir la soberanía con el Sultán. La respuesta es negativa. En primer lugar, encontraríamos el principio de asociación de Estados avalado por el Tratado de 1912 en el que Francia se compromete a respetar la soberanía local (y ya hemos dicho que su concepción era totalitaria). Por otro lado, al haber en esa asamblea un componente francés también se rompería con el respeto a la soberanía local (porque quien está legitimado por el tratado para ejercer la soberanía local es el gobierno francés y no la colonia francesa instalada en Marruecos). En segundo lugar, nos encontramos con la oposición del Sultán que ve peligrar su poder absoluto, especialmente su poder legislativo[52].

De este modo, el papel del consejo de gobierno se verá reducido a un consejo privado que el Residente se da para aclararse sobre algunos asuntos de tipo económico. Resalta su carácter corporativo al estar compuesto por los presidentes de las cámaras de comercio y agricultura, por los vicepresidentes de los comités de estudios económicos y eventualmente por los delegados de las comisiones municipales. Se centraban sus sesiones en la aprobación del presupuesto y no intervenía en la legislación. Al final quedó como una asamblea meramente consultiva.

Fue Lyautey quien en 1919 decidió crear un consejo de gobierno. Su objetivo al principio era el de asegurar una colaboración constante entre los colonos y la Administración. En un principio estaba formado por representantes electos de los

[51] LAUBADÈRE. A. de. *Op. cit.* Pag. 32

[52] LAUBADÈRE, A. de. *Op. cit.* Pag. 36

colonos y los marroquíes no pudieron participar hasta 1923, aunque estos eran nombrados y no se mezclaban con las asambleas de los colonos franceses. El consejo de gobierno se presentaba como una instancia colonial con un fuerte componente aristocrático. Su función latente era servir de medio de regulación de tensiones políticas que pudieran surgir entre la Residencia y los colonos[53].

Las administraciones neo-cherifianas introdujeron dos elementos modernizadores muy importantes. El primero, fue la formación de las Direcciones, y el segundo elemento son los servicios exteriores que eran encargados de ejecutar las decisiones tomadas a nivel central, a lo largo de todo el territorio[54].

En cuanto a las Direcciones estas se ocuparán de sectores (financieros, económicos y sociales) hasta ahora ignorados por la Administración tradicional. Además se creó una Dirección de Asuntos cherifianos encargada de la unión entre el *Majzén* y los franceses que la controlaban. Había otra Dirección encargada del control político que había asumido Francia con el tratado de 1912 y cuyo nombre fue en varias ocasiones cambiado: primero fue la Dirección de los Asuntos Indígenas, más tarde Dirección de Asuntos Políticos, en 1947 fue desdoblada en una secretaría política y en una Dirección de Interior para, en 1948 volver a ser unida como Dirección de interior únicamente. Esta Dirección era la clave de bóveda del sistema político porque reagrupaba el servicio de asuntos indígenas y el servicio de controlador civil. Tampoco podemos olvidar mencionar la Dirección encargada de la seguridad pública[55].

Laubadère establece una distinción por un lado, entre las autoridades y los servicios de control que serían estas tres últimas Direcciones de las que hemos hablado (la de Asuntos Cherifianos, Asuntos indígenas y de Seguridad Pública) además, del Comisario Residente general, el Delegado General y el Secretario General del Protectorado y por otro lado, estarían las autoridades y servicios llamados neo-cherifianos que serían los ministerios indígenas ocupados por los franceses. Se centran principalmente en aspectos puramente técnicos. Pueden actuar tanto como

[53] BEN MLIH, A. *Op. cit.* Páginas. 170 y 171.
[54] ROUSSET,M.; BASRI, D. ; AHMED, B.; GARAGNON, J. *Op. cit.* Páginas. 41,42

[55] AGNOUCHE A. *Op. cit.* Pag. 280

representantes de Francia como de las autoridades cherifianas. Esto nos muestra la complejidad de la organización central del Protectorado[56].

Un principio que mantenía esta organización era el de asociar los elementos franceses a los marroquíes. Se suponía que estos elementos estaban separados aunque unidos a través de una articulación, que al final se convertía en lo más importante. La Dirección de los asuntos cherifianos era la encargada de institucionalizar esa unión ya que controlaba todas las autoridades gubernamentales del *Majzén* y mantenía la relación directa entre la Residencia y el *Majzén*. Su función consistía en presentar al Sultán y al Gran Visir los proyectos de dahir y decretos de los visires que el Residente general elaboraba. El consejero del gobierno cherifian (que estaba a la cabeza de la Dirección de asuntos cherifianos) se convertía de esta forma en el intermediario esencial entre estos dos elementos.

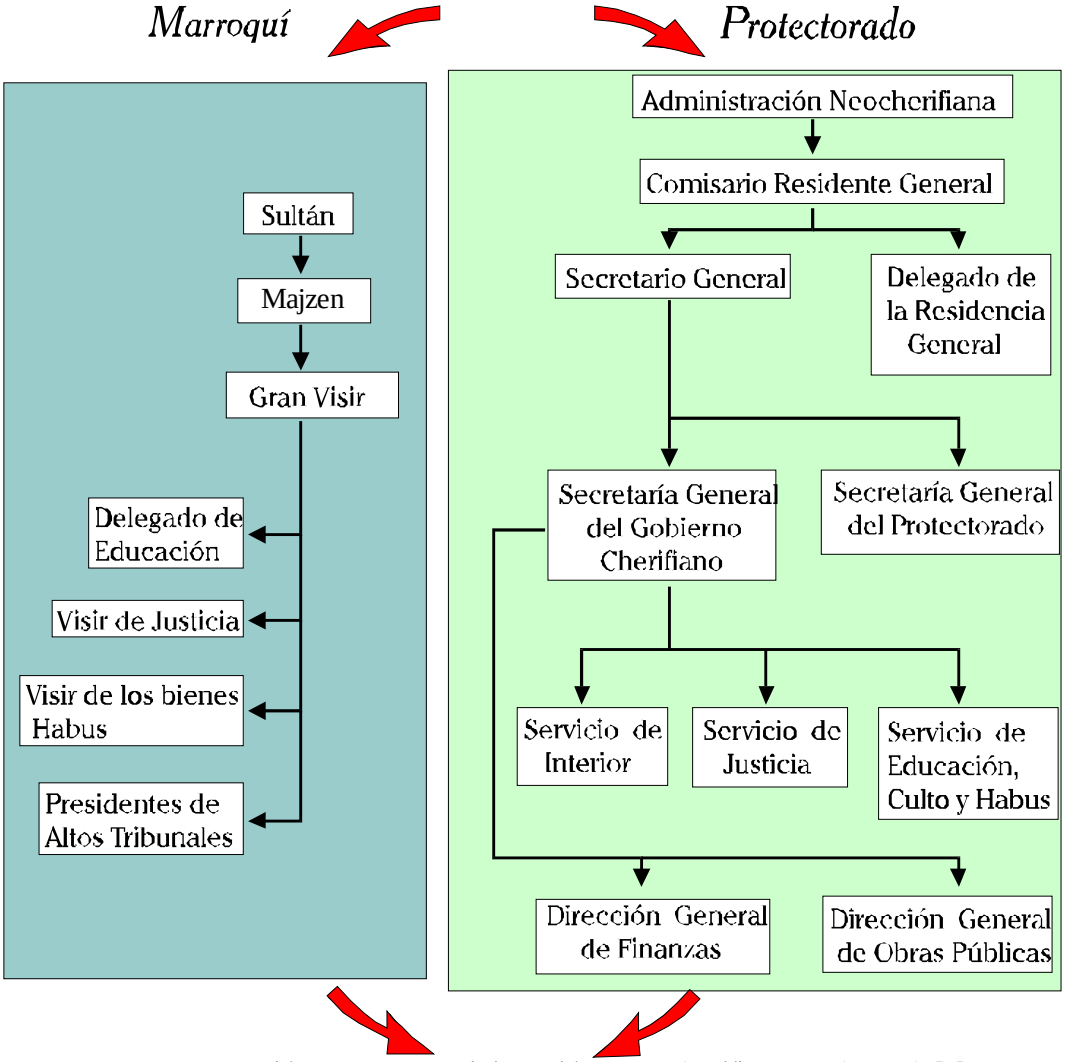
Había también otros actores que ejercían un papel preponderante en la Administración colonial y que sirvieron también de articulación directa entre los elementos francés y marroquí. Nos referimos al Oficial de Asuntos Indígenas (OAI) y al Controlador Civil (CC)[57] que dependían de la Dirección de Asuntos Indígenas.

[56] LAUBADÈRE. *Op. cit.* Pag. 28
[57] En la Zona española, la figura del controlador civil era conocida como “interventor”.

Figura II.2

LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL EN EL PROTECTORADO.

Se parte del Principio de Asociación de las dos soberanías. Aunque la soberanía residía en la figura del Sultan, había un reparto (formal) de su ejercicio.



La separación entre administración Neocherifiana y la del Majzen desaparece con la creción de un organismo gubernamental colegiado (1947) y a través del nombramiento de delegados del majzen que iban a trabajar directamente en los ministerios Neocherifianos. Antes había servido como mecanismo de articulación de los elementos francés y marroquí la Dirección de Asuntos Cherifianos.

3.A.2.- Los órganos en el territorio

El Protectorado mantiene el viejo sistema de *bajaes* en las ciudades y de *Caídes* en las tribus como estructura esencial de la administración del *Majzén*. Los representantes del Protectorado se limitan a yuxtaponer sobre estas autoridades tradicionales, agentes franceses de control que intervienen en su elección, aprueban sus decisiones y constituyen el canal obligatorio para todas las relaciones con el *Majzén* central.

Una de las más importantes innovaciones del Protectorado es la creación de las regiones como marco de desconcentración. Cuando en 1912 surge por primera vez la división regional, la primera razón es militar, aunque más tarde, la necesidad de establecer un punto intermedio entre el poder central y las células administrativas de base se convirtiese en la principal razón del impulso de una división regional[58]. De ahí, que al principio las autoridades fueran militares, y luego algunas de ellas se fueran transformando en autoridades civiles.

3.A.2.a.- El Jefe de la Región Militar

Al principio el carácter de la región era puramente militar en función del principal objetivo de pacificación del territorio. Sin embargo, la región sufrió una evolución que la hizo pasar de su carácter militar al puro control político, para convertirse más tarde, en un marco de administración. A pesar de este cambio, no llegó a confirmarse como un espacio para la gestión de los asuntos locales, es decir, un espacio para la descentralización.

La administración militar al principio, se basaba en cuatro ciudades del interior: Fez, Mequínez, Marraquech y Agadir, capitales de las regiones de “seguridad”.

El mando de la región militar era un oficial superior o un general. Podía disponer de todas las tropas y de todos los servicios implantados bajo su mando y era asistido por un secretario general de la región.

[58] Otra razón que se daba para explicar la división del territorio en regiones era porque “estas se presentaban como la única forma de permitir una acción inmediata y eficaz en un país tan vasto en el que los medios de comunicación eran lentos y costosos”. Instrucción general de 4 de agosto de 1912 para la organización de los distintos mandos regional. Instrucción del General Lyautey.

El Oficial de Asuntos Indígenas no siempre llevó el mismo nombre y al principio fue un personaje central de la Administración colonial. De agente de "conquista" durante la pacificación pasó a ser agente de control.

El Oficial de Asuntos Indígenas ejercía en su circunscripción funciones militares, pero también políticas, administrativas y judiciales. No sólo informaba a la Dirección de Interior sobre el Estado de la opinión, sino que eran responsables del mantenimiento del orden. El poder del Oficial de Asuntos Indígenas era muy amplio ya que especialmente, en las regiones militares-rurales no existía ningún contrapoder que se le opusiera. Incluso, los colonos poco numerosos en estas zonas bastantes pobres no pudieron constituir grupos de presión.

3.A.2.b.- El Jefe de la Región Civil

Un embrión de organización civil fue implantada en 1913 en las zonas más alejadas de las zonas de operaciones militares. La primera región civil fue creada en 1919 y se sometieron a la autoridad de los controladores civiles. Las tres regiones civiles eran: Uxda, Rabat y Casablanca.

El control civil se inspira en la institución colonial inglesa del *Civil Service* utilizado en India. Los controladores civiles eran un cuerpo de elite y eso era lo que también pretendía Lyautey. Este cuerpo fue creado en 1913 para ayudar y controlar a las autoridades locales del *Majzén*.

La función del controlador civil cambió con el tiempo, aunque es cierto que tampoco estuvo bien definida. El Residente Lucien Saint daba algunas pinceladas sobre las posibles funciones del controlador civil. "Bajo la aparentemente modesta etiqueta de controlador, vuestra misión alcanza el impresionante conjunto de todas las actividades de la política y de la economía, y lo que en la Metrópolis da lugar a numerosas administraciones, se encuentra reunida en vuestras manos"[59].

En efecto, los controladores no tenían sólo por misión controlar la justicia y la Administración indígena; en realidad, eran los verdaderos administradores del país encargados de centralizar y de coordinar en su circunscripción, la acción del gobierno. Representaban a la nación protectora y jugaban un doble papel: impulsar el desarrollo

[59] "L ávenir du Contrôle civil" en *Afrique française.* Juin. 1930. Pag. 356. Citado por BEN MLIH,A. *Op. cit.* Pag. 265

de la cultura francesa e impulsar también las reformas internas, la formación de los marroquíes y su participación en el desarrollo del país [60].

Para Pascon, el controlador civil, llegará a tener el mismo papel en las regiones montañosas que los *chiuj* autócratas de antaño, con poderes y medios instrumentales incluso más amplios[61].

Para la Administración colonial la sustitución de un Oficial de Asuntos Indígenas por un controlador civil era un triunfo. Significaba que esa zona había sido ganada por el Protectorado, y que ya no necesitaba una Administración militar.

Estos dos cuerpos llamados a tener una relación muy estrecha no siempre era buena, sino conflictual. Las razones están en que cada uno de estos actores pertenecen a cuerpos distintos que crean unos tipos de solidaridad diferentes ya que su formación y su estatus también lo eran.

Las funciones de estas autoridades francesas son las de informar, coordinar la actividad entre los servicios exteriores de las administraciones técnicas y vigilar los agentes franceses. La región era un marco de control.

"Según la legislación del Protectorado, el jefe de la región es esencialmente el delegado en su región de los poderes del Residente general y el superior jerárquico de los controladores civiles y de los oficiales de Asuntos Indígenas que en nombre de la nación protectora, aseguran en las diferentes circunscripciones el control de las autoridades locales e instituciones indígenas."

De esta forma podemos destacar la importancia del papel político que juega el jefe de región. Es el informador de la autoridad residencial además de guiar la acción política conforme a sus directivas. El control que ejerce sobre las autoridades indígenas es indirecto ya que el Imperio cherifian sólo consta de ciudades y tribus dirigidas por los *bajaes* y *caídes* que a su vez son controlados por las autoridades francesas, los jefes de los servicios municipales y los delegados de asuntos urbanos.

El jefe de la región representa a la autoridad francesa por delegación del Residente General. En su estatuto original no se le reconocía ningún poder

[60] GRUNER, Roger. *Du Maroc traditionnel au Maroc moderne. Le contrôle civil au Maroc. 1912-1956.* Nouvelles éditions latines. Paris. 1984. Páginas. 22 y 66

[61] BERQUE, Jacques. *Strucutures sociales du Haut-Atlas. Suivi de: Retour aux Seksawa* par BERQUE, Jacques et PASCON, Paul. Presses Universitaires de France. Paris. 1978 (2 ème édition). Pag. 462.

reglamentario. En principio, no era más que un agente del Protectorado, una autoridad de control o como dice Delcroux " un controlador en jefe".

Sin embargo, su rol fue evolucionando y pasó también a ser un agente de autoridad de la potencia protegida. En 1940 se asignó al jefe de región el control administrativo de su región lo que le convirtió en el jefe de toda la administración regional y en particular de las administraciones especiales (aunque encontrase cierta oposición en los directores generales de los distintos ministerios presentes en la región y fuesen reacios a reconocer la autoridad de los jefes de región).

Los jefes de región ejercían sus atribuciones sobre cuestiones de tipo político, de control, de tipo administrativo, económico, financiero, sobre legislación y reglamentación del trabajo y, de policía y seguridad.

En cuanto a las **atribuciones políticas**, el jefe de la región asegura el ejercicio y la acción política del gobierno y daba a los servicios públicos la orientación política querida por éste. De ahí que debiera ejercer sobre los funcionarios franceses y marroquíes cierta vigilancia, además de comunicar a la autoridad residencial, toda la información útil sobre el estado de la opinión pública.

Además de este papel de informador, también debía cumplir sus funciones de coordinación y de centralización de toda la administración. Para ello podía recurrir al poder de instrucción sobre los agentes del cuerpo de control que tiene bajo sus órdenes.

Por último, en lo referente a las atribuciones políticas, no podemos olvidar, que el jefe de región debe prestar atención a las opiniones, aspiraciones y a las reclamaciones de los administrados.

Las atribuciones **de control** las ejerce tanto sobre las autoridades indígenas como sobre los administrados (población y colectividades inferiores).

El jefe de región ejercía su control sobre las autoridades indígenas a través de la intermediación de los controladores civiles y de los oficiales de asuntos indígenas. También, a través de directivas inmediatas dadas a las autoridades indígenas, bien por una serie de anotaciones que les hacía en la correspondencia de las autoridades indígenas dirigida a la administración central (que debía pasar obligatoriamente por las manos de la autoridad local y regional) y por último, gracias a unas encuestas que realizaba sobre el comportamiento de estas autoridades.

La vigilancia la ejercía de forma muy directa porque intervenía en la nominación (y eventualmente en la destitución o revocación) de las autoridades indígenas.

El control también era ejercido sobre la población y sobre las colectividades inferiores a la región. En las circunscripciones rurales el control político y administrativo del jefe de región se ejercía por la intermediación de las autoridades locales de control.

En las ciudades, el control político por parte del jefe de la región se ejercía a través de una institución llamada "control urbano". En cuanto al control administrativo en las ciudades nos referimos, sin duda, a la tutela ejercida sobre los municipios.

El control urbano no se llegó a aplicar más que en las grandes ciudades y no estaba recogido en ningún texto legal ni reglamentario.

Los principales órganos de esta institución eran:

El *delegado de los asuntos urbanos*. Generalmente solía desempeñar esta función un controlador civil de alto grado. El jefe de la región delegaba sobre él el ejercicio de la tutela gubernamental sobre el municipio. De esta forma se procuraba garantizar el control sobre los aspectos políticos, administrativos y judiciales de la ciudad. En realidad, lo que hacía era ejercer el control sobre el *bajá* en sus distintas competencias.

Cabe preguntarse qué lugar le quedaba dentro de este sistema a la otra autoridad francesa destacada en los municipios para ejercer el control sobre las autoridades indígenas. La respuesta es que el *jefe de los servicios municipales* quedaba subordinado al delegado de los asuntos urbanos. Sus funciones eran puramente administrativas, sería el agente de ejecución de las decisiones de la comisión municipal si es que llegaba a constituirse como asamblea deliberante, como estaba previsto.

Otro cargo creado era, *el adjunto encargado de los asuntos marroquíes.* Estaba al lado del delegado de los asuntos urbanos para asesorarle en todas las cuestiones relativas a la política indígena. El adjunto encargado de los asuntos marroquíes tenía bajo sus órdenes a los controladores de distrito.

Los controladores de distrito solían ser controladores civiles u oficiales de asuntos indígenas. Sus funciones son las de controlar al *jalifa* de distrito en materia política y administrativa.

El *comisario de gobierno* próximo de las jurisdicciones cherifianas conservaba su papel de controlador de las jurisdicciones cherifianas de la ciudad. Estaba bajo la autoridad del delegado de los asuntos urbanos.

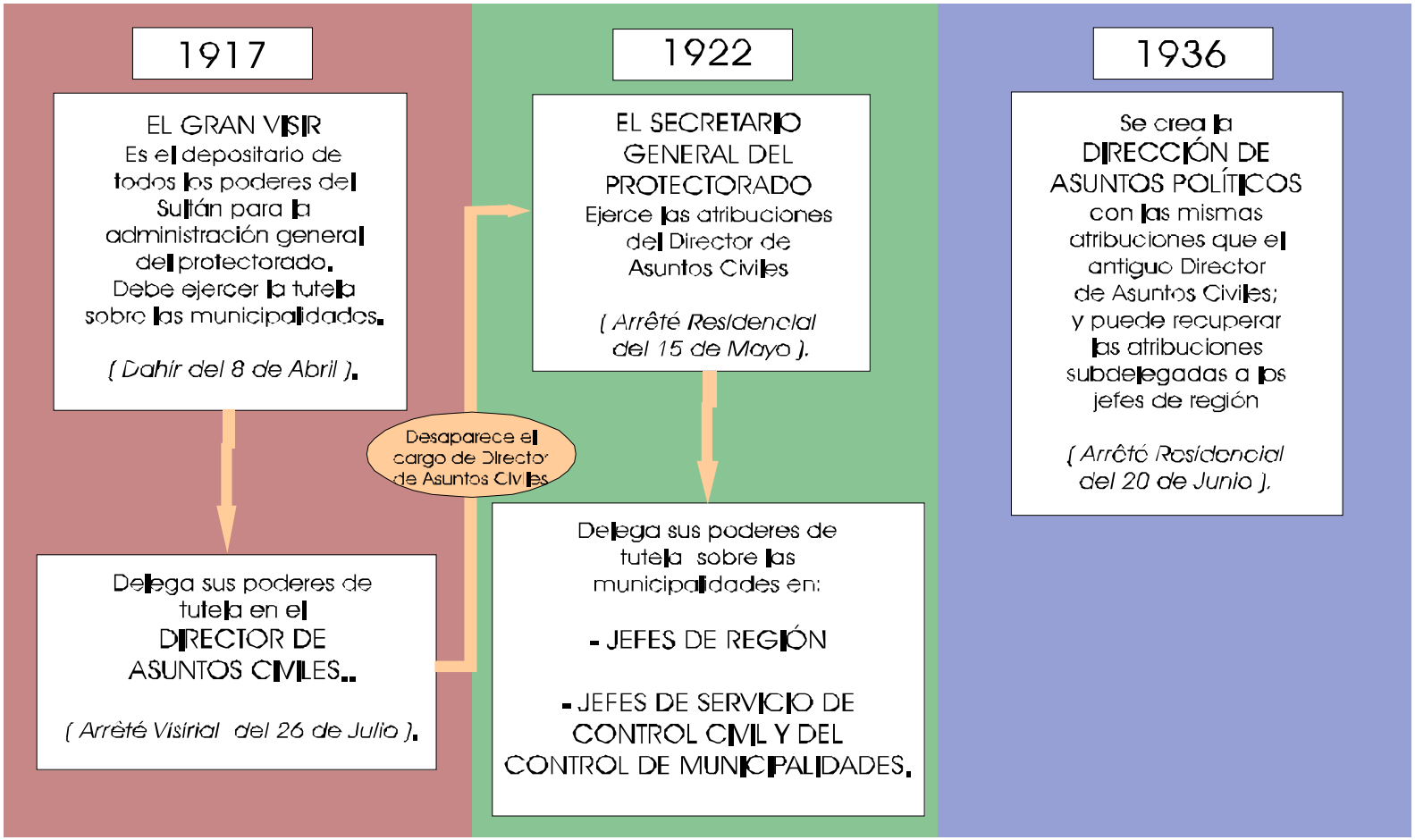
El control administrativo sobre las colectividades inferiores a las regiones era la tutela. Recordemos que la única colectividad por debajo de la región era el municipio. La tutela sobre el municipio era ejercida por el jefe de la región a través de una serie de delegaciones o “delegación en cascada”.

Figura II.3

ESQUEMA DE LA ORGANIZACIÓN DEL CONTROL URBANO
JEFE DE REGIÓN
DELEGA SUS PODERES
DELEGADO DE ASUNTOS URBANOS
QUIEN
CONTROLA
COORDINA LA ACTIVIDAD
EJERCE LA TUTELA
EL BAJA
EL ADJUNTO ENCARGADO DE LOS ASUNTOS
EL CONTROLADOR DE LAS
LA POLICIA URBANA
EL JEFE DE SERVICIOS MUNICIPALES
LA MUNICIPALIDAD
AL QUE ESTAN
A TRAVES DEL ORGANO DELIBERANTE DE
LOS JALIFAS DE *ARRENDISSEMENT*
QUE
QUE ES
CUYAS DECISIONES SON
LA COMISIÓN MUNICIPAL
AL QUE ESTAN
LOS TRIBUNALES *JERIFIANOS* DE LA CIUDAD
LOS CONTROLADORES DE *ARRENDISSEMENT*
JEFE DE LOS SERVICIOS ADMINISTARTIVOS DE LA
AGENTES DE EJECUCIÓN DE LA COMISIÓN

Figura II.4

CASCADA DE DELEGACIONES



En 1948 los poderes de tutela del jefe de región sobre los municipios pasa por la aprobación de una serie de actos municipales. A partir de este momento, el jefe de región actúa no como un mero agente de autoridad de la potencia protectora y representante del Residente General, sino como autoridad local cherifiana y representante del *Majzén*, es decir, como autoridad de la potencia protegida.

Finalmente, la tutela ni siquiera era ejercida por el jefe de región tras la famosa cascada de delegaciones, sino que avanzando un escalón más, la tutela era ejercida por el delegado de los asuntos urbanos.

Las atribuciones y poderes en **materia administrativa** de los jefes de región eran: vigilar la ejecución de las leyes y la aplicación de las decisiones gubernamentales. En su calidad de representante del Residente general, el jefe de región vigilaba el funcionamiento en su región, de todas las administraciones del estado cherifiano y debía coordinar sus actividades. Todos los jefes de servicios regionales estaban bajo su autoridad y debían darle toda la información necesaria.

El jefe de región no disponía de poderes propios que le permitiesen tomar decisiones bajo formas reglamentarias. No podía más que emitir su opinión y dirigir proposiciones, bien a la autoridad superior o bien, al director de la administración competente en la materia.

Las cuestiones de administración sobre las cuales el jefe de región intervenía aunque no pudiese él mismo, tomar las decisiones, eran: el nombramiento y reemplazo de los notables miembros de las *Yemáas* de tribu y de fracción de tribu.

EL jefe de región podía dar su opinión o formular proposiciones para la nominación de los miembros franceses y marroquíes de las comisiones municipales, miembros de comités de las comunidades israelitas, miembros de las comisiones de intereses locales.

Las operaciones electorales también caían bajo su competencia y cuando eran enviadas las listas de los dirigentes de las asociaciones y sindicatos profesionales, los jefes de región opinaban sobre la adecuación o no de los candidatos a los intereses del Protectorado, es decir, si eran peligrosos para el desarrollo de su gobierno.

Las atribuciones de los jefes de región alcanzaban también a cuestiones de administración más específicos como obras públicas, obras hidráulicas, minas, agricultura, salud pública e instrucción pública. Generalmente, su participación en estas

cuestiones era a través de la presidencia de las distintas comisiones que estudiaban y gestionaban estos temas de administración específica.

Las atribuciones y poderes en **materia económica** se pueden resumir en la fijación de los precios de ciertos productos, prestaciones y servicios y, la represión administrativa de las infracciones en materia económica.

Las intervenciones del jefe de región en **materia financiera** eran bastantes limitadas. La razón es bastante sencilla, recordemos que la región no tenía ni personalidad jurídica ni autonomía financiera. Lo único en lo que podía intervenir directamente era en la preparación y ejecución del presupuesto especial de la región.

En cuanto a **la legislación y reglamentación del trabajo**, el jefe de región podía fijar ciertos salarios, aunque a partir de 1944 los salarios se fijaron para todo Marruecos de modo uniforme.

Las atribuciones de **policía y de seguridad** se ceñían a la búsqueda de la seguridad, la tranquilidad y la salud públicas. El jefe de región era el responsable de la aplicación de la legislación en materia de reuniones y manifestaciones públicas.

Además de asegurar el mantenimiento del orden público, recibían el depósito legal de tres ejemplares de todo aquello que fuese impreso, exceptuando los periódicos. Eran también los encargados de expedir las autorizaciones para que los europeos penetrasen o residieran en las zonas inseguras de Marruecos.

Tras estudiar al jefe de la región y sus atribuciones, sería necesario analizar con más detenimiento la estructura, las instituciones y el funcionamiento de las regiones durante el Protectorado. Una de las razones que justifica la exposición de la región durante el Protectorado, la encontramos en su utilidad para llevarnos a comprender y ver las semejanzas con la división de las regiones económicas de 1971 y con la que actualmente está en marcha.

Entre las instituciones más importantes de la organización regional nos detendremos en: los consejos administrativos regionales, la secretaría general de la región, el comité económico regional y el presupuesto especial regional para después ver las críticas que se hicieron a ese sistema, las posibilidades que había de implantar un sistema regional descentralizado, así como las posibles reformas para conseguir dicho objetivo.

Para el estudio de las regiones en el Protectorado nos vamos a basar en la clásica obra de Brémard titulada *L´organisation régionale du Maroc*[62].

Brémard parte de la idea de que la descentralización es por definición "una medida liberal y de tendencia democrática que no sería consentida por un gobierno autoritario". Las regiones encuentran los mayores problemas no en los elementos naturales, es decir, población, territorio, economía, sino en las cuestiones políticas y sociológicas[63].

Sin embargo, en un país como Marruecos hay que ir con cuidado en el camino de la descentralización. Si la autoridad central va a despojarse de las prerrogativas concernientes a la vida regional qué menos, que los habitantes de la zona presenten las condiciones necesarias para desempeñar dicha tarea. Brémard nos recuerda que no es el caso de Marruecos. La solución que plantea para que se pueda consolidar la democracia sin dejarla en manos de unos cuantos analfabetos es a través de la configuración del sufragio de tal modo que sean sólo las elites del país las que puedan tener acceso a la gestión de los asuntos regionales.

La división de Marruecos es una idea y una realización esencialmente francesa y no cherifiana. Esta afirmación viene corroborada por el decreto de 3 de octubre de 1926 del Presidente de la República Francesa.

En su artículo 5º establece que Marruecos está "dividido desde el punto de vista político y administrativo en regiones civiles y militares, territorios, círculos y anexos cuya composición es fijada por el Comisario Residente general".

En las regiones civiles las atribuciones políticas y administrativas son ejercidas por el jefe de la región civil.

En territorio militar, los oficiales que están a la cabeza de las regiones tienen a la vez el mando político y administrativo de sus circunscripciones territoriales y el mando de las tropas estacionadas en sus circunscripciones.

Los comandantes de la región dependen directamente del Comisario Residente general en todas las cuestiones relativas a temas políticos y administrativos y, del Comandante Superior de las tropas, para todas las cuestiones de orden militar"[64].

[62] BREMARD, Fréderic. *L´organisation régionale du Maroc*. Librairie générale de droit et de jurisprudence. Paris. 1949.
[63] BRÉMARD. F. *Op. Cit.* Pag. 32
[64] BREMARD, F. *Op. Cit.* Pag. 42

Las regiones son una creación francesa ignorada jurídicamente por las autoridades cherifianas.

3.A.2.b.I.- Los consejos administrativos regionales

Por orden residencial de 1 de julio de 1936, se constituyeron los *consejos administrativos regionales*, aunque en 1941 desaparecieron para ser reorganizados los comités económicos regionales.

La principal función que debían desempeñar los consejos administrativos regionales era la de asistir al jefe de la región en todo los referente a cuestiones administrativas. Al igual que el Residente general era asistido por un Consejo de directores compuesto por los jefes de las administraciones centrales, eso mismo se buscaba para el jefe de la región. El consejo administrativo regional servía de unión entre los representantes regionales de las distintas administraciones del estado.

En ningún caso, son asambleas con poder deliberante, sólo son reuniones periódicas en las que los funcionarios del estado y de los municipios examinan las cuestiones de carácter local.

La razón por la cual fueron suprimidos los consejos administrativos regionales en 1941, cinco años después de su creación, es porque cumplía prácticamente las mismas funciones y trataba los mismos temas (cuestiones económicas) que los comités económicos regionales. Además los miembros del consejo administrativo regional, el jefe de la Oficina regional, los jefes de territorio, círculo, circunscripción, anexo, los *bajaes* y jefes de los servicios municipales, los jefes de los distintos servicios administrativos regionales (obras públicas, agricultura, finanzas, sanidad, instrucción pública, correos), eran también miembros del comité económico regional.

A pesar de esto, las regiones no fueron constituidas en colectividades autónomas ya que la población no las percibía como tales[65]. La región no es más que una simple circunscripción territorial, una subdivisión administrativa, y no una colectividad local descentralizada. De ahí que el jefe de la región no fuera más que un agente del poder central tanto del Protectorado como del Imperio Cherifiano.

[65] ROUSSET, M.; BASRI, D.; AHMED, B.; GARAGNON, J. *op. cit.*Pag. 44

3.A.2.b.II.- La secretaría general de la región.

Los jefes de región disponían de un **jefe de gabinete** pero, quien verdaderamente ejercía las funciones de ayudante del jefe de región, era el **secretario general de la región**. El organismo de estudio, de preparación y de ejecución de las decisiones del jefe de región era la secretaría general de la región.

El secretario general de la región era el encargado de centralizar los asuntos políticos y administrativos.

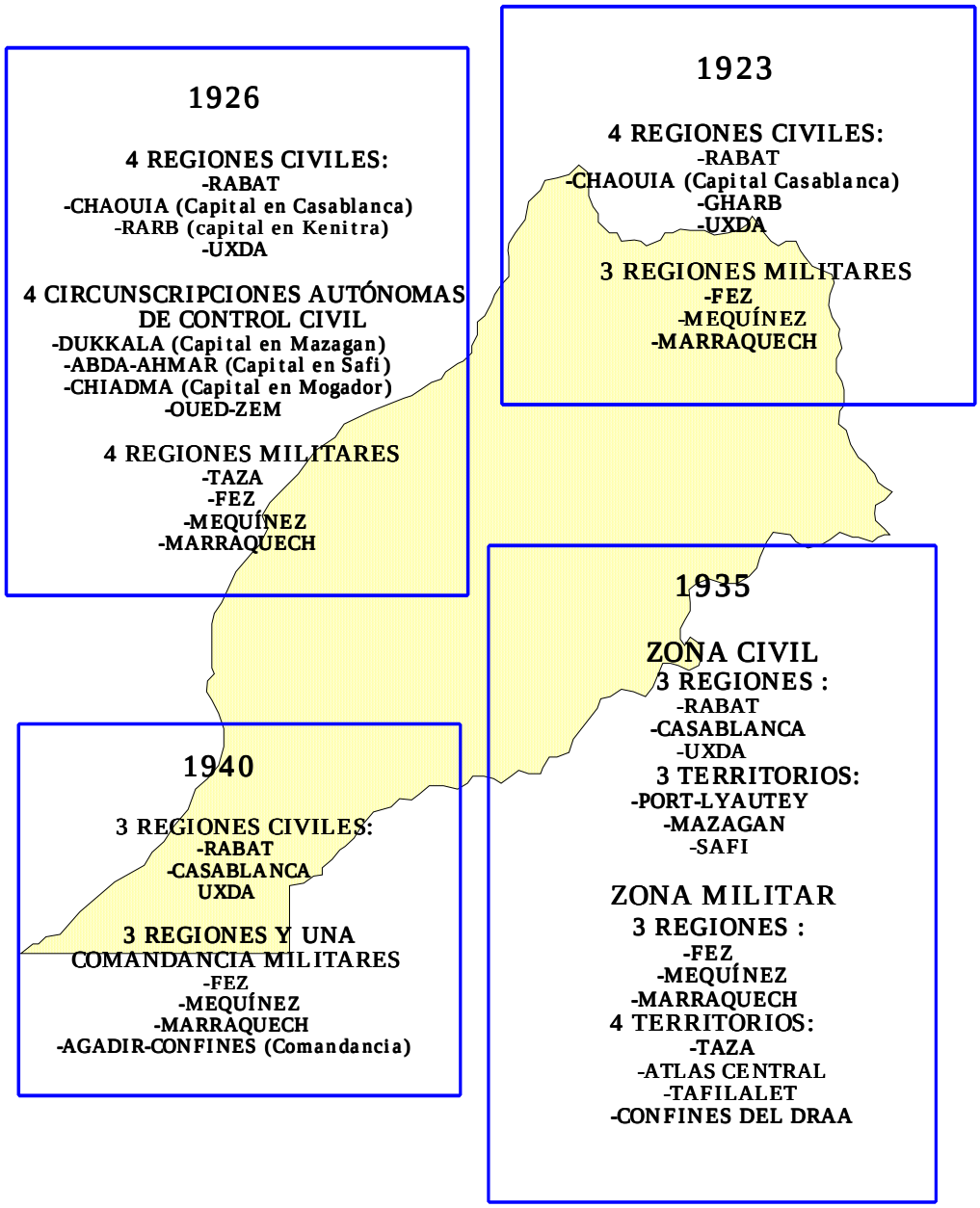
La función del secretario general de la región ya existía desde hacía tiempo y quién la desempeñaba era el Jefe de la Oficina regional.

El secretario general de la región era un controlador civil en las regiones civiles y un oficial de asuntos indígenas para las regiones militares.

El secretario general de la región no sólo centralizaba los asuntos políticos y administrativos de la región, sino también los diferentes servicios políticos y las grandes administraciones centrales, cuyas autoridades de control estaban subordinadas a él.

Al igual que el jefe de región, el secretario general de la región no tenía ningún poder de decisión. Sólo era el adjunto directo, el brazo derecho del jefe de región. El papel esencial del secretario general de la región era organizar y dirigir los distintos servicios de la Secretaría general.

Figura II.5.EVOLUCIÓN CRONOLÓGICA DE LA ORGANIZACIÓN REGIONAL EN MARRUECOS DURANTE EL PROTECTORADO.



La secretaría general solía estar subdividida en varias secciones, una sección política que a su vez se subdividía en una sección de política indígena y otra para la política europea. Una sección administrativa, económica, de contabilidad y personal, y oficinas encargadas de la interpretación, la dactilografía, etc.

3.A.2.b.III.- El comité económico regional

El comité económico regional fue creado para completar las medidas tomadas por el comité permanente de defensa económica que asesoraba al gobierno central y para ultimar las actividades de la reciente dirección de asuntos económicos.

La orden residencial de 1 de julio de 1936 creaba en cada capital de cada región y en cada territorio autónomo, un comité económico regional. Se reunían al menos cada tres meses bajo la presidencia del jefe de región o jefe del territorio.

La composición del comité económico regional consistía en:

-Los representantes de la administración (jefe de la oficina regional, jefes de territorio, círculo, circunscripción, anexo, oficina y puesto convocados por el jefe de región; el *bajá*, *almotacén*, el jefe de los servicios municipales de cada municipalidad, representantes de las administraciones de finanzas, de obras públicas, de asuntos económicos, de la instrucción pública, y de sanidad.

- Los representantes de los intereses económicos, presidentes o delegados de las cámaras francesas de agricultura, de comercio e industria y de las cámaras mixtas. Presidentes o delegados de las secciones indígenas ligadas a estas mismas cámaras.

-Los delegados del tercer colegio electoral de la región. El tercer colegio electoral estaba compuesto de todos los ciudadanos franceses no electores a las cámaras de agricultura, de comercio y de industria, es decir, todos aquellos que no son agricultores, ni comerciantes, ni industriales. Los miembros de este tercer colegio suelen ser funcionarios, empleados y miembros de profesiones liberales.

El jefe de región convocaba las reuniones y fijaba el orden del día.

Las atribuciones de los comités económicos regionales consistían en la consulta sobre toda cuestión económica concernientes a los intereses de la agricultura, la

colonización, el comercio y la industria de la región, la producción, el consumo, las vías de comunicación, las obras de interés local, y la utilización de los créditos de los presupuestos generales.

Otra orden residencial de 15 de febrero de 1941 reorganizaba los comités económicos regionales.

En primer lugar, se les cambió el nombre. A partir de ese momento se llamaron comités económicos regionales consultivos. El propósito era el de dejar bien claro, que sus competencias se limitaban a la consulta de cuestiones económicas regionales.

Cada capital de región se convirtió en la sede de estos comités y tenía una sección francesa y otra, marroquí.

Los miembros de los comités son los representantes de la actividad económica regional y los representantes de los intereses generales de los consumidores (legión francesa de combatientes, familias numerosas, profesiones liberales; los presidentes de las cámaras de comercio e industria, de la cámara de agricultura y de las mixtas; los delegados del tercer colegio electoral estaban excluidos de la formación de los comités económicos regionales consultivos).

Los comités se reunían obligatoriamente dos veces por año bajo la presidencia del jefe de región. Por supuesto, cada sección la francesa y la marroquí debían deliberar por separado.

Estas modificaciones vinieron provocadas por la situación política de la Metrópolis y de la coyuntura internacional. No hay más que recordar el acuerdo franco-alemán, con la instauración en Francia de un gobierno autoritario que marcó todas estas reformas de los años cuarenta en Marruecos.

Con el régimen instaurado por la orden residencial de 18 de agosto de 1943 se volvió al antiguo sistema derogando el de 1941. A pesar de todo, los comités económicos siguieron siendo consultivos, aunque su composición fuese más amplia.

Los miembros de los comités económicos regionales consultivos eran:

-Uno o varios miembros europeos y marroquíes de las comisiones municipales de cada municipalidad, nombrados por decisión del comisario residente general tras proposición del jefe de región.

-Los vicepresidentes de las cámaras francesas de agricultura, de comercio y de industria y las mixtas y los vicepresidentes de las secciones indígenas ligadas a estas cámaras.

-Los delegados del tercer colegio electoral o sus suplentes.

-El representante de la Unión Regional de la familia francesa y los representantes de las organizaciones sindicales (C.G.T y C.F.T.C) y los de la Asociación de Antiguos combatientes y Víctimas de la guerra.

Como máximo se podía alcanzar los 60 u 80 miembros mientras que en 1941 no alcanzaban los 20.

Para concluir, vamos a resumir las principales características de los comités económicos regionales consultivos.

En primer lugar, debemos destacar su carácter meramente consultivo y además, sólo sobre cuestiones económicas.

En segundo lugar, hay un fuerte componente de funcionarios entre los miembros de estos comités económicos, es decir, que son personas que pertenecen a la misma administración a la que supuestamente se intenta presionar.

Por tanto, estos comités económicos regionales no garantizan la representación del conjunto de los administrados y lo que es aún más grave, presentan una fuerte dependencia del poder central (representado de forma muy especial por el jefe de región).

3.A.2.b.IV.- El presupuesto especial regional

Lo primero que debemos aclarar es que no existían presupuestos regionales como tales, sino presupuestos especiales regionales y sólo para algunas regiones. Este es el caso, de las regiones civiles de Marruecos, Casablanca, Rabat, Uxda, y de las regiones militares de Fez y Marraquech, sólo para sus zonas civiles. La región de Mequínez y la zona militar de Agadir Confines no contaban con la elaboración de tales presupuestos.

Los ingresos de los presupuestos regionales eran orientados al mantenimiento y ordenación de los caminos de colonización, las pistas, los puentes y pozos de agua.

El presupuesto especial de la región era preparado por el jefe de región que previamente había consultado a las autoridades locales y a los jefes de los servicios

interesados, y eventualmente también acudía a los representantes de los tres colegios. Una vez hecho el proyecto, se presentaba al Secretario General del Protectorado quien lo comunicaba tras ser dada la opinión del Director de finanzas. Después, el proyecto de presupuesto pasaba por la comisión del presupuesto y por el consejo de gobierno que lo examinaban en las mismas condiciones que el presupuesto general del estado. La aprobación final debía ser formulada por un dahir.

El 31 de marzo era la fecha en la que finalizaba el ejercicio anual del presupuesto. El presupuesto regional comprendía un presupuesto especial propiamente dicho y un presupuesto adicional.

3.A.2.b.V.- Las críticas al sistema

Las principales críticas que durante el Protectorado se lanzaron a la organización regional fueron:

-la existencia aún de regiones militares

-la insuficiente formación administrativa de algunos jefes de región y de sus auxiliares

-la ineficacia de los comités económicos regionales consultivos

-la ausencia de autonomía en el presupuesto regional

- la inexistencia de la descentralización en el nivel regional. Tampoco ofrecía las condiciones necesarias para establecer la desconcentración.

El mismo Brémard que señala las críticas va a contestarlas una a una marcado por un sentido práctico pero sobre todo, por la corriente oficial de la política llevado a cabo por el Protectorado.

Es cierto, que las regiones militares cubren dos tercios de la superficie y a más de la mitad de la población y es cierto también, que el sistema regional debe ser uniformado. La solución es pasar el mayor número posible de regiones militares a la autoridad civil.

Sin embargo, Brémard señala dos dificultades. La primera, es que si se diese autonomía y el cambio se produjese de forma drástica, los marroquíes podrían interpretarlo como un signo de debilidad. Segundo, si Fez, Mequínez, e incluso Agadir, pasasen a ser regiones civiles, deberían conservarse regiones o territorios militares cuyas capitales fuesen, Tiznit, Ouarzazate, Ksar Es Souk, Kenitra y probablemente Taza.

No era cierto que los jefes de las regiones careciesen de formación, generalmente se les escogía por su larga y exitosa carrera para desempeñar esa función. Por ejemplo los controladores civiles tenían una experiencia de 20 o 30 años de administración en Marruecos. Sin embargo, las críticas de escasez de formación iban dirigidas especialmente a los oficiales de asuntos indígenas. Brémard lo atribuye a un cierto antimilitarismo que se respiraba en la Metrópolis. A parte, de ver como algo muy injusto, las críticas a los controladores civiles, cuando desde el Gobierno francés no se apoyaba al Protectorado.

Ante la crítica del comité económico regional consultivo Brémard, se suma. No podemos ignorar que Brémard era un convencido de la necesidad de profundizar la descentralización de la organización regional y una asamblea deliberante cuyos miembros fueran electos, era uno de los primeros pasos en ese camino. El segundo paso, claro está, era el presupuesto. Es decir, era imperioso la existencia de un presupuesto autónomo.

Por último, Brémard es tajante al reconocer que no sólo no existe descentralización en la región, sino que tampoco se puede hablar de que haya desconcentración. La razón principal para poder mantener esta afirmación viene dada por el papel predominante de las Direcciones de la administración central presentes en las regiones que quieren gestionar todas las cuestiones que tengan algo que ver con su especialidad, aunque presenten un interés puramente regional o local.

Por otro lado, el control político y administrativo de las ciudades escapa, en gran medida, de los jefes de región.

“La organización regional actual -escribe Brémard como conclusión a las críticas de la organización regional- que no realiza en ninguna medida una verdadera descentralización, no asegura tampoco, una desconcentración suficiente. Y el régimen administrativo al cual están sometidas las regiones es en efecto, y a pesar de los textos oficiales y a las declaraciones de principio, una centralización con concentración, todas las decisiones y todas las aprobaciones deben venir de Rabat.

De este régimen, es del que hemos dicho al principio que era estrecho, asfixiante y tiránico”[66].

[66] BREMARD, F. *Op. Cit.* Pag. 169

Un poco más adelante suaviza los términos cuando habla de que hay una fórmula de desconcentración en el plano del control político y de administración general (en la organización regional), mientras que en la administración especial, la desconcentración a nivel regional es insuficiente.

3.A.2.b.VI.- Las bases históricas, geográficas, culturales y económicas necesarias para el establecimiento de una organización regional descentralizada.

Lo que acaba por cuestionarse Brémard es si en Marruecos existen las bases históricas, geográficas, culturales y económicas necesarias para establecer una verdadera organización territorial.

Tras hacer un recorrido por la historia de Marruecos concluye que nunca ha existido una auténtica estructura administrativa regional o provincial.

Los soberanos no prestaban gran atención a las cuestiones administrativas que se reducían al mantenimiento del orden y a hacer pagar los impuestos. La forma clásica de garantizarse la fidelidad de los jefes locales era nombrar a alguien de su propia familia o al menos de su "clientela". La fidelidad era comprada y mantenida gracias a honores y prebendas concedidas por el Sultán.

En los períodos de tranquilidad en el que las confrontaciones bélicas entre las distintas tribus o entre las tribus y el *Majzén* cesaban, el Sultán "mimaba" más al *Majzén*, que al resto de la administración. Para los *Bajaes*, *Caídes* o Amel quedaba el cuidado de la administración local. Eran ellos a nivel local, los encargados de cumplir los dos objetivos de la administración, mantener el orden y recaudar el impuesto.

Política y comercialmente, Marruecos se encontraba dividida en tres regiones, las dos regiones de Fez y Marraquech, al norte y al sur, sometidas al *Majzén*, que estaban aisladas entre ellas por una tercera región, que cubría todo el Atlas Central y parte del Medio, que pertenecía al bled *siba*. Sólo en las proximidades del Atlántico quedaba un pasillo, el formado por Rabat y Casablanca.

La geografía de Marruecos permitiría perfectamente constituir regiones en función de las distinciones geográficas (zonas rurales muy ricas próximas a la costa o en los valles de las grandes montañas, zonas más pobres en el Norte y en el Atlas), sin embargo lo ideal, sería construir las regiones de tal forma que las diferencias geográficas no sirvieron para acrecentar las diferencias económicas. Es decir, era más conveniente

reunir los elementos indispensables y complementarios para lograr una vida regional equilibrada.

Si partimos de la distinción entre regionalismo administrativo y regionalismo económico, lo ideal sería que el regionalismo económico precediera e impulsara al regionalismo administrativo. Pone el ejemplo de Francia de los años 30 y 40 en el que el regionalismo económico iba por delante del regionalismo administrativo. No es eso lo que ocurría en Marruecos porque las prioridades se centraban en la pacificación. Los objetivos de la organización regional del protectorado eran militares, políticos y administrativos. Lo único que cabe preguntarse en el caso de Marruecos es, cómo el regionalismo administrativo puede favorecer la economía marroquí.

Si analizamos las condiciones generales de la economía marroquí, podemos dividir a Marruecos en zonas sucesivas en las que la riqueza disminuye conforme nos alejamos del sur y sobre todo, de la costa atlántica y nos dirigimos hacia el interior del país.

La división regional más racional que propone Brémard sería la división en regiones perpendiculares a la costa de tal forma, que reuniera en un mismo territorio los distintos componentes económicos. Lo que se evitaría, sería un desarrollo económico y regional desigual. Cada una de estas regiones tendría una salida al mar con uno o dos puertos.

Lo más llamativo de este breve análisis sobre la división regional del Protectorado, de las críticas y las propuestas hechas por el mismo Brémard, es que podemos encontrar estos últimos planteamientos de regionalismo administrativo y regionalismo económico, en los objetivos de la división regional de 1971 que fue todo un fracaso.

Si continuamos con el repaso de los elementos que nos sirven como base para la organización regional y nos detenemos en la población, vemos que el 42% de la población está arabizada, un 58% son beréberes de los cuales, 33% pertenecen al grupo imazighen y el 25%, son del grupo chleuh.

Las regiones de los años cuarenta respetaban en cierta medida esta diferenciación étnica.

Las regiones de Casablanca y Rabat eran esencialmente árabes, a excepción de la importante confederación beréber de Zemmur en la región de Rabat.

La región de Marraquech era la región chleuh por excelencia al igual que Agadir Confines.

La región de Mequínez estaba compuesta en su gran mayoría por las tribus imazighen.

Fez era la única región que presentaba la particularidad de tener una importante población árabe junto con una población de fuerte componente beréber (pertenecientes a la antigua tribu de Taza y las actuales Beni Uaraine y Ait Serhruchen).

Para Brémard, no sería conveniente una organización regional en la que se marcasen aún más las diferencias étnicas, sino todo lo contrario. Es muy interesante ver como Brémard se vuelve a distanciar de la corriente general y llega a afirmar que sí es necesario respetar los particularismos y fomentar la integración, en este caso de las tribus beréberes. Otra cuestión distinta, es la de evitar avivar y exacerbar las diferencias. Aún más, las tribus beréberes deberían someterse a la misma organización judicial de la *chari´a* y de la jurisdicción de los cadis, aboliendo sus costumbres ancestrales.

La interpretación a estas palabras es difícil. Bien, pueden estar motivadas por una voluntad sincera de estabilización y de homogeneización del sistema político, manteniendo los particularismos, o bien, pueden estar motivadas por la reacción frente al dahir de 1930, que supuso el impulso para la formación del nacionalismo marroquí. La actitud de Brémard puede ser un "guiño" a los nacionalistas que a finales de los años cuarenta tenían ya una postura de fuerza dentro del sistema marroquí.

Una vez finalizado el breve recorrido por los factores históricos, geográficos, económicos y étnicos, debemos detenernos en los elementos más problemáticos de la organización regional, los factores sociológicos y políticos.

La primera pregunta que cabe hacerse sobre los factores sociológicos, es si existe en Marruecos la infraestructura indispensable para establecer una sólida organización regional. Es decir, no sólo se iba a intentar delimitar las regiones sino que además, se las quería dotar de vida. Para ello, era conveniente, que existiese a niveles inferiores la experiencia de asambleas deliberantes que estuvieran formadas por los habitantes de esa colectividad. De nuevo, el ejemplo está en Francia. El motor de la región era la comuna que con su intensa vida colectiva servía para impulsar el desarrollo regional.

En Marruecos, por debajo de las regiones, sólo se encontró a los municipios que habían logrado desarrollar una vida pública bastante intensa, pero su marcado carácter urbano, no servía para una población cuya mayoría, vivía en las zonas rurales.

En las zonas rurales, ya existían otras organizaciones distintas, las *yemáas*. Estas instituciones políticas y sociales sólo pervivían de forma eficaz, en las tribus beréberes. El órgano deliberante era la *yemáa* o asamblea de notables y su órgano ejecutivo era el *amghar*. El marcado carácter oligárquico tanto en la constitución de la *yemáa* como en la ejecución de las decisiones, no permitía hablar de institución democrática.

Con la llegada del Protectorado, las *yemáas* se debilitaron aún más. Sólo aquellas que supieron resistir a la influencia del *Majzén* y no se dejaron someter a los *caídes* locales, lograron resistir a la influencia del Protectorado. Estas *yemáas* pervivieron únicamente en la zona imazighen, ya que los chleuh cayeron bajo el dominio de los grandes *caídes*.

Aún así, si distinguimos entre las *yemáas* de tribus, de fracción y de *duar*, las que más perdieron en sus atribuciones, fueron la *yemáas* de tribu. Sus principales atribuciones eran las declaraciones de guerra, y la firma de treguas y de alianzas. Tras la pacificación, todo esto ya carecía de sentido.

El hecho de reconstruir estas instituciones podría servir de contrapeso a las autoridades centrales, además de ser los cimientos para una construcción regional. Sin embargo, los franceses desconfiaban de las *yemáas* por ser demasiado “democráticas” y sobre todo por el temor de perder el control sobre ellas. El otro inconveniente que ya veremos más adelante, era que los grandes jefes locales perderían su autoridad, lo cual tampoco interesaba al Protectorado ya que les servían de garantes de la estabilidad en el territorio.

Ante las autoridades del Protectorado, se presentaba toda una gama de instituciones económicas y sociales creadas por ellos mismos, que en principio, podrían servir como entramado para la organización regional.

Estas instituciones eran: las comisiones de intereses locales, las sociedades cooperativas indígenas, los sectores de modernización del campesinado y las sociedades indígenas de previsión.

Las comisiones de intereses locales estaban más vinculadas a la vida municipal que a la vida rural. Esta institución era creada en aquellos centros rurales, de

colonización europea sobre todo, que no eran lo suficientemente importantes como para ser constituidos en municipalidades, pero sí lo suficiente, como para disponer de órganos consultivos.

La comisión de intereses locales era presidida por el *caíd* y el controlador civil asistía y participaba en las deliberaciones.

En 1921 se crearon las primeras comisiones (con carácter meramente consultivo) y en 1948, ya había diecinueve.

Esta institución aún aumentando su número, no cubriría todo el entramado rural, por lo que fue descartada como base para la organización regional.

Las sociedades cooperativas indígenas fundadas, dirigidas y administradas por las autoridades locales de control vieron su número aumentar durante la guerra, de 1939 a 1945.

Su función era la de proveer el máximo de recursos en los períodos de crisis económicas. Estas sociedades tenían poco de "cooperativas", pues era obligatorio, y se hacían "colectas" de aceite, trigo y de todos aquellos bienes primarios que el Protectorado necesitaba. Este tipo de institución tampoco serviría como entramado para la organización regional.

Los sectores de modernización del campesinado fueron creados por un dahir de 1945 para instaurar en el medio rural indígena los métodos más modernos de cultivo y ganadería, lo que conducía a su vez, a una mejora de las condiciones de vida de los marroquíes.

Los sectores de modernización del campesinado eran establecimientos públicos dotados de personalidad civil y de autonomía financiera que funcionaban bajo tutela administrativa. En ellos se agrupaban todas las personas físicas y morales que pudieran desarrollar ciertos intereses comunes dentro de los perímetros rurales determinados. Cada uno de ellos era administrado por un consejo de administración cuyos miembros eran designados por los individuos o grupos interesados, y las decisiones eran tomadas por mayoría y podía ser ejecutada tras la aprobación de la autoridad de tutela.

Esta institución que presentaba una estructura oportuna para desarrollar una vida pública a nivel local, no fue desarrollada ya que las críticas que destacaban sus aspectos negativos fueron más fuertes que las ventajas. Los *fellah*[67] marroquíes comenzaron a

[67] Los *fellah* eran los agricultores tradicionales.

denunciar que habían sido expoliados de sus tierras y del agua de riego para ser utilizadas por los sectores de modernización del campesinado. Los contribuyentes veían que los gastos eran mayores a los beneficios que podían obtener de estas instituciones. Por último, el mayor inconveniente en la consolidación de los sectores de modernización del campesinado es que podían convertirse en "focos de agitación política subversiva", al darles al campesinado cierta formación social y cívica.

Las sociedades indígenas de previsión fueron creadas por un dahir en 1918. Gracias a los créditos, su objetivo era modernizar la economía rural indígena. Gozaban de personalidad civil y podían adquirir bienes muebles e inmuebles.

Las ventajas que presentaban eran las siguientes: su antigüedad, es decir, los campesinos estaban acostumbrados a recurrir a ellas; su implantación por todo el territorio; y por último, la presencia marroquí. En los consejos de administración había delegados de los *fellah*.

Para Brémard, las sociedades indígenas de previsión representaban por tanto, las bases más apropiadas para el desarrollo de la vida local, siempre que se les hicieran algunas modificaciones. En primer lugar, los no propietarios deberían también formar parte de estas sociedades para así, aumentar la representatividad. En segundo lugar, las atribuciones deberían ir más allá de las puras cuestiones económicas. Y, en tercer lugar, todas sus atribuciones deberían estar sometidas a la tutela gubernamental ejercida por autoridades de control locales o regionales.

En cuanto a los aspectos políticos que suponen serios problemas a la organización regional, podríamos resumirlos en tres.

1.- Si se reforzaba el papel del jefe de región y la región se convertía en una colectividad local descentralizada, lo lógico es que hubiera una autoridad cherifiana, directamente dependiente del Gran Visir a la cabeza de la región. Bremard piensa que la instauración de "los *jalifa*s de región" no sería en absoluto necesario, ya que dependerían de los jefes de región como los *bajaes* dependen de los jefes de servicios municipales y porque además, deberían delegar parte de sus funciones. Los *jalifa*s de región sólo serían una duplicación de cargos. Sin embargo, desde un punto de vista político, sería correcto la instauración de estas autoridades indígenas a la cabeza de las regiones.

2.- Si el objetivo era tener unas asambleas democráticas con poder deliberante, sus miembros deberían ser elegidos entre la población. Este objetivo se enfrentaba a dos problemas, uno, la formación y la práctica autoritaria de los agentes de autoridad franceses. El otro, estribaba en la dificultad de generalizar el sufragio a toda la población. La gran mayoría de los marroquíes no habían alcanzado aún "la madurez política y el sentido cívico" [68].

Lo que más preocupaba al Protectorado es que la propagación de métodos democráticos no sólo debilitaría el poder de sus agentes de autoridad sino, sobre todo, debilitaría la autoridad de los jefes indígenas.

Finalmente, la opción por la que se inclinaron fue la de restringir el sufragio.

3.- La representación en las futuras asambleas e instituciones "democráticas" tanto de la población francesa como de la marroquí, representaba un serio problema.

Brémard en este sentido, es muy claro, dada la importancia económica y política de la colonia francesa en Marruecos gozarán del mismo número de representantes que los marroquíes a pesar , de su inferioridad numérica.

El 1 de marzo de 1947 había en Marruecos 325.000 extranjeros, de los cuales 266.000 eran franceses. Los marroquíes ascendían a 8.300.000 habitantes.

Es cierto, que a finales de los cuarenta había en algunos sectores políticos e intelectuales del Protectorado una verdadera voluntad por descentralizar o al menos, desconcentrar la estructura regional.

El mismo Labonne, Residente General en 1946 declara que la "descentralización es una obra indispensable y urgente"[69].

3.A.2.b.VII.- Algunas propuestas para una posible reforma.

La reforma debía dirigirse hacia cuatro campos de actuación: la delimitación de las nuevas regiones, la determinación de las atribuciones y poderes de los jefes de región, la constitución de las nuevas asambleas regionales y la delimitación de las atribuciones de las asambleas.

[68] BREMARD, F. *Op. Cit.* Pag. 346.
[69] Citado por Brémard. *Op. Cit.* Pag. 357.

Para Marruecos, lo más conveniente sería dividirlo en ocho o diez regiones, aunque al lado de las regiones podrían existir "territorios autónomos". Esa posible división sería muy similar a la que existía entre 1923 a 1940.

Si la región iba a convertirse en una colectividad local descentralizada, el jefe de la región vería aumentar sus poderes y atribuciones.

Para conseguir esto no haría falta tan siquiera revisar los textos legales, sino que sería más bien, cuestión de cambiar las "costumbres y hábitos administrativos". Lo que hacía falta no era reconocer jurídicamente una serie de atribuciones para los jefes de región, sino que los directores de las administraciones centrales y sus representantes locales reconocieran la autoridad de los jefes de región.

El jefe de región aparecería como el presidente de los nuevos consejos regionales, convocaría las reuniones, fijaría el orden del día, dirigiría las discusiones, y ejecutaría las decisiones tomadas por la asamblea.

El jefe de región sería también el encargado de preparar el presupuesto, presentarlo ante el consejo de la región y finalmente ejecutarlo.

La mayor innovación sería que el jefe de región ya no sólo pudiera hacer proposiciones, sino que pudiera tomar decisiones en aquellas materias que estén bajo su control.

La composición de las asambleas regionales era otra de las cuestiones que debía ser modificada.

¿Cuáles deberían ser las condiciones necesarias para que los consejos regionales ejercieran como asambleas deliberantes representantes de la población.?

1º.- La representación francesa debería tener el mismo número que la representación marroquí.

2º.- La representación tanto francesa como marroquí sería una representación de los "intereses". Se mantendría para la elección, los colegios electorales con base profesional, hasta ese momento, presentes para las elecciones de los miembros franceses al Consejo de Gobierno.

Además, de esta representación de los intereses profesionales, los consejos regionales tendrían una representación de las colectividades locales (municipalidades y circunscripciones rurales).

3º.- El sufragio universal directo fue descartado como método de elección. Las razones ya las hemos apuntado más arriba. Analfabetización de la población marroquí, miedo de los franceses a que estas asambleas democráticas desbordasen los agentes de autoridad locales, tanto franceses como indígenas, y por último, cuestiones puramente técnicas. La posible organización de elecciones sería muy difícil ya que la gran parte de la población no estaba inscrita en el registro del estado civil.

4º.- Entre los representantes debería haber un fuerte componente rural para que el consejo regional fuese un reflejo auténtico de la realidad social y política de Marruecos.

Las atribuciones de las nuevas asambleas regionales serían de orden económico y social, y sobre todo de orden financiero y presupuestario. Toda cuestión política estaba excluida de sus atribuciones.

A pesar de los importantes cambios que se querían realizar las funciones de las nuevas asambleas se redujeron a dar opiniones y avisos y a ser consultadas sobre las cuestiones que eran competentes. En ningún momento, se aprobó la frase de: "tomará la decisión de". Sólo, la aprobación del presupuesto regional aparece como la más importante innovación. La renovación del sistema fiscal regional era siempre el principal obstáculo para alcanzar la autonomía financiera y por consiguiente, la autonomía del poder central.

3.A.2.b.VIII.- Conclusión

Una breve conclusión de todo lo que hemos dicho sobre las regiones se hace absolutamente necesaria.

La primera idea es que la descentralización era un objetivo deseable al que se quería llegar. De ahí, que las regiones debieran convertirse en colectividades descentralizadas con asambleas democráticas deliberantes.

La realidad de los años cuarenta es que se había construido un ente regional no descentralizado, sino que además, tampoco presentaba las condiciones idóneas para que se desarrollase la desconcentración. La región era una mera circunscripción territorial, en la que el jefe de región no podía ejercer sus funciones de jefe de las distintas administraciones regionales, debido principalmente al "espíritu de independencia" de las administraciones centrales y de sus agentes locales.

La descentralización era algo que se podía realizar en Marruecos porque presentaba una serie de ventajas. Los factores geográficos, económicos y étnicos favorecían una división de Marruecos en regiones. Por supuesto, también había dificultades de orden social y político, que podían, sin embargo, ser perfectamente superadas con una serie de reformas que tocasen principalmente a las atribuciones de los jefes de región y de las nuevas asambleas así como a la autonomía financiera.

Había también, otro tipo de obstáculos, por ejemplo, la autoridad regional. El problema residía en que si la región cobraba fuerza y se nombraba un representante del Residente General, también debería crearse una autoridad marroquí junto a esta figura, la del *Jalifa* del Sultán.

Las finanzas por otro lado, suponían un problema en el sentido de que habría que crear un verdadero sistema fiscal regional. Las quejas de los funcionarios de control ante su situación de marginalidad con respecto al resto de los funcionarios, agravaba la posibilidad de realizar la descentralización regional[70].

A continuación introducimos una tabla con el número de agentes de autoridad marroquí antes de la Independencia en relación con el número de agentes de autoridad franceses.

[70] BASRI,D. *Op. cit.* Pag.20

TABLA II.1

AGENTES MARROQUÍES	***NÚMERO***	***AGENTES FRANCESES***	***NÚMERO***
Bajaes	20	Controladores civiles inspectores del cuerpo de control	1
*Jalifa*s urbanos	90	Controladores civiles jefes de región	6
Caídes	336	Controladores civiles y controladores civiles adjuntos	211
*Jalifa*s de *caíd*	110	Adjuntos principales y adjuntos de control	143
		Oficiales militares	508
TOTAL	**556**	**TOTAL**	**869**

3.A.2.c.- El Bajá.

En los artículos de la carta municipal de 8 de abril de 1917 se definen las atribuciones de su triple condición. El *bajá* funcionario designado por un dahir del Sultán, era a la vez el administrador de la ciudad, el depositario del poder reglamentario en materia municipal y el representante de la autoridad superior dentro de la ciudad.

Como administrador de la ciudad el *Bajá* estaba encargado de la conservación y la administración de los bienes muebles e inmuebles de la ciudad y representaba a la ciudad ante los tribunales. Era también el encargado de preparar y ejecutar el presupuesto municipal.

En cuanto al poder reglamentario del que dispone, podía ordenar y regular sobre todas las materias locales que estaban bajo su vigilancia y su autoridad como impuestos municipales, establecimiento de los precios de los productos de primera necesidad, policía de los mercados, seguridad de la vía pública y de los lugares públicos y protección de la higiene y la salud pública.

Finalmente, el *Bajá* como representante local del Sultán estaba encargado de la publicación de *dahires* y reglamentos así como de la ejecución de las medidas de seguridad general.

El *Bajá* era también quién aseguraba la protección del Palacio. Era el jefe administrativo de todos los servicios regionales y el superior jerárquico de las autoridades locales[71].

3.A.2.d.- Los Jalifas

El *bajá* era asistido de uno o varios asistentes llamados *Jalifa*s que le reemplazaban en caso de ausencia o enfermedad o por cualquier otro impedimento.

Todos estas atribuciones del *bajá* no eran ejercidas sin control alguno. El Gran Visir era el tutor de los municipios, quien debía aprobar la mayor parte de los actos y decisiones tomadas por las autoridades locales de los municipios. Pero aquí nos volvemos a encontrar con la delegación del Gran Visir de todos sus poderes de tutela administrativa a un funcionario francés, al director de Asuntos civiles (desde 1917 a 1922) que tenía bajo sus órdenes al Servicio central de Control que en principio fue llamado Inspección de los municipios, después Servicio de la Administración municipal y por último, Servicio de Control de los Municipios.

En mayo de 1922 al ser suprimida la Dirección de Asuntos Civiles, la tutela administrativa fue delegada al Secretario General del Protectorado que a su vez, subdelegó a los jefes de las regiones, parte de sus poderes en materia municipal, como vimos más arriba.

3.A.2.e.- El Jefe de los Servicios Municipales

El jefe de los servicios municipales era un funcionario francés que el Protectorado había situado al lado de los *bajaes* para controlarlos y también como representante del Residente General. En realidad, el jefe de los servicios municipales era el "alcalde" de la ciudad ya que ningún acto del *bajá* era válido sino iba firmado por el

[71] BEN BACHIR, Said. *L´administration locale au Maroc.* Université Mohamed V. Imprimérie Royale. Casablanca. 1969. Pag. 35

jefe de los servicios municipales y porque el *bajá* podía delegar en él todas sus atribuciones a excepción del poder reglamentario[72].

En *L´administration locale du Maroc* de Ben Bachir encontramos una opinión totalmente opuesta. Para Ben Bachir, el jefe de servicios municipales ejercía sólo funciones administrativas y no tenía ningún control político sobre el *bajá* o sus subordinados. Sólo, era el encargado de los asuntos marroquíes que mandaba sobre los controladores de distrito.

De estas dos versiones es difícil sacar una conclusión. Toda la literatura sobre la administración durante el Protectorado está escrita por aquellos que la vivieron de cerca, los controladores civiles o los militares, y no está exenta de valores y de una ideología política. La literatura marroquí que podamos encontrar sobre este mismo tema en los años sesenta o setenta, tampoco lo está, la única diferencia es que su opinión, se dirige en un sentido contrario.

Nosotros nos inclinamos a pensar que era muy fuerte el control del Protectorado y de sus agentes sobre las instituciones marroquíes. Sus innovaciones, el caso del jefe de región es la muestra más clara[73], desbordaban las clásicas instituciones marroquíes. Lo que también debemos tener presente, es que el control o no de los agentes de autoridad franceses sobre los agentes marroquíes, dependía mucho de la personalidad de cada uno de ellos, ya que no todo estaba legislado, y los territorios eran demasiado extensos como para poder ejercer un control exhaustivo sobre todos ellos.

Para cerrar este apartado sobre la Administración central podemos señalar algunos grandes rasgos siguiendo a Ben Mlih:

1.- El organigrama estaba poco diferenciado. Un mismo servicio podía acumular varias funciones. Este sistema se fue modificando para dar lugar a un sistema más complejo[74].

2.- El concepto de lo económico sufrió un cambio dentro de la política seguida por el Sultán, además, de alcanzar un puesto preponderante entre sus preocupaciones.

[72] CASINIÈRE, H. DE LA . *Les municipalités marocaines. Leur développement, leur legislation.* Páginas. 12 y 13.

[73] El mismo Ben Bachir dice que era una institución en contra del espíritu del tratado del Protectorado. *Op. Cit.* Pag. 37

[74] Esta misma idea la encontramos en BERTHELOT, Jacques. *Le problème du cumul des fonctions dans l´administration des villes marocaines. (Contrôleur civil et chef des services municipaux).* Mémoire de stage. ENA. Decembre 1950

3.- La presencia de los militares en la organización administrativa del Protectorado era crucial. Estos ejercían una fuerte influencia y tenían una concepción distinta a los funcionarios del Quai d´Orsay [75] que no siempre apoyaban desde Francia la política seguida por el Residente General.

4.- Si en un principio y de forma oficial se presentó al sistema del Protectorado como órgano de control y de reformas, acabó por tener un papel distinto, interviniendo más en la vida política y, ejerciendo una Administración directa sobre Marruecos.

5.- Los hombres encargados de dirigir las instituciones se situaban por encima de ellas. De ahí, el recurso a los jefes locales (los *caídes*) como encarnación del poder del Sultán y la práctica de la política de contacto. Esta práctica de la política de contacto muy potenciada por el Protectorado entre sus agentes implicaba que las autoridades francesas debían mantener un contacto más directo con las tribus. La noción de contacto se encuentra en el centro del discurso y de la práctica colonial. Esta noción nos lleva a una triple problemática: cómo penetrar el espacio político, cómo reorganizarlo y cómo legitimar el nuevo aparato politico-administrativo[76].

6.- Es llamativa la autonomía de los representantes locales con respecto al centro. Las reglas de la jerarquía características de la burocracia funcionan de forma parcial. Se vuelve a repetir el fenómeno que veíamos durante el Imperio Cherifian. A pesar de la centralización y de llegar a implantar el poder en todo el territorio, los agentes locales seguían manteniendo una gran independencia en sus esferas de poder.

7.- La Administración colonial estaba cerrada a la sociedad autóctona, no permitían su participación dentro de las estructuras de las instituciones administrativas.

La Administración entendida como organización posee su propia lógica que le asegura una cierta autonomía con respecto al poder político y con respecto a la sociedad. Se trata de una autonomía y no de independencia, (toma el aspecto de “un príncipe moderno”).

Hay una serie de factores que produce en la Administración lo que podemos llamar “sobrepolitización”[77]. Estos factores son: el desplazamiento de la Administración

[75] BEN MLIH, A. *Op. cit.* Páginas. 182 y 183.
[76] Por ejemplo para conseguir legitimar su presencia utilizaron elementos como: el agente de la Administración, el médico, las escuelas y las vías de comunicación. En BEN MLIH. A. *Op. cit.* Pag. 201
[77] BEN MLIH, A. *Op. cit.* Pag. 278.

del sultanato; una cultura e instituciones políticas tradicionales y una racionalidad de tipo autoritario que regían el medio sociológico; el hecho de que la Administración no encontrase contrapesos institucionales ni fuerza social organizada que la frenase; el modelo centralizador que estructuraba a la Administración y finalmente, la relación orgánica que existía entre la elite colonial y la Administración. La Administración se convierte de esta forma en arena política debido a la ausencia de instancias políticas de resolución de conflictos.

La Administración no se reduce a un simple elemento de colonización sino que busca legitimarse a través de la prestación de una serie de servicios y de la construcción de zonas de legalidad. Dos hechos que la distinguen de la Administración del Sultán.

Eran tres los objetivos que buscaba la Administración: la vigilancia de la sociedad, encuadrar a la población y establecer las condiciones necesarias para una explotación económica racional y eficaz.

Se puede establecer una serie cronológica en la que se puede ver la **evolución de la Administración colonial**.

*1912-1914: se establece el aparato político-administrativo colonial.

*1917-1920. Se pueden distinguir dos hechos. El primero es la redefinición del trabajo burocrático y la creación de nuevas Direcciones (la de asuntos civiles y la de asuntos indígenas). El segundo hecho es la permisión a ciertas categorías de la población a que participen. Se concreta con la creación del Consejo de gobierno.

*1926-1927. Se realiza una separación entre poder militar y poder civil. También se pretende extender el procedimiento consultivo a más categorías de la población.

*1936-1938. Cambian las relaciones de poder entre el poder colonial, la sociedad civil y la Metrópolis. Surge el nacionalismo y es el comienzo de la organización de la clase obrera y la llegada al poder del Frente Popular en Francia. Lo que provoca que la administración se incline más hacia el autoritarismo y la centralización.

*1946-1947. Con Labonne como Residente se inicia una reorganización institucional orientada hacia una mayor apertura.

*1952-1953. Es cuando se retoman las mayores reformas hacia la aceptación de la participación marroquí y de cierta descentralización, pero lo que realmente nos lleva es a atisbar el final del dominio del sistema colonial[78].

3.B.- LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

El Protectorado se enfrentaba a una doble realidad. Por un lado, la diversidad jurídica que regían a muchas colectividades y por otro lado, la imposibilidad de uniformarlas aplicando el principio de la descentralización. Aunque las razones alegadas se centraban principalmente en el contexto socioeconómico de Marruecos, también había razones políticas.

La solución fue conservar las instituciones tradicionales pero modernizándolas e intentando someterlas a la autoridad del poder central[79].

En Marruecos existían dos realidades distintas, una se circunscribía a las zonas rurales y la otra, al medio urbano.

3.B.1.- EL MUNDO RURAL

Dentro de las **zonas rurales** existían dos estructuras distintas: las tribus y los centros. Los centros eran pequeñas localidades que comenzaban a desarrollarse como consecuencia de la expansión económica de grandes regiones de producción y por estar situadas en grandes ejes de comunicación[80].

A pesar del reconocimiento por parte del tratado del Protectorado de mantener las instituciones tradicionales, se va promulgando una serie de textos legales que transforman las tradicionales *yemáas* (las *yemáas* son las instituciones asamblearias que regían la vida de la tribu en la zona beréber).

En las tribus en las que existían *yemáas* se fomentan y a la vez, se crean las *yemáas* administrativas, como órganos de representación de las colectividades tribales a las que se reconoce personalidad jurídica.

El dahir de 21 de noviembre de 1916 reconoce las *yemáas* ya existentes pero introduce elementos distintos. Por ejemplo, el carácter consultivo de éstas, la noción de

[78] BEN MLIH, A. *Op. cit.* Pag. 274.

[79] ROUSSET,M.; BASRI, D.; AHMED, B.; GARAGNON, J.*Op. cit.* Pag.44
[80] ROUSSET,M. *Ibidem.*

jerarquía entre las *yemáas*, la importancia del papel del *caíd* (recordemos que el *caíd* es un notable cooptado por el *Majzén* para que lo represente en el seno de la tribu), y sobre todo, una reducción considerable de las atribuciones tradicionales de las *yemáas*[81].

La reacción a esta situación por parte de las tribus fue la de refugiarse en la clandestinidad. Para satisfacer las demandas de las autoridades francesas, ellos designaban para la formación de las *yemáas* unos delegados que no eran los notables ni quienes dirigían la opinión.

Toda una serie de textos jurídicos con los que las autoridades querían renovar y modificar estas estructuras tradicionales, no servían para nada porque estaban alejados de la realidad. La existencia de *yemáas* paralelas y clandestinas que verdaderamente continuaban gestionando sus intereses, así lo mostraba[82].

Para ciertos autores, militares que estudiaban las tribus beréberes durante el Protectorado (especialmente Lebraisne y Romieu) defienden que las tribus constituían una especie de pequeñas repúblicas que gozaban al mismo tiempo de tendencias democráticas pero también anárquicas. A las instituciones tribales se les puede calificar de repúblicas porque desempeñan al mismo tiempo un rol estatal, ya que las *yemáas* son asambleas legislativas; un rol municipal, porque constituyen el consejo municipal que gestiona los intereses de la comunidad rural; y por último, un rol judicial ya que se erigen en tribunales y juzgan siguiendo la costumbre[83].

Con respecto al modo de elección se les puede discutir su carácter no democrático puesto que no hay un mecanismo para la elección de los miembros de las *yemáas*. Sin embargo, estos son designados por la opinión pública. Además, sus atribuciones están muy restringidas y su mandato es limitado a un año.

[81] ETTORI.*op. cit.* Pag.5 y en ROMIEU.*Op. cit.* Páginas. 2 y 3. Por otro lado los franceses intentaron desarrollar las instituciones jurídicas beréberes lo que provocó una importante reacción árabe. El famoso dahir beréber de 1930 era para algunos una tentativa inadmisible de arrasar la unidad del imperio cherifiano y la expresión de una política maquiavélica y de división por parte de los franceses para oponer el mundo beréber al mundo árabe. LAUBADÈRE, A. de *Op. cit.* Pag. 59

[82] ETTORI. *Op. cit.* Pag.8

[83] En una primera lectura de Montagne podía aparecer como un dato curioso el hecho de que la vida de las tribus del Sous nos muestran que la existencia de beréberes independientes no se diferencia de la de sus hermanos del Rif o de la Kabilia. MONTAGNE,R. *Op. cit.* Páginas. 132 y 150. Esta idea es en parte refutada por BERQUE, J. *Op. cit.* Pag. 425. La otra idea criticada tanto por Berque como por Gellner en su prólogo a la edición inglesa de la obra de Montagne es su tesis de que el primer factor de equilibrio de la sociedad beréber residía en las alianzas *leffs* o *soffs*. Ver *Régards sur le Maroc. Actualité de Robert Montagne* . Avec un préface M. Jacques Chirac. CHEAM, Paris. 1986 . Pag. 96

En estas tribus beréberes para Lebraisne incluso ve que se respetan los principios de libertad, igualdad y fraternidad[84]. Es decir, los principios vertebradores de la República Francesa también están presentes en la organización tribal.

Los beréberes de la región que él estudiaba (del Alto Atlas y del Anti-Atlas) eran llamados *Imazighen* que significa hombres libres. Para ellos la libertad es su bien más preciado[85]. Todos los individuos tienen los mismos derechos y su estructura social no está jerarquizada[86]. En el combate no hay oficiales ni suboficiales, a la hora de pagar impuestos tampoco hay distinciones, cada uno paga según sus posibilidades. En cuanto a la fraternidad, no hay para los beréberes un concepto más profundo que éste. La solidaridad es incluso más fuerte que los lazos de sangre, o la obligación de la hospitalidad.

Son enemigos del poder personal y aunque admitan la necesidad de un jefe, siempre imponen medidas draconianas para evitar los excesos de poder. A pesar de esto hay jefes que han caído en la trampa. En 1885, el Sultán Mulay Hassan en un intento de unificación y someter las tribus al *Majzén*, utiliza los jefes indígenas nombrándoles *caídes*. Estos *caídes* intentaban salvaguardar la independencia de las tribus manteniendo su relación con el Sultán y utilizando la ayuda que les daba para aumentar su poder.

Lebraisne aunque reconozca el carácter democrático de las *yemáas*, no es partidario sin embargo, de dejar en las manos de estas instituciones la Administración de la zona beréber[87]. En el caso de que hubiera problemas, la responsabilidad se difumina y no hay un líder capaz de contener los movimientos populares.

En *La modernisation des yemáa* (anónimo) comienza por decir que las *yemáas* no son democráticas, sino organizaciones oligárquicas que cada vez más van cediendo el poder a jefes. Estos grandes *caídes* se mantuvieron por parte del Protectorado aunque fueran auténticas tiranías, porque facilitaban la penetración del territorio. El autor llega a

[84] En Lebraisne se ve de una forma palpable la justificaión ideológica de toda la práctica del Protectorado de debilitar al *Majzén*, en este caso resaltando las "virtudes " de los beréberes.

[85] Era tan fuerte el sentimiento de libertad que la prisión no figuraba entre las penas a sufrir tras cometer un delito.

[86] Para contrarrestar esta idea siempre subrrayada por el Protectorado, podemos citar a Amina IHRAI-AOUCHAR, que afirma que la tribu que estudia está fuertemente jerarquizada , así las aguas para las irrigaciones y las relaciones comerciales están controladas por los notables. En "Institutions politiques et hiérarchies sociales dans la vallée de l ´Outat (Haute-Moulouya) à la veille de la colonisation" en *Revue d´histoire maghrebine. Époque moderne et contemporaine.* Nº 41-42. 1986. Páginas. 31-46. Pag. 41

[87] LEBRAISNE.*Op. cit.* "Si son action dans le domaine politique nous apparaît comme negative, dans le domaine administratif et économique ne sera pas brillant". Pag. 20

proclamar que las *yemáas* ya no existen y, sin embargo, al final reconoce que lo que existe son *yemáas* clandestinas que han burlado el control francés y que sería necesario revivificar este tipo de instituciones. De hecho, existían otras instituciones que eran eficaces y que en el fondo funcionaban como *yemáas* (grupos de personas encargados de gestionar los intereses de los que representan). Nos referimos a los tribunales de costumbres, a las sociedades indígenas benefactoras, sociedades musulmanas benefactoras, sector de modernización del campesinado y comisión de registro del estado civil.

Tanto en la organización tribal con sus *yemáas* como en los centros con sus comisiones de interés local (incluso siendo estas al final electivas y deliberantes) se verán sometidas al control del poder central. La unificación del territorio bajo la soberanía política del Sultán iniciada por los franceses dificultaba la pervivencia de las *yemáas*, instituciones beréberes que acabaron por perder su carácter político[88].

Hay que distinguir entre las distintas instituciones llamadas *yemáas*. Había *yemáas* instituidas por el dahir de 1916 llamadas *yemáas* administrativas, en segundo lugar , estaban las *yemáas* encargadas de la gestión de las tierras colectivas que poseen las agrupaciones. Esta gestión fue confiada a las *yemáas* de 1916, pero más tarde el dahir de 9 de octubre de 1917 concedió la gestión de las tierras a las agrupaciones de propietarios llamadas también *yemáas*. La tercera categoría era constituida por las *yemáas* judiciales (tribunales beréberes). Las *yemáas* de hecho sobrevivían las viejas instituciones que representaban esencialmente a las colectividades inferiores en país beréber: fracción de tribu, y sobre todo *duar*. Estas asambleas no tenían existencia legal[89].

Por otro lado, la implantación del poder central también se vio reforzada a través del nombramiento de un *caíd* en las circunscripciones territoriales (en las que se dividía la Administración de las tribus), el *cheij* en la fracción de tribu, el *almocadén* en el *duar*, y de una autoridad de control francesa (que intervenía en la elección de los representantes del Sultán, controlaba sus decisiones y constituía el canal obligado para todas las relaciones con el *Majzén* central)[90].

[88] LEBRAISNE. *Op. cit.* "Elles n´étaient plus qu´un pâle reflet des djemâas traditionnelles anciennes.". Pag. 15
[89] BEN BACHIR, S. *Op. Cit.* Pag. 131.
[90] ROUSSET,M. *Op. cit.*Pag. 45 y en BASRI,D. *Op. cit.* Pag. 17

Así el ***caíd*** se convierte en el personaje que simboliza la presencia del *Majzén* en el mundo tribal. Es nombrado por proposición de un colega, un gobernador o un visir, además, de estar apoyado por parte de la población de la tribu. Es decir, la nominación era fruto de un compromiso entre el soberano y los administrados. La forma en la que se concretaba era una pequeña *bay´a*.

Tras la pacificación, el *caíd* alcanzó un poder desorbitante, logró controlar todos los aspectos sociales y políticos de las poblaciones. Ejerció funciones reglamentarias y judiciales (sus decisiones para crímenes castigados con penas de tres meses a dos años de cárcel, no podían ser recurridas. No cabía la apelación)[91].

En cuanto a sus funciones fiscales, en 1912 el Sultán Mulay Youssef anunció a los *caídes* de las tribus sometidas que volvería a entrar en vigor el impuesto llamado *tertib*. Un reglamento de 6 de diciembre de 1912 precisa que serán los *caídes* los encargados de la recaudación de dicho impuesto. De este impuesto agrícola se extraía lo que iba a ser la remuneración de los *caídes*. De ahí, que el impuesto del tertib estuviera dividido en dos partes, una principal o tarifa fija, y otra parte adicional que era con la que se pagaba a los *caídes* por sus funciones recaudadores. Tanto la parte principal como la adicional eran fijadas cada año por un dahir especial.

Este impuesto agrícola y sobre todo la forma de retribuir a los *caídes* provocó gran número de protestas (que venían de los nacionalistas que sabían reconocer las ventajas que aportaba al Protectorado, y de los grandes latifundistas que querían escapar de toda fiscalización). Los principales inconvenientes que se le podían achacar eran su carácter irracional e injusto, ya que no se tenía en cuenta ni la antigüedad, ni la capacidad de trabajo empleado por cada *caíd*. Sobretodo, el mayor inconveniente estaba en que cuanto mayor fuera la cantidad recaudada por el *caíd*, mayor sería la proporción de dinero que el percibía lo que podía desembocar en prácticas inmorales y en la explotación de las tribus.

Si nos hemos detenido un poco en explicar una de las funciones del *caíd* durante el Protectorado es para volver a incidir en la política colonial de Francia en Marruecos llevada a cabo a través de los *caídes*[92]. Esto se ve claramente en las razones que se dan

[91] IHRAI-AOUCHAR, Amine. "Les communatés rurales de la Haute Moulouya du XVII siècle à nos jours" en *Hespérides Tamuda.* Vol. XXVI-XXVII. 1988-1989. Páginas. 171-196. Pag. 190

[92] Se puede ver de una forma muy clara la política llevada a cabo por el Protectorado y su justificación "científica" en los trabajos llevados a cabo por militares (oficiales de asuntos indígenas) o por

para mantener el impuesto del tertib y sobre todo, en la insistencia, por parte de las autoridades del Protectorado, de no hacer que los *caídes* formen parte de la función pública, es decir, convertirlos en funcionarios.

¿Cuáles eran las ventajas que presentaban para los franceses el tertib y que la recaudación fuera hecha por los *caídes*?. La primera y más importante era que ligaba de una forma muy especial al *caíd* con su tribu, lo que por otra parte simbolizaba la unión entre el Estado y el pueblo.

Otra ventaja era el carácter de sometimiento que presentaba el hecho de pagar el impuesto agrícola. Vemos una vez más el carácter político, ya que para los franceses, si no fuera por su labor de pacificación, las tribus no pagarían el impuesto.

Por último, otra ventaja sería de tipo financiero, ya que el tertib era un impuesto no demasiado duro para la población y hasta cierto punto proporcional a la riqueza del país[93].

En general, los *caídes* jugaban un papel muy importante, porque controlaban los principales puertos y pasos de montañas del desierto. Algunos nombres de *caídes* que más resonancia han tenido, son: *Glaoui* para el *Tizin Tichkat*, de *Goundafi* para el *Tizin Test* y de *Mettougui* para el *Mettouga*[94].

A veces, el *caíd* no podía por sí mismo mantener el control de las tribus, esto le llevaba a pedir la ayuda del *Majzén*. Las actuaciones del *Majzén* cubrían una amplia gama que iba desde la negociación, a la acción militar pasando por la llamada política de mercados (que consistía en impedir a las poblaciones relacionarse con sus focos de intercambios económicos) o incluso recurrir a las *zawias*. En cualquier caso, su situación de incertidumbre le llevaba a buscar el apoyo en el más fuerte, fuera éste el *Majzén* o los cristianos[95].

controladores civiles que son encargados y publicados por el Centre de Hautes Etudes d´Administration Musulmane.

[93] FRESNAU, M. Léon. *Le problème de la retribution des chefs marocains. Defense et illustration de la remise sur le tertib*. Centre de Hautes d´Administration Musulmane. Octobre. 1951.
[94] Es muy interesante leer, siguiendo con la línea de los párrafos anteriores, otro de los documentos recogidos por el Centre de Hautes Etudes d´Administration Musulmane de FRESNAU, *L´unification Maghzen dans les Abda. Le caïd si Aïssa ben Aomar.1842-1924.* Novembre 1951.
[95] AGNOUCHE, A. *Op. cit.* Pag. 251

En realidad, quién tenía el poder local era el Oficial de Asuntos Indígenas responsables de diferentes circunscripciones de la región. El *caíd*, al fin y al cabo, era nombrado por el Sultán pero bajo proposición del Jefe de la Región (francés).

La penetración institucional por parte del Protectorado ha seguido distintos mecanismos. Si al principio lo consiguió a través de las armas, luego siguieron la política de contacto directo con la población[96].

"Conviene precisar que el medio sociológico y el nivel tanto económico como cultural no permitía que se confiase inmediatamente a los interesados, la gestión administrativa de los asuntos que crecían en número y en complejidad"[97].

[96] BEN MLIH, A. *Op. cit.* Pag. 196
[97] ROUSSET,M.*Op. cit.*Pag.45

3.B.2.- EL MUNDO URBANO

Las **ciudades** presentaban por el contrario, un terreno más abonado para una posible descentralización, ya que gozaban de un pasado municipal, de un mayor número de elites, y sus intereses locales eran más importantes y diversificados. Otros factores que se suelen señalar, es que la capital de Marruecos no siempre ha sido la misma bajo las distintas dinastías y que en las ciudades había una actividad intelectual y comercial, que se encarnaba en las escuelas y las universidades que siempre habían jugado un papel espiritual y económico.

Los **municipios**[98] tenían autonomía administrativa y financiera, pero las comisiones municipales que representaban a la colectividad estaban sometidas a una estricta tutela aunque al final, alcanzaran el reconocimiento de deliberar y no ser asambleas meramente consultivas. Otro de los últimos logros, fue el hecho de ser constituidas a través de procesos electorales.

En cuanto a la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos de la ciudad, no puede ser comparable con la *yemáa*. Sin embargo, hay que reconocer que todo intento de Administración autoritaria era frenada por el peso moral y político de la elite intelectual, comercial y artesana que representaba a la población[99].

Las concepciones que Lyautey tenía, se dirigían hacia la descentralización municipal y hacia la consecución de una efectiva participación de la población marroquí en la Administración. Aunque, su ideal era la constitución de asambleas distintas para franceses y marroquíes o al menos asambleas mixtas, siempre y cuando, se reuniesen por separado.

El artículo 11 del dahir de 1917 que establecía la "carta municipal" prevé que en las ciudades designadas por decreto visirial, el *bajá* será asistido por una *comisión municipal* para la administración de la ciudad. El *bajá* será el presidente de la comisión y, el jefe de los servicios municipales, el vicepresidente.

[98] En estas páginas vamos a usar el término municipio para designar al organismo administrativo urbano y la persona jurídica . ¿Por qué no se escogió por ejemplo el nombre de comuna?. DE LA CASINIÈRE nos lo explica en su introducción a *Les municipalités marocaines.* En primer lugar porque la comuna supone la existencia de patrimonio común, noción que estaba ausente de la tradición marroquí, y en segundo lugar porque la palabra comuna hace referencia a una división territorial nacional compuesta de parcelas constiguas . En Marruecos las ciudades constituidas en municipios son la excepción, no hay una división homogénea de órganos administrativos, sino islotes de legislación especial. De ahí que se escogiera el término municipios derivado del "municipium" romano, al que se puede asemejar en algunas de sus características. Pag. XI.

[99] BASRI, D. *Op. cit.* Pag. 15. Y en BEN BACHIR. *L´administration locale du Maroc. Op. Cit.* Pag.115

Puede haber dos tipos de comisiones municipales:

1.- La comisión municipal estrictamente indígena, que puede tener dos secciones, una musulmana y otra, israelita.

2.- La comisión municipal mixta, en la que son asociados los elementos europeos y el elemento indígena. Se reconoce de forma expresa en el dahir que las distintas secciones se pueden reunir separadamente[100].

Ninguna regla era establecida para la formación de las comisiones municipales indígenas. La costumbre local será la norma y la que se siga en cada caso. La ventaja de esta decisión estribaba en la poca rigidez necesaria para la formación de estas comisiones en territorio beréber.

En cuanto a las comisiones municipales mixtas, comprendían además del *bajá* y el jefe de servicios municipales, un cierto número de notables europeos e indígenas designados por un año por el gran visir. El número también era fijado por el gran visir en función de la importancia de la población.

En la comisión había como miembros de derecho, otros cuatro funcionarios: el jefe de obras municipales, el director de la oficina municipal de higiene, el recaudador municipal y el *almotacén*. En 1923 los cuatro funcionarios sólo asistirían a las sesiones de la comisión municipal como consejeros técnicos, a título consultivo.

[100] Si las deliberaciones se hicieran de forma conjunta reinaría una gran confusión especialmente en la sección indígena que no comprenden la lengua (imagino que la francesa), lo que les llevaría a desinteresarse de su misión. DE LA CASINIÈRE. *Op. Cit.* Páginas. 14 y 15.

En los años 20 la composición de las comisiones municipales era la siguiente:

1º *Comisiones municipales mixtas*

TABLA II.2

CIUDADES	Nº DE MIEMBROS EUROPEOS	Nº DE MUSULMANES	Nº DE ISRAELÍES	TOTAL
Azemur	2	6	2	**10**
Casablanca	24	9	3	**36**
Kenitra	15	2	1	**18**
Marraquech	9	9	3	**21**
Mazagan	5	4	2	**11**
Mequínez	12	9	5	**26**
Mogador	3	3	3	**9**
Uxda	12	5	1	**18**
Rabat	15	12	3	**30**
Safi	5	3	1	**9**
Salé	1	4	2	**7**
Settat	2	4	1	**7**
Taza	2	6		**8**

2º *Comisiones municipales europeas:*

Fez, 9 miembros.

3º Comisiones municipales indígenas:

Sefru, 5 musulmanes y 3 israelíes.

A este régimen municipal que parece partir de la idea de descentralización, le falta alcanzar la verdadera autonomía orgánica y funcional. Son cuatro las razones que impedían la verdadera descentralización. La primera es que a través del reclutamiento, y no de la elección libre, convirtió a los consejos municipales en asambleas de notables. La segunda razón es por su carácter meramente consultivo. En tercer lugar, por el papel preponderante que sigue jugando el *bajá* a la hora de gestionar toda la política municipal y la última causa, es por la fuerte tutela que persiste en todos los actos administrativos.

Los casos de Fez y Casablanca son la única excepción en dónde se consigue cierta descentralización.

El dahir de 2 de septiembre de 1912 creaba para la Administración de la ciudad musulmana en **Fez,** una asamblea deliberante o *medjless* . Estaba formada por quince miembros de los cuales siete miembros de derecho: el *bajá* y sus tres *Jalifa*s, los dos *almotacene*s de Fez-Bali y de Fez-Djedid y el *naïb* del medjless que hace las funciones de portavoz. Ocho miembros elegidos por dos años por los notables de cada distrito, es decir, dos miembros por cada uno de los cuatro distritos.

Los *mejless* comprenden además, a dos miembros a título consultivo, el *amin* el Mostafad, que había sido tesorero de las rentas municipales, y el secretario intérprete que llevaba las actas de las reuniones. El jefe de los servicios municipales asiste a todas las sesiones.

La población israelí también tenía una asamblea elegida.

Esta asamblea tenía su precedente en una comisión compuesta de diez personalidades influyentes de cada uno de los barrios de la ciudad. La comisión era nombrada cuando el trono quedaba vacante para encargarse del orden y la seguridad de la ciudad hasta la proclamación de un nuevo Sultán por los *ulemas*.

Las atribuciones del *mejliss* eran de orden administrativo y financiero. La *medjliss* establecía el presupuesto municipal bajo la vigilancia del jefe de los servicios municipales, y se encargaba de las obras de las vías públicas y calles, la salud y la higiene públicas de la aglomeración indígena.

Recordemos que la población israelí que vivía concentrada en la *mellah*, tenía a partir de 1912, su propia asamblea presidida por el *bajá*. Dos funcionarios más son miembros de derecho de la asamblea, el *cheikh-el -Youd* o presidente de la comunidad israelita y el director de la Escuela de la Alianza israelita. Los otros seis miembros eran elegidos por dos años aunque cada año se renovaba la mitad.

La comisión europea quedaba completamente separada de las *medjless* marroquíes y se ocupaba solamente de las cuestiones concernientes a la nueva ciudad europea. Una de las razones que llevó a Lyautey a seguir esta política fue la revuelta de 1912 en la que la población, celosa guardiana de sus tradiciones y de sus prerrogativas locales, se manifestó de forma violenta.

El *régimen de Casablanca* era totalmente diferente. La capital económica fue dotada de una comisión municipal mixta. Los franceses poco satisfechos de este sistema reivindicaron una representación fundada sobre la libre elección. Un dahir de 1 de junio de 1922 daba parcialmente solución a estas demandas. Casablanca fue dotada de un régimen municipal particular. El *bajá* continuaba siendo el presidente de la comisión y de la Administración de la ciudad, pero asistido por un vicepresidente elegido y capaz de suplir al presidente en su ausencia. Los poderes de los miembros de la comisión municipal de Casablanca tenían una duración de tres años. Al comienzo de cada año, se renovaba un tercio de los miembros de la comisión.

El vicepresidente compartía con el *bajá* la iniciativa de poder convocar a la comisión, le asistía en la dirección de los debates, lo reemplazaba en caso de ausencia o de impedimento, y presidía todas las subcomisiones que la asamblea municipal juzgase oportunas crear para el estudio de algunas cuestiones particulares.

El vicepresidente controlaba al jefe de los servicios municipales en la ejecución de las deliberaciones de la Asamblea municipal.

Además, el vicepresidente podía recibir del *bajá* algunas de sus atribuciones por delegación, excepto los poderes reglamentarios. También el Jefe de los servios municipales podía delegar en el vicepresidente, las funciones de oficial de registro del estado civil.

En realidad, el vicepresidente sólo jugó un papel de representante y de unión entre la comisión municipal y las autoridades locales sin pedir ninguna delegación por parte del *bajá* o del Jefe de los servicios municipales.

La comisión municipal de Casablanca compuesta por veintiún europeo y doce marroquíes (seis musulmanes y seis israelíes), todos designados por decreto visirial, reglaban por sus deliberaciones los asuntos del municipio, pero sus deliberaciones estaban sometidas a una estrecha tutela.

Algunas deliberaciones dada su importancia, no podían ser ejecutadas que después de ser aprobadas por el Secretario General del Protectorado. Esta aprobación debía ser dada en un plazo máximo de dos meses. Si no había aprobación a los tres meses, equivalía a su rechazo .

Todas aquellas otras deliberaciones que no estaban sometidas a este procedimiento de tutela, podían ser ejecutadas tras la aprobación del Jefe de la región, en un plazo de ocho días.

El dahir de 18 de septiembre de 1953 no sólo sustituyó al dahir de 1917 y los textos particulares de Fez y Casablanca sino que impuso a estas dos grandes ciudades marroquíes un derecho municipal uniforme. No tocaba el poder de las dos autoridades que representaban al Estado en la ciudad, el *bajá* y el jefe de servicios municipales, sin embargo, las disposiciones relativas a la comisión municipal eran totalmente distintas. La comisión presidida por el *bajá* comprendía miembros franceses y marroquíes, elegidos todos por seis años. Se renovaba la mitad cada tres años. La comisión municipal elegía cada año un vicepresidente elegido entre todos los miembros tanto franceses como marroquíes. Su función era la de vigilar junto con el jefe de servicios municipales la ejecución de las deliberaciones municipales y el empleo de los créditos presupuestarios[101].

Este tipo de organización no se extendió a otros municipios.

Si algo se le puede reconocer a la Administración territorial de esta época es el haber implantado la infraestructura jurídica y material para una mayor autonomía. No se puede olvidar que en las zonas rurales estos progresos eran mucho más limitados.

Cuando el Protectorado francés comienza a tocar su final, hay un cambio de estrategia en su política administrativa que viene como consecuencia de un cambio de las alianzas establecidas. Nos referimos al juego que relata Leveau[102], entre nacionalistas (que surgían de la burguesía urbana) que hicieron frente común junto a la Monarquía, y las autoridades del Protectorado que buscaban sus apoyos en las zonas rurales entre los *caídes* invistiéndoles de mayor poder y haciéndoles concesiones territoriales entre los bienes comunes[103].

[101] BLANC, F. P. ; CABANIS, A. ; MARTIN, M. L. "Les collectivités locales sous le Protectorat" en *Op. cit.* Páginas. 18 y 19

[102] LEVEAU, Rémy. *Le fellah marocain défenseur du Trône*. Presses de la Fondation National des Sciences Politiques. Paris. 1985. Un controlador civil en 1954 describía la situación de la siguiente forma:

-El Sultán desea conservar la integridad de sus poderes.

-el Istiqlal intenta suprimir el control francés y darle los poderes a los jóvenes.

-Francia no quiere perder el control sobre Marruecos.

-Los jefes marroquíes como las masas rurales, no quieren caer ni bajo el absolutismo del soberano, ni bajo el poder de los dirigentes nacionalistas.

En GRUNER, R. *Op. cit.* Pag. 47

[103] También entre los *caídes* se empiezan a introducir elementos nacionalistas. La única forma para contrarrestarlos y frenar la tiranía era impulsando las *Yemáas*. Esta Administración directa implicaba una

Una vez que se inicia este juego, entre otros planteamientos, se ve como deseable un impulso democratizador a través de la descentralización. Esto serviría por un lado, como freno al sistema de "notables" y contrarrestaría los impulsos independentistas. Por otro lado, abría las vías para encontrar una nueva legitimidad que pusiera en cuestión la soberanía del Sultán y que pudiera hacer frente a la opinión pública francesa e nternacional y acallara las reivindicaciones nacionalistas[104] . De ahí, la promulgación del dahir de 6 de julio de 1951 que instaura las bases para un nuevo régimen de *yemáas*.

doble problemática para las autoridades francesas ya que los nacionalistas y también las otras potencias internacionales le podían criticar no respetar el tratado de 1912. Ver *La modernisation de jemaa*. Centre de Hautes Etudes d´administration Musulmane. 9 octobre 1951. Páginas. 3 y 4

[104] BAITA, A. *Art. cit.*Pag. 51 . Lo curioso de esto es que tras la Independencia política, el régimen neo-Majzenián orquestase un juego de alianzas similar al que el Estado colonial había establecido con las antiguas redes de control social del mundo rural. Pag. 67. En *Le fellah marocain défenseur du trône* aparece la misma idea. Pag.15

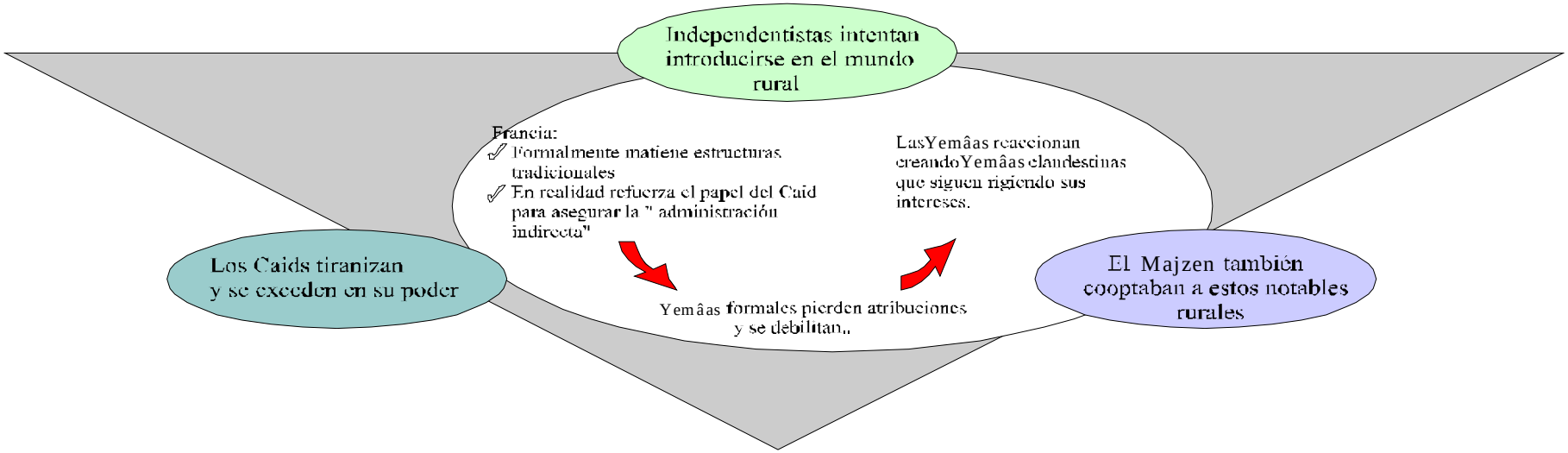
Figura II.6.LA EVOLUCIÓN DE LAS YEMÂAS DURANTE EL PROTECTORADO

◊ Yemâa es una asamblea de notables cooptados en las que las decisiones son tomadas por unanimidad.

◊ Las tribus que forman el Bled *Siba* se rigen por estas instituciones.

◊ Independientes del poder temporal del Sultan.

DURANTE EL PROTECTORADO.



PRINCIPIO DE LOS AÑOS 50

Los franceses ven que estan perdiendo el control e intentan reimpulsar las Yemâas a través de una pretendida descentralización y democratización, pero lo que buscaban eran otras alianzas para contrarrestar el poder de los Nacionalistas unidos al Sultán.

Según su exposición de motivos, se pretendía una verdadera reforma para "promover el acceso progresivo de las poblaciones de nuestro Imperio a la gestión de los asuntos públicos"[105]. A estas nuevas *yemáas* se les califica de "administrativas". acceso progresivo de las poblaciones de nuestro Imperio a la gestión de los asuntos públicos"[106]. A estas nuevas *yemáas* se les califica de "administrativas".

En el artículo 1º se dice que las *yemáas* administrativas serán creadas por decreto visirial aunque teniendo en cuenta la opinión de las autoridades locales de control. Se le reconoce personalidad civil ya que representan legalmente a los grupos que las han elegido.

El artículo 2º , el número de miembros de las *yemáas* también está fijado por la orden visirial de creación. Su mandato es por un periodo de 3 años o menos. Con esto, se pretende dar un impulso democratizador en el que se permita verdaderamente a la opinión pública elegir a sus delegados y, evitar las *yemáas* paralelas a las oficiales.

En el artículo 3º se da otro importante paso para limitar el poder de los *caídes* y *chiuj*s ya que las *yemáas* administrativas estarían presididas por uno de sus miembros designado como presidente. Sólo a título transitorio los *caídes* y *chiuj* podían ser designados como presidentes.

En el artículo 4º se enumeran las atribuciones de las *yemáas*: pueden deliberar (antes sólo eran consultivas) sobre las cuestiones de orden económico y social que interesen al grupo, quedando exceptuadas las cuestiones políticas. También, se reconoce entre sus competencias el establecimiento del presupuesto anualmente. Esto suponía una innovación al otorgarles cierta autonomía financiera.

El presupuesto no era el único tema susceptible de ser discutido por las nuevas *Yemáas*, pero sí supuso una de sus más importantes innovaciones, ya que el hecho de gozar de un presupuesto autónomo y del reconocimiento de poder deliberar, las convertía en entidades descentralizadas, al menos en la teoría[107].

Todas estas atribuciones estaban bajo la reserva del poder de tutela que pertenecía a la Administración superior[108].

[105] ROMIEU.*Op. cit.* Pag. 4
[106] ROMIEU.*Op. cit.* Pag. 4
[107] METTAS, Jean-Pièrre. *Les djemâas administratives et la formation de communes rurales au Maroc.* Mémoire de stage au Maroc. ENA. Novembr 1953. Pag. 9
[108] ROMIEU. *Op. cit.* Páginas. 5,6,7 y 8 y en ETTORI *op. cit.* Páginas. 9 y ss.

Este nuevo impulso topaba con una serie de problemas tanto en el medio urbano como en el rural. En cuanto a la gestión municipal y la elección de consejeros municipales, debía enfrentarse con la ausencia de prácticas democráticas de elección como el sufragio (ya que estaban acostumbrados a la cooptación). El cuerpo electoral también era difícil de determinarlo, y se le consideraba poco apto para la elección democrática, especialmente a las mujeres.

De nuevo el sistema fiscal aparece como uno de los problemas más difíciles de superar, ya que implicaba una reforma fiscal en profundidad, en la que los municipios gozaran de plena autonomía, es decir, que los miembros de la comunidad fueran capaces de financiarse a ellos mismos. Además, como dice Mettas, las contribuciones recaudadas de sus mismos miembros serán mejor gestionadas y con mayor cuidado que, los créditos y subvenciones concedidas por el *Majzén*[109].

Si nos detenemos un poco en el tema de las **finanzas municipales**, debemos recordar que el *Majzén* no tenía (antes del Protectorado) ningún impuesto de carácter meramente local. Los únicos ingresos de este tipo (*los derechos de puertas y de mercados)* se daban solamente en las ciudades costeras y caían en las manos del Control de la Deuda Marroquí (entidad extranjera), como pago del préstamo de 1910. Los organismos locales contaban tan sólo con la tasa urbana y con la tasa de los mataderos.

La única forma de mantener el equilibrio presupuestario era a través de las subvenciones del Estado. El Protectorado tuvo que hacer este gran esfuerzo para salvar a los jóvenes municipios.

Poco a poco se fue configurando el sistema financiero del Protectorado. El dahir de 22 de julio de 1916 estipulaba que ninguna tasa municipal podía ser creada si no era por dahir, y suprimía ciertos productos que habían sido clasificados como "tarificación de abusos" como tasas sobre las fiestas de noche, las extracciones de arena o los portadores de agua.

Se creó un organismo encargado del estudio de los asuntos municipales y de la aplicación de la tutela del gran visir que se llamó *Inspección de los Municipios* aunque cambió varias veces de nombre.

[109] METTAS, Jean-Pièrre. *Op.cit.* Pag. 13.

Desde el Estado, se incentivó a los municipios a que se orientaran hacia la autonomía financiera como mejor forma de equilibrar y garantizar su desarrollo. Aunque eran conscientes que para conseguir esta autonomía tan deseada, los municipios deberían aumentar sus recursos o crear otros nuevos, empresa nada fácil.

Hasta 1916, no cesó el Control de la Administración de la Deuda Marroquí de recibir dinero como pago del préstamo[110].

En cuanto a los impuestos municipales debemos hacer unas consideraciones generales.

Como hemos dicho más arriba, el Protectorado, al menos formalmente, había decidido dejar a los presupuestos municipales todas aquellas tasas de carácter local. Ahora bien, esa libertad fiscal estaba bajo control, y tanto la creación como, las modificaciones de la percepción de las tasas municipales estaban, bajo la vigilancia del Servicio de Control de los Municipios.

Estos impuestos municipales pueden ser clasificados según su origen y su naturaleza. Podemos señalar cuatro tipos de impuestos municipales:

A.- Suplementos adicionales a los impuestos del Estado.

B.- Tasas indirectas tradicionales.

C.- Tasas diversas.

D.- Rentas del patrimonio municipal.

A.- Suplementos adicionales a los impuestos del Estado.

Según el derecho coránico, sólo se pueden percibir dos impuestos: el *Achur*, un impuesto sobre la renta, y la *zekkat* que es un impuesto sobre el capital. Este principio ha traído muchos quebraderos de cabeza a los distintos soberanos que se han sucedido en el poder, cada vez que querían crear otros impuestos para sanear el erario público.

Cuando Mulay Abdelaziz quiso en 1901 remplazar los dos impuestos por el impuesto llamado del *tertib* tuvo que hacer frente a gran número de protestas, pero consiguió que este impuesto se fuera consolidando (acuerdos internacionales de 1903),

[110] El Control de la Deuda Marroquí aseguraba desde 1907 el control de las aduanas marroquíes. Para cobrarse el préstamo pedido por Marruecos en 1910 recibían:

-40% de los derechos de aduana y parte de la tasa urbana que recaía sobre el *Majzén*.

-las rentas de los bienes dominales en los puertos y alrededores (un máximo de 10 kilómetros)

-las rentas de los *mostafadat*, (los derechos de puertas y mercado) en los puertos

La conferencia de Algeciras añadió a este impuesto otro sobre las construcciones urbanas. Finalmente en 1920, se logró establecer un impuesto sobre las patentes.

Los tres impuestos que acabamos de mencionar, *tertib*, tasa urbana y patentes formaban el fondo de contribuciones directas que estaban en vigor durante el Protectorado.

El *tertib* es un impuesto esencialmente agrícola, lo cual quiere decir que no es percibido en las ciudades. Los otros dos, son de carácter urbano, recaudados dentro de los municipios. El estado cherifiano autorizó a las ciudades para que pudieran aumentar sus recursos, imponerse los suplementos adicionales de la parte principal de la tasa urbana y de las patentes calculados en tanto por ciento.

Los suplementos adicionales de la tasa urbana encuentran sus orígenes en el Acta de Algeciras, mientras que los suplementos adicionales a las patentes es una creación propia del Protectorado. El impuesto sobre las patentes fue creado en 1920 como consecuencia de la constitución de los cuerpos electorales para la nominación de las Cámaras de comercio francesas.

A pesar de la importancia de estos impuestos no lograron tener el peso necesario como para equilibrar el presupuesto y garantizar los ingresos de los municipios.

B.- Tasas indirectas tradicionales.

En la necesidad que encontraban algunos soberanos de salir de la rigidez de la ley coránica en temas impositivos, crearon una serie de impuestos. Los más conocidos son: los *mokus* , plural de *meks* o los *mostafadat.*

Estos impuestos indirectos constaban de dos categorías principales:

1º.- Un derecho de pasaje, de entrada y salida, a las puertas de las ciudades. Este derecho de puerta es conocido en Marruecos con el nombre de *hafer*.

2º.- Un derecho de mutación, derecho de mercado que se percibe en el momento de las transacciones efectuadas principalmente sobre los productos del país.

Los orígenes de estos derechos son muy antiguos, podemos remontarnos hacia el siglo V de la hégira, es decir, al siglo X después de Cristo.

C.- Tasas diversas.

En este apartado podemos incluir los impuestos municipales sobre mataderos, la tasa por la limpieza y las contribuciones de los miembros del municipio al mantenimiento de las calzadas, aceras y alcantarillas.

D.- Rentas del patrimonio municipal.

Bajo este título son incluidos los recursos que el municipio obtenía gracias a los bienes inmobiliarios de los que disponían o bien de la explotación comercial e industrial a las cuales eran sometidos.

Los municipios que tenían aún la gestión directa de la explotación de los grandes servicios públicos, como el agua, la distribución de electricidad, empresa de transporte público, se veían beneficiados de una importante fuente de ingresos[111].

Si en el medio urbano una de las mayores dificultades era el sistema financiero y sus necesarias reformas, en las zonas rurales el impulso descentralizador debía enfrentarse a otros problemas que pueden ser divididos en dos planos, uno político y el otro técnico. El político era abandonar el sistema caidal por el que los franceses administraban gracias a su intermediación. (También los nacionalistas y miembros del *Majzén* eran en cierta medida favorables a esta solución). El técnico, era elegir la célula local más conveniente para el desarrollo de la vida pública rural. Lo que se pretendía era hacer evolucionar la administración local marroquí hacia un sistema más moderno, es decir, que se intentase pasar del plano étnico al plano territorial como base de la representación de la población[112]. El *duar* aparecía como la ideal, pero tenía un inconveniente, ser una unidad demasiado pequeña.

La gran ventaja que ofrecía para Mettas la reforma del 51, si se hubiera llevado a cabo según lo prescribía el dahir, era "que una estructura descentralizada debe permitir el desarrollo de una nueva clase de notables que formados en la gestión de los asuntos locales constituirán un elemento de estabilidad social y permitirán restablecer en los distintos niveles el contacto entre la administración y el pueblo"[113].

En cualquier caso, durante el Protectorado no se atrevieron a establecer de nuevo las *yemáas* porque se debían enfrentar a los *caídes*, pero tampoco se podían fiar solamente de los *caídes* que cada vez tenían más poder[114].

[111] CASINIÈRE, H. DE LA. *Op. Cit.* Ver las páginas 46 a 80

[112] METTAS, Jean-Pièrre. *Op. Cit.* Pag. 16

[113] METTAS, Jean-Pièrre.*Op.cit.* Pag.18. Esta idea es la que nosotros vamos a mantener como una de las razones que explican cómo desde el poder central se impulsa la descentralización.

[114] LEBRAISNE. *Op. cit.* Páginas. 10 y ss.

Encontraron también una serie de dificultades de carácter externo y político. Gracias a la difusión que alcanzó el Partido del Istiqlal que ejercía de emancipador de un pueblo bajo tutela, consiguió bastantes apoyos en el extranjero e incluso en la misma Metrópolis. Por otro lado el gobierno francés "parecía indeciso" y no apoyaba del todo a sus propios representantes[115].

El Protectorado reorganizó el espacio político y administrativo para conseguir el control político cuyo objetivo era el de controlar los flujos de la periferia, neutralizar sus fuerzas y conseguir la estabilidad. De ahí, que convirtiera a la zona rural, en un elemento clave para la estabilidad política.

Es cierto que la política colonial llevada en el universo tribal marroquí fue menos desestructurante que la que se llevó a cabo en Argelia. Pero también es cierto, que si las estructuras tribales consiguieron sobrevivir, no fue gracias a la política de conservación de Lyautey y sus sucesores en la residencia. Si se erigieron en defensores de las instituciones beréberes fue para frenar la penetración del *Majzén*[116].

Sin embargo, el resultado de la política de proteccionismo hacia el particularismo beréber llevado por Francia, fue el contrario al deseado. La armada francesa había conseguido unificar todo el territorio y ahora el Rey de Marruecos podía dar una orden y ser ejecutada en todo el país. Los inspiradores de esta política no habían tenido en cuenta que los beréberes se sentían muy próximos al Islam, más que a los europeos[117]. Recordemos brevemente un acontecimiento que para Lourde supuso el estallido del nacionalismo.

Dentro de la política seguida por el Protectorado que consistía en favorecer la separación entre árabes y beréberes, para salvaguardar la existencia de la jurisdicción

[115] GRUNER, R. *Op. cit.* Pag. 48

[116] "La politique berbère consiste à isoler artificiellemet les populations berbères des populations arabes en s´efforçant de les rapprocher de nous sur le plan des traditions". De ahí que crearan escuelas franco-beréberes cuyo objetivo era limitar la islamización, para arrancar a los alumnos de la arabización para conducirlos hacia la cultura francesa . En LOURDE, Albert. "Les berbères et le pouvoir central au Maroc. 1900-1956." en *L´état et les collectivité locales au Maroc.* Páginas. 59 y 60 . Ver también BERQUE, J. *Les structures sociales du Haut-Atlas. Op. cit.* Pag. 481. Leveau habla de la importancia que tuvo la creación de los SMP, los sectores de modernización del campesinado. Uno de sus objetivos era el de romper la estructura tribal, y transformar a los hombres a través de la escuela, la enfermería, la mecanización y a través de su participación en la gestión de sus asuntos. Pag. 18

[117] LOURDE, A. *Art, cit.* Pag. 66. En Amine IHRAI-AOUCHAR encontramos la misma idea: " al final del siglo XIX, la islamización hace mucho tiempo que ya está terminada (...) la costumbre estaba en regresión" en "Les communauté rurales de la Haute Moulouya du XVII siècle à nos jours" en *Hespérides Tamuda.*Vol XXVI-XXVII. 1988-1989. Páginas. 171-196. Pag. 182 . Ver del mismo autor: "Institutions

beréber, promulgaron un dahir en 1930 en el que el *Majzén* no estuvo presente en su elaboración. En materia civil no hubo problemas, sólo reconocía la institución de las *yemáas* encargadas de la jurisdicción. El problema vino por las cuestiones en materia penal. Los jefes de las tribus no eran competentes más que en infracciones menores. Las infracciones cometidas en país beréber eran exclusivamente de la competencia de los tribunales franceses.

Esto hizo surgir las protestas de la joven elite intelectual, y las mezquitas también se convirtieron en focos de protestas. La reacción del Residente fue brutal, lo que produjo que los anticolonialistas franceses apoyaran a los nacionalistas marroquíes.

Se intentaron hacer algunas pequeñas reformas para arreglar este asunto, pero ya había encendido la mecha que provocó el surgimiento del movimiento nacionalista.

3.C.- LAS ADMINISTRACIONES AUTÓNOMAS

La intervención del Estado en actividades económicas y sociales y la inadaptación de la Administración a estas actividades (de tipo industrial o comercial) suponía la concesión de ciertos servicios públicos a una persona privada bajo el control de la autoridad administrativa.

Pero sobre todo, se orientaba hacia la creación de nuevos servicios públicos dotados de personalidad jurídica que disponían de autonomía de gestión y de autonomía financiera bajo la forma de los *establecimientos públicos.*

La autonomía concedida a los establecimientos públicos iba siempre acompañada de un fuerte control de tutela como garante del interés general.

El impulso de esta Administración se justificaba principalmente en razones técnicas en la que no se atacaba a la unidad del poder público, sino que supondría una prolongación de las administraciones clásicas que las aligeraría y que les haría ganar en eficacia[118].

Los establecimientos públicos aparecían sin embargo, frente a los marroquíes como unas instituciones extrañas a su país. Las razones son obvias: por su novedad,

politiques et hiérarchies sociales dans la vallée de l´Outat (Haute-Moulouya) à la veille de la colonisation". Pag. 46

[118] ROUSSET,M.; BASRI, D.; AHMED, B.; GARAGNON, J. *Op. cit.* Pag.47 y Pag. 214.

porque estaban inspiradas en sistemas jurídicos extranjeros y porque estaban regidas por agentes extranjeros en casi su totalidad.

Con el paso del tiempo, el contacto con las otras administraciones y la introducción paulatina de los marroquíes dentro de sus mecanismos hizo que finalmente los establecimientos públicos fueran aceptados como algo propio.

La creación de casi la totalidad de los establecimientos públicos se hacía a través de dahir. No era la única forma pero al representar el acta jurídica más solemne aparecía como la forma más apropiada. El hecho de utilizar el dahir como medio de institucionalización y creación de los establecimientos públicos venía dada por la importancia de crear una persona jurídica nueva y por las consecuencias que ello traía.

El establecimiento público gozaba de una serie de prerrogativas características de los poderes públicos como la percepción de impuestos o el recurso a la expropiación. Su misma existencia suponía un límite a la libertad de comercio y de industria, además de una limitación a la propiedad privada.

4.-LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DEL PROTECTORADO ESPAÑOL.

4.A.-INTRODUCCIÓN

Tras la firma del Tratado franco-marroquí de 30 de marzo de 1912 Marruecos queda bajo la protección de Francia. Se había producido una serie de arreglos entre las otras potencias coloniales europeas en donde renunciaban al territorio marroquí. España era la única excepción. El fracaso de las empresas coloniales españolas a finales del siglo XIX y comienzos del XX, hicieron que España no tuviera gran empeño en la colonización de Marruecos. Sin embargo, Francia se vio obligada a celebrar un convenio con España el 27 de noviembre de 1912[119], en el que se reconocía a España un Protectorado en Marruecos en la zona norte.

Alrededor del Protectorado español surge un curioso debate en el que los estudiosos y militares españoles se tienen que defender e intentan demostrar que las

[119] La firma de este convenio venía obligada por el Convenio franco-inglés de 1904 y el franco-marroquí de 1912.

tesis de los publicistas francesas que consideraban al Protectorado español como un mandato de Francia en la zona norte marroquí, eran falsas[120]. Lo sorprendente es que entre los estudiosos del Protectorado francés (tanto antropólogos como sociólogos y militares) no cuestionaban el Protectorado español.

La situación de Marruecos tras la firma de estos tratados es francamente complicada. En Marruecos no existían dos estados independientes sino dos zonas independientes sobre las que se ejercían protectorados también independientes.

Entre el Protectorado español y el francés existían puntos comunes pero también algunas diferencias.

España utilizó como referente la organización administrativa que constituyeron los franceses en su zona[121]. Las razones que se alegaban eran la necesidad no sólo de no fraccionar, sino la de no enfrentar a las dos zonas bajo protectorado. Además, la influencia del elemento militar venía justificada por la situación en la Zona, en donde continuaban los enfrentamientos armados[122]. El modelo impuesto en los presidios e islotes bajo soberanía española apenas si influyó en la organización administrativa del Protectorado.

En cuanto a las diferencias en el régimen al que estaban sometidas las instituciones marroquíes resaltan, los bienes Habús y la justicia coránica. En el Protectorado francés estaban sometidos a la intervención francesa e incluso eran administrados por agentes franceses, mientras que bajo el Protectorado español estas dos instituciones se mantenían independientes de la intervención española.

En el Protectorado francés se aplicaba una legislación diferente a los árabes que a los beréberes cuya finalidad era la de acrecentar las diferencias entre ellos y así controlar mejor a la población. Sin embargo, España no estableció diferencias en su legislación ni en su aplicación entre árabes y beréberes.

En la esfera internacional el Protectorado francés declaró tanto en la contienda bélica de 1914 como la de 1939, la guerra a Alemania mientras que la zona española se mantuvo neutral.

[120] CORDERO TORRES, Jóse María. *Organización del Protectorado español en Marruecos.* Editora Nacional. Madrid. 1942. Páginas. 67 -79
[121] CORDERO TORRES, J. Mª. *Op. Cit.* Páginas. 49 y 117.
[122] Esta situación era la que provocaba que la "pacificación" del territorio no se alcanzara hasta 1934.

Todo esto viene a reforzar la idea de que los dos protectorados eran independientes el uno del otro.

4.B.- LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL.

Las regiones comprendidas bajo el Protectorado español seguían sometidas a la autoridad civil y religiosa del Sultán, aunque la administración recayera en un *Jalifa*. El tratado franco-español creó para nuestra Zona un *Jalifa* "como emanación permanente" y representativa de la personalidad jurídica del Sultán para ejercer su autoridad como autoridad suprema[123]. El Sultán es quien designa al *Jalifa* de entre dos candidatos que les presenta el gobierno español. Realmente el Sultán debía designar al candidato preferido por España.

El *Jalifa* que debía habitar en Tetuán actuaba por delegación del Sultán. El *Bajá* de Tetuán era quien sustituía al *Jalifa* en caso de vacante. El *Bajá* de Tetuán era elegido también por el gobierno español.

Los actos de autoridad marroquí en la Zona española eran intervenidos por el Alto Comisario español y sus agentes.

El gobierno del Sultán no era responsable de los hechos que ocurrían en la zona de administración del *Jalifa*[124], ni tampoco estaba obligado a contribuir en los gastos de la zona española.

Resumiendo, las facultades que concedía el Tratado a España eran las de "tener un Alto Comisario que represente al Gobierno español; ser éste el único intermediario con los agentes consulares acreditados ante el *Jalifa*. Tener libre administración en su Zona, aplicando los productos de sus impuestos a sus atenciones (...). Libertad de contratación internacional, sin que los actos del Sultán puedan obligarlos ni directa ni indirectamente. Proponen el nombramiento o cese del *Jalifa* y representar en el extranjero a los marroquíes de su Zona."

En cuanto a las limitaciones que se impusieron al Protectorado español en Marruecos podemos encontrar: la imposibilidad de cambiar el estado político de Marruecos; ni lesionar los derechos de la Gran Bretaña que se le reconocían en el Convenio anglo-marroquí de 1856.

[123] CORDERO TORRES, J. Mª. *Op. Cit.* Pag. 119

Las escuelas y consulados franceses establecidos antes del Protectorado en la zona española debían ser respetados, así como la libertad de comercio y la igualdad de trato comercial.

El Estrecho de Gibraltar debía quedar abierto al libre tránsito y España no podría construir fortificaciones en las costas marroquíes bajo su protectorado.

España no podía enajenar ni ceder todo o parte de las zonas que se le habían asignado, y el Banco de Estado de Marruecos debía funcionar con todos sus privilegios reconocidos[125].

4.B.1.- Los órganos centrales.

4.B.1.a.-. La Administración Marroquí en la Zona Norte Bajo el Protectorado Español.

El *Mexuar* era la casa del *Jalifa* en donde se encontraban los organismos del *Jalifa* para la ejecución de su gobierno y de sus relaciones con la potencia protectora[126].

El *Jalifa* como ya dijimos anteriormente, era nombrado por el Sultán tras la propuesta de dos candidatos por el gobierno español. Ni siquiera la elección de entre los dos candidatos era libre ya que el Sultán conocía quién era el favorito de España y por supuesto, debía nombrarlo como *Jalifa*.

La concentración originaria de poderes en el *Jalifa* era total. Todas las autoridades jalifianas eran sus delegadas. La potestad legislativa y reglamentaria las delegaba en el Gran Visir, que dictaba decretos visiriales. La potestad gubernativa tanto central, como local en sus vertientes urbana y rural, e incluso, la judicial, también las delegaba a ministros *bajaes* y *codat*[127].

El *Jalifa* ejerce jurisdicción religiosa en las plazas de soberanía como Imán de sus comunidades musulmanas.

El Gran Visir y el Gran Visiriato. El Gran Visir es la autoridad suprema de la administración *Majzén* en la Zona Norte de Marruecos, aunque debemos recordar que

[124] LLORD O´LAWLOR, Manuel. *Apuntes de Derecho Administrativo del Protectorado de España.* Editorial Marroquí. Tetuán. 1952. Páginas. 50 y 51.
[125] LLORD O´LAWLOR, M. *Op. Cit.* Pag. 53.
[126] CORDERO TORRES, J. Mª. *Op. Cit.* Pag. 123
[127] CORDERO TORRES, J. Mª. *Op. Cit.* Páginas. 120 y 121.

no cumplía las funciones de Presidente del Consejo de Ministros ya que el Gobierno no funcionaba en forma de Consejo.

El Gran Visir era nombrado por el *Jalifa* pero era propuesto por el Alto Comisario.

Sus funciones se centraban fundamentalmente en: la jefatura superior de los servicios del *Majzén*; la capacidad reglamentaria a través de decretos visiriales promulgados por el Delegado General; y todas aquellas cuestiones que el *Jalifa* le delegase. Era el responsable de la coordinación entre los distintos ministerios del gobierno jalifiano [128].

Bajo su potestad recaían el nombramiento y cese de funcionarios, la vigilancia del cumplimiento de todas las disposiciones de la administración jalifiana y el mantenimiento del orden público.

En el Protectorado Español se había aceptado la costumbre de que el Gran Visir interviniera en las reuniones de Delegados y Directores de Servicios, bajo la presidencia del Alto Comisario para servir de enlace con la administración musulmana, al contrario que en el Protectorado francés, que había creado la figura del Consejero General que asistía al Consejo de Visires[129].

El Gran Visiriato contaba con una Secretaría General de la que se desprenden las siguientes secciones: asuntos generales, relaciones con los ministerios, cancillería para la publicación y archivo de todas las disposiciones (*dahires* y decretos visiriales); y registro y archivo. En cada región había un delegado del Gran Visir.

Los tribunales de justicia *Majzén* tanto coránica como civil se insertaban dentro de la estructura del Gran Visiriato. Incluso los españoles estaban sometidos al Gran Visir cuando pertenecían a un núcleo urbano organizado, pero también lo estaban, para cuestiones relacionados con la vigilancia y la seguridad[130].

Además de estos organismos el gobierno *Majzén* contaba con los siguientes Ministerios:

El Ministerio de Justicia Coránica. Este Ministerio era conocido por el nombre de “Kadi el Kodak o Jefe de los Kodat (plural de Kadi)” [131] ya que más que un

[128] LLORD O´LAWLOR, M. *Op. Cit.* Pag. 115.
[129] CORDERO TORRES, J. Mª. *Op. Cit.* Pag. 128
[130] CORDERO TORRES, J. Mª. *Op. Cit.* Pag. 130.
[131] LLORD O´LAWLOR, M. *Op. Cit.* Pag. 119

ministerio ejercía las veces de tribunal de apelación. El 1 de julio de 1939 se reconoce la independencia de este Ministerio para actuar, nombrar y cesar al personal dependiente de él.

Para garantizar su autonomía se le reconoce al Ministro y a los codat franquicia postal, de esta forma se evitaba toda injerencia o manipulación por parte de la administración del Protectorado.

La justicia del *Majzén* se organizaba de la siguiente manera: codak en las ciudades y cabilas; codak en los Territorios; Tribunal Superior de Apelación y Ministro de Justicia.

El Ministerio de Bienes *Habús*.

Llord O´Lawlor nos explica lo que quiere decir *Habús*. Este término significa coger, sujetar, pero referido a la propiedad lo que denota es la imposibilidad de que esta desaparezca. Normalmente este tipo de propiedades provienen de una donación cuyo fin no siempre tiene que ser religioso, sino aquel que fije el donante. En diciembre de 1936 el gobierno español le reconoce plena autonomía a este ministerio.

El Ministerio de Bienes *Habús* estaba formado por el Consejo General de los Habús, la Junta Superior Administrativa, un *Nadir* en cada ciudad y cabila encargado de administrar los bienes habús y un inspector de los *Noddar* en cada Territorio.

El Ministerio de Hacienda contaba con dos direcciones generales (o *Mudirias*), una de Propiedades y otra de Aduanas. El Ministro de Hacienda estaba bajo la intervención del Delegado de Hacienda y a los Mudires les intervenían las autoridades del Protectorado correspondientes.

El **Ministerio de Instrucción Pública.** Este Ministerio también estaba intervenido por las autoridades del Protectorado, en este caso, por la Delegación de Educación y Cultura.

Por último la administración *Majzén* tenía un **Ministerio de Agricultura y producción** que no contaba con ningún organismo similar que precediera a la organización de la administración *Majzén* por el Protectorado. Este Ministerio también actuaba bajo la intervención de la Delegación de Economía, Industria y Comercio.

4.B.1.b.- La Administración Española En Marruecos.

La Real Ordenanza de Estado que puso en marcha los preceptos del tratado, además de recordar los poderes del *Jalifa*, y la intervención por parte de las autoridades españolas de sus actos, de los actos de los *bajaes* y tribus, establecía la necesidad de consultar a la Legación en Tánger y mantener contactos con las instituciones diplomáticas del otro país protector.

A las regiones del Rif y del Sahara se reconocía cierta autonomía y se respetaba las tradicionales unidades administrativas de la Zona: cabilas, fracciones, ciudades, poblados y *duar*es[132].

La Dirección General de Marruecos y Colonias.

En un principio (en 1913) se creó la Sección de Marruecos dependiente del Ministerio del Estado. Al frente de esta sección se destacó un funcionario diplomático o consular. Pero al mismo tiempo, se les reconoció a los Ministerios de Marina y de Guerra, todo lo referente a la organización de las fuerzas de mar y guerra.

Las actuaciones del Ministerio de Marina y del Ministerio de Estado no siempre estaban bien delimitadas lo que provocaba continuos problemas competenciales que además eran alimentados por campañas políticas en detrimento de la actuación española en Marruecos. En vista de la enojosa situación en 1924, se decidió crear la Oficina de Marruecos que se vinculó a la Presidencia del Consejo de Ministros, cuyo Presidente era el General Primo de Rivera. En esta Oficina se integraron la antigua Sección de Marruecos en la llamada Sección Civil, y la oficina dependiente del Ministerio de la Guerra formó la Sección Militar también dependiente de la Oficina de Marruecos. Al frente de cada una de estas secciones había un Director.

En 1925 se amplió esta Oficina para incluir los asuntos de Guinea que dependía del Ministerio de Estado y pasó a llamarse Dirección General de Marruecos y Colonias, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros[133].

Esta opción que en principio parecía la más adecuada, puesto que trabajaba con cierta autonomía y "unidad de criterio", ajena a las querellas políticas, no duró mucho ya que con la llegada de la República se centraliza aún más la acción en Marruecos

[132] CORDERO TORRES, J. Mª. *Op. Cit.* Páginas. 133 y 134
[133] CORDERO TORRES, J. Mª *Op. Cit.* Pag. 95

impidiendo que el Protectorado pudiera resolver con eficacia los asuntos y dar una buena imagen al exterior[134].

El 19 de julio de 1934 se suprime la Dirección de Marruecos y se crea la Secretaría Técnica de Marruecos. Todo lo referente a Guinea vuelve a depender del Ministerio de Estado.

La Secretaría Técnica estaría compuesta por una Sección Civil con un Negociado de Asuntos Indígenas, Fomento y Asuntos Generales y un Negociado Militar. Cada Negociado correspondía a cada una de las dependencias de la Alta Comisaría.

Llord O´Lawlor a pesar de sus críticas a la República reconoce un aspecto positivo de su nueva organización para el Protectorado. La publicación del Boletín Oficial de la Zona se realizaría en Tetuán. Esto suponía que la Secretaría Técnica no intervendría retrasando o modificando la publicación de los *dahires* sellados por el *Jalifa*. De esta forma, el Alto Comisario adquiría mayor independencia y reconocimiento ya que los únicos competentes en materia legislativa de la Zona eran el *Jalifa* y el Alto Comisario.

Por razones de experiencia administrativa y de economía presupuestaria, y por otras que no salieron a la luz de carácter político, se vuelve a crear en 1935, por Decreto del 31 de diciembre, la Dirección de Marruecos, para pasar el 3 de julio de 1936 a ser la Dirección General de Marruecos y Colonias[135].

Tras la guerra civil, en 1939 se creó la Dirección General de Marruecos y Colonias que dependería del Ministerio del Exterior hasta 1942 que pasa a depender de la Presidencia de Gobierno.

La Dirección General de Marruecos y Colonias está compuesta por un Director General que contaba con una Secretaría General y tres Secciones. Una para la tramitación de los asuntos procedentes del Protectorado en Marruecos, otra para los de Guinea y la última para las cuestiones de Ifni y el Sahara.

[134] En estas líneas en las que también hemos seguido la obra de Llord O´Lawlor escrita en 1952 así como las obras de José Mª Cordero Torres escritas a comienzos de los años 40 reflejan la situación política e ideológica por la que pasaba España. Así la Dictadura del General Primo de Rivera y la Dictadura de Franco serán ensalzadas sin ningún pudor ni rigor científico, en su labor en el Protectorado Español y la actuación de la República, será criticada como fuente de retrasos fruto de la indecisión política y de sus continuos conflictos.

[135] CORDERO TORRES, J. Mª. *Op. Cit.* Pag. 103

Este período de nuestra historia de plena convulsión e importantes cambios políticos se vio reflejado también en la organización del Protectorado Español con sus continuos cambios que en el fondo eran más nominativos que reales, ya que el período de la República tampoco cuestionó en el fondo la existencia ni la organización del Protectorado en Marruecos.

La Alta Comisaría.

El Alto Comisario es el representante del Gobierno español y el depositario de todos los poderes que España ejerce en su Zona de Protectorado. El gobierno español para controlar mejor la actuación del Alto Comisario distingue entre una serie de actos que necesitan su aprobación para ser ejecutados y otros que no necesitan aprobación previa. Se necesitará la aprobación del Gobierno para todo lo relativo a las relaciones con los representantes de los gobiernos de los demás países; los presupuestos generales; para la obtención de créditos; para los planes de Obras Públicas; para concesión de servicios públicos y todo aquello que "implique cambio de orientación general en la Zona del Protectorado o cuando suponga modificaciones de las leyes que tengan carácter fundamental y sustantivo"[136].

El Alto Comisario es nombrado por el Jefe del Estado a propuesta del Consejo de Ministros[137].

Las facultades y la organización de esta institución estaban reguladas por el Decreto Ley de 8 de noviembre de 1941. Además de las facultades inherentes a este cargo se les reconoce las de Gobernador General de los Territorios de Soberanía y, las Organizaciones de Falange Española Tradicionalista y de las JONS quedaban subordinadas a él[138].

Si el Alto Comisario es militar con graduación de Teniente General, asumirá el mando de todas las tropas y servicios militares de España y de las Fuerzas Jalifianas. Si no es militar, el mando del Ejército recaerá en el General Jefe del Ejército de Africa quien deberá de informar al Alto Comisario en aquellos asuntos referentes al aumento o disminución de los contingentes militares de África.

El Alto Comisario puede delegar en el Delegado General salvo, el refrendo de las disposiciones del *Jalifa* y todos aquellos asuntos que necesitan de la aprobación del

[136] LLORD O´LAWLOR, M. *Op. Cit.* Pag. 77
[137] LLORD O´LAWLOR, M. *Op. Cit.* Pag. 75
[138] CORDERO TORRES, J. Mª *Op. Cit.* Pag. 186

gobierno para ser ejecutados, y se le reconoce capacidad reglamentaria aparte de las disposiciones que dicten las autoridades jalifianas.

Las anteriores regulaciones normativas de la figura del Alto Comisario que se producían en función de los cambios políticos en España sólo modificaban el hecho de que el Alto Comisario fuera o no General Jefe del Ejército de ocupación, pero las facultades centrales no variaban. Evidentemente, la coincidencia en esta institución de los servicios civiles y militares repercutía de forma muy especial en las relaciones del Protectorado con el gobierno español y en el reconocimiento de una mayor independencia en sus actuaciones. Cuando las disposiciones normativas hacían coincidir el cargo de Alto comisario con la de General, se evitaban los conflictos entre los distintos ministerios en el seno del gobierno español y se le daba mayor autonomía.

La Delegación General fue llamada al comienzo del Protectorado como Secretaría General y estaba unida a la Delegación de Asuntos Indígenas. En 1916 se separaron y se creó el cargo de Secretario General, el funcionario de mayor categoría después del alto Comisario y que además era el único capaz de sustituirle en caso de vacante[139].

Es en 1924 cuando la Secretaría General recibe por primera vez el nombre de Delegación General, y las antiguas Delegaciones se llamaron Direcciones Generales. Al frente de la Secretaría estaba un funcionario de la carrera diplomática o consular, cargo de mayor importancia incluso que el Secretario General.

En 1945 se fijaron las siguientes atribuciones para el Delegado General: la jefatura inmediatamente inferior a la del Alto Comisario de todo el personal al servicio del Protectorado excepto el militar y las fuerzas jalifianas. Tiene competencias para resolver todos los asuntos económicos y financieros y sirve de enlace entre la Alta Comisaría y la Dirección General de Marruecos y Colonias. El 15 de octubre de 1945 se le confiere la facultad de promulgar Decretos Visiriales, facultad que antes tenía el Delegado de Asuntos Indígenas.

Sobre lo que no tenía competencias era sobre materias de carácter político o de intervención, como el refrendo de las disposiciones del *Jalifa* y las relaciones con las fuerzas jalifianas.

La Delegación General estaba compuesta por los siguientes organismos:

[139] CORDERO TORRES, J. Mª. *Op. Cit.* Pag. 128

- Intervención e Inspección de Servicios
- Asesoría Jurídica
- Dos Secretarías, una oficial y otra militar.
- Una Secretaría administrativa que registra todas las comunicaciones.
- Sección de Personal, exceptuando el personal militar.
- Sección de asuntos generales
- Negociado de Vestuario.
- Servicio de Intervención Económico-Legal.
- Asesoría Técnico-administrativa.
- Servicios Marítimos.
- Archivo General del Protectorado.
- Sección de Trabajo.
- Sección de Estadística.

La Delegación de Asuntos Indígenas se constituye como ente independiente de la Secretaría General del Alto comisario en enero de 1916. Sus misiones serán la intervención de las actuaciones del Gobierno y las autoridades jalifianas, la dirección de las relaciones generales con las cabilas, la centralización de la información sobre las cabilas y la comunicación directa con los Interventores locales y los jefes de las Oficinas de Asuntos Indígenas en el campo[140].

La Delegación de Asuntos Indígenas como los demás organismos del Protectorado, sufrió las transformaciones pasando de ser un organismo autónomo a depender de la Secretaría General, pero en 1934 se decide suprimir la dualidad de Intervenciones, una de carácter político-civil y otra de carácter puramente militar que suponía un constante entorpecimiento a una actuación única en Marruecos.

Las funciones del Delegado de Asuntos Indígenas son: la intervención de las autoridades indígenas; el mantenimiento del orden público en el interior; la acción social; la inspección de los asuntos municipales; la salud e higiene públicas y beneficencia y servicios penitenciarios.

Para poder ayudar y sustituir al delegado de Asuntos Indígenas se previó la creación de una subdelegación.

Los organismos que conforman la delegación son:

[140] CORDERO TORRES, J. Mª.*Op. cit.* Pag. 179

- Delegación de Sanidad e higiene que cuenta con un médico asesor en cada intervención territorial, un médico en cada cabila y los médicos adscritos a los hospitales y consultorios.
- Dirección de Seguridad que está compuesta por el Servicio de Policía, la Policía Armada y la Policía de Tráfico que se encargaba de la vigilancia de la seguridad de las poblaciones urbanas y de las aduanas, y cuyo personal era mixto, es decir, español y marroquí.
- Inspección de Entidades Municipales. Su misión se centraba en la vigilancia del funcionamiento de las Juntas de Servicios Municipales tanto en sus aspectos administrativos como económicos. Los acuerdos municipales debían ser sometidos a la aprobación del Delegado de Asuntos Indígenas para que pudieran ser aplicados. También se encargaba de la inspección de las Juntas Rurales y la administración de las colectividades indígenas y el fondo benéfico social.
- Servicios Penitenciarios.
- Benéfico Cuerpo de Mutilados.
- El servicio de Intervenciones consta de una sección política que canaliza toda la información sobre los asuntos de los servicios territoriales, los nombramientos y destituciones de la autoridades marroquíes y prepara el despacho del Delegado de Asuntos Indígenas con el Alto Comisario sobre los temas de carácter político marroquí. Esta Sección sirve como medio de comunicación tanto de las secciones territoriales hacia el Delegado como en sentido contrario. La presencia territorial de este servicio se divide en cinco regiones: el territorio Yebal con residencia en Tetuán, el territorio de Lucus, con residencia en Larache; el territorio de Gomara en Chauen, el Rif con presencia en Villa Sanjurjo y el territorio del Kert con sede en Nador. Cada territorio está compuesto de cabilas con un Interventor al frente. El Protectorado preparaba de forma especial al personal que iba a desempeñar estas funciones, en una Academia en Tetuán.
- *Mejasnía* armada. Este cuerpo que dependía de la Inspección de tropas jalifianas fue creado en 1934, aunque sus miembros actuaban bajo las órdenes de los Interventores de las cabilas. Su principal misión era la seguridad y vigilancia de las zonas rurales como la Guardia Civil en España. La mejasnía también tenía presencia en los cinco territorios[141].

En cuanto a las otras delegaciones debido a su menor importancia sólo las citaremos. En primer lugar, está la **Delegación de Obras Públicas y Comunicaciones**. Esta Delegación tuvo una especial relevancia ya que en la Zona Norte no existían ni

[141] LLORD O´LAWLOR, M. *Op. Cit.* Páginas. 86, 87 y 88

carreteras ni caminos secundarios, tampoco el ferrocarril, ni los servicios de teléfonos, telégrafos y correos. **La Delegación de Hacienda**. Los principales ingresos provenían de los impuestos que recaudaba la Hacienda del *Majzén* sobre la riqueza inmueble: impuesto del tertib, tasa urbana, tributación minera y transmisiones. Los impuestos sobre las profesiones y el comercio: contribución de patentes, tarjetas de identidad, pasaportes, impuesto sobre el salario, exportación, importación, alcoholes y aceites, además de los monopolios sobre Tabacos, Correos y telégrafos[142].

La Delegación de Economía, Industria y Comercio se encargaba de los servicios de colonización, agricultura, ganadería, montes, comercio y economía rural y turismo.

La **Delegación de Educación y Cultura** que contaba con el Centro de Estudios Marroquíes. En su organización reagrupó las antiguas academias de árabe y beréber que dependían del Ministerio de la Guerra. En este Centro se formaban a los intérpretes y traductores y a los funcionarios del Protectorado.

4.B.2.- LOS ÓRGANOS EN EL TERRITORIO.

Los *caídes* y ***bajaes*** eran las autoridades de carácter local que el gobierno central destacaba en el territorio. El *caíd* se hacía cargo del mando de una cabila mientras que el *bajá* desempeñaba sus funciones en la ciudad. Su principal función era la del mantenimiento del orden.

El *caíd* y el *bajá* contaban con la ayuda de los *chiuj*s uno por fracción, que estaban bajo su mando. El *almocadén* a su vez estaba bajo la autoridad de los *chiuj*s y se le destacaba para ejercer las funciones de mantenimiento del orden en un poblado o barrio.

Los *caídes* y *bajaes* dependían de los *Nuyab* o delegados del Gran Visir. Había un Naib en la Región Oriental que incluía el Territorio Kert y el Rif, y otro en la Región Occidental que contaba con los Territorios de Gomara, Yebala y Lucus.

4.B.2.a.- La Región.

La organización local del Protectorado estaba compuesta por dos clases de unidades, unas, naturales, y otras artificiales (administrativas).

[142] LLORD O´LAWLOR, M. *Op. Cit.* Pag. 101

Dentro del primer grupo se puede distinguir a las cabilas, de origen familiar. Los *caídes* son los jefes de estas cabilas que ejercen un gobierno patriarcal que el Protectorado fue regulando. Junto a estas organizaciones de tipo histórico, se superpone otra organización, las cofradías, de carácter religioso que vertebran a las primeras.

Las regiones tal y como las entendemos en Occidente, no existían, en todo caso, se podrían considerar como regiones a la zona de Yebala y del Rif. Lo que sí existían eran agrupaciones comarcales de cabilas: Senaya de Serair, Kelaya, Gomara, y también comarcas geográficas: el Itauien, el Garet; o Confederaciones de cabilas: Beni-Zerual.

La región tanto la militar como la civil desde 1935, es una unidad artificial formada por agrupaciones geográficas de cabilas confiada a un *bajá* y *caíd*. Un representante del Gran Visir estaba al frente de cada dos regiones.

Otros tipos de unidades administrativas artificiales creadas para mejorar la gestión en el Protectorado son: las cinco regiones marítimas, tres de obras, correos, agricultura y construcciones, dos de minas, montes y ejército de ocupación; una judicial y escolar.

En 1942 la Administración del Protectorado creó con fines generales, una entidad intermedia entre las cabilas y las regiones, la comarca integrada por una o varias cabilas.

La distribución de las regiones en comarcas era la siguiente:

I.- **Yebala**: 1.- Anyera-Haus; 2.- B. Hosman- B. Hassán-B. Lait.B. Said; 3.- Vadrás-B. Mesauar-Y. Hebib-Fahs; 4.- B. Ider

II.- **Región Occidental**: 1.- B. Gorfet-Garbia-Sahel-Bedor-Bedaua-Mezora-Aamar; 2.- Jolot-Tilig Alh Serif; 3.- B. Arós-Sumata-B. Issef-B. Skar.

III.- **Gomara**: 1.- B. Ziat-B. B. Serah-B. Mansur-B. Selman. 2.- B. Gueriz-B. Smih-B. Ersin-Metiua; 3.- Beni Ialed; 4.- Guezaua-B. Ahmed; 5.- Ajmás-B. Sehyel.

IV.- **Rif**. 1.- Mestasa-B. Guemil-B. B. Frah-B. Itef. 2.- Bocoya-B. Urriaguel; 3.- B. Ammart; 4.- Senhaya (Targuist-B. Beschir-B. B. Chibet; 5.- Quetama-B. Sedat.

V.- **Región Oriental**. 1.- Tensaman-Tafersit-B. Ulichek-B. Said.; 2.- B. Tuzin; 3.- Quebdana-Ulad Setub; 4.- B. B. Yahí Metalsa; 5.- Kelaya. (B. B. Gafar-Beni Sicar-B. B. Yfrur-Mazuza-B. Sidel)[143].

4.C.- LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

Los "fines altruistas" del Protectorado también hicieron llegar a Marruecos la vida municipal bajo los criterios occidentales para "impulsar el desarrollo de las ciudades, su higiene y sus ensanches" [144].

Bajo este impulso se crearon las Juntas de Servicios Municipales cuya presidencia estuvo en un principio, bajo la autoridad del *Bajá* de la ciudad. Las Juntas estaban compuestas por vocales marroquíes, españoles e israelitas y por un Interventor español.

A pesar del impulso que se intentó dar desde el Protectorado a las Juntas Municipales para que adquiriesen relevancia en la vida local no se consiguieron sus objetivos. Las principales razones de este fracaso se encuentran en el poco interés mostrado tanto por españoles que no se encontraba arraigados en Marruecos aunque llevaran muchos años, como por los marroquíes, que tampoco sentían como suya una institución que les era ajena y que había roto con su forma tradicional de solucionar sus asuntos, y finalmente, porque las Juntas no disponían de los recursos financieros necesarios ni siquiera para mantener la Medina y, mucho menos, para favorecer el desarrollo que era la idea motor de esta creación.

Con la llegada de la República se intentó democratizar esta institución, pero sólo se llegó a celebrar unas elecciones, aunque la legislación estuvo vigente hasta 1941. En esta fecha la presidencia de las Juntas Municipales recayó en la figura de los *Almotacén*es que tradicionalmente se había ocupado del buen desarrollo de la vida económica local, controlando la justicia en los pesos y medidas, los precios y en general, en la actividad desarrollada en los zocos. El Protectorado creía que con este cambio, los marroquíes iban a aceptar mejor las Juntas Municipales, al reconocer en el *Almotacén* una autoridad más próxima a sus costumbres.

[143] CORDERO TORRES, J. Mª *Op. Cit.* Páginas. 205, 206 y 207
[144] LLORD O´LAWLOR, M. *Op. Cit.* Pag. 131

En la Zona Norte se establecieron dos tipos de Juntas Municipales: una para los Municipios Mayores, es decir, aquellos núcleos de población que contaban con más de dos mil habitantes, y otra para los Municipios Menores que no alcanzaban esta cifra. Se reconocía también la posibilidad de que dos o más Municipios se asociaran para la realización de actividades comunes. Lo que en la Zona bajo el Protectorado francés se conocía como sindicatos de comunas.

4.C.1.- LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LAS ZONAS URBANAS.

Las Juntas de Servicios Municipales estaban compuestas por el Presidente que era el *Almotacén* de la ciudad, por los vocales en donde estaban representados tanto españoles como marroquíes e israelitas, cuyo número estaría en función de su población, y el Interventor municipal.

Los vocales musulmanes provenían el cincuenta por ciento como representantes de los propietarios, y el cincuenta restante, para representar los gremios. Las propuestas de los vocales propietarios se designaban ante el *bajá*, mientras que los vocales que representaban a los gremios eran designados ante el *Almotacén* por los *Umana* (o administradores) de los gremios.

Los vocales israelitas eran elegidos de entre los propuestos por el Consejo Comunal Israelita, y los españoles eran propuestos por el Interventor Municipal. Los vocales debían ser propuestos por ternas, es decir, tres por cada vocalía, para ser posteriormente nombrados por decreto visirial.

Los requisitos para poder ser elegido eran: ser varón y llevar al menos un año de residencia en la localidad; ser español o marroquí; saber leer y escribir; tener más de veinticinco años; no estar procesado, y no ser deudor a la Hacienda *Majzén* o a la Municipal[145].

Los cargos se desempeñaban durante cuatro años y no se les reconocía el derecho a la renuncia, ni indemnizaciones por el desempeño del cargo.

Las sesiones se celebraban cuando asistían la mitad más uno de sus miembros, al menos una vez al mes. Las Juntas estaban compuestas por las comisiones de hacienda, obras, abastos y servicios.

Dentro de las competencias reconocidas por el Protectorado a estas Juntas se encontraban: "el gobierno, fomento, dirección y administración de los intereses peculiares de las poblaciones", pero necesitaban de la aprobación de la Inspección de Entidades Municipales para aquellas cuestiones referentes a los acuerdos sobre Reglamentos estatutarios, bandos, ordenanzas y disposiciones generales; presupuestos y su liquidación o alteración, cuentas trimestrales y anuales; empréstitos y anticipos, ventas, permutas, cesiones e hipotecas y, en general, modificación del patrimonio municipal, así como gastos superiores a 25.000 pesetas; licencias para apertura o traslado de industrias; nombramientos, correctivos y ceses de empleados; expropiaciones y municipalizaciones; acciones judiciales salvo, desahucios y reclamaciones de cantidades por arriendo (...) [146].

4.C.2.- LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN ZONAS RURALES.

Las **Juntas Locales Consultivas** fueron creadas para los Municipios Menores y su funcionamiento no difería en nada con las Juntas de Servicios Municipales excepto en la figura del Presidente que sería desempeñado por el *Caíd* de la cabila.

Las competencias de los Presidentes estribaban en la firma de edictos y bandos, el seguimiento del cumplimiento de las disposiciones municipales, la convocatoria de las sesiones ordinarias y extraordinarias y la concesión de permisos.

Los acuerdos de las Juntas pueden ser recurridos por los habitantes de los municipios ante la Inspección de Entidades Municipales, y en última instancia, ante el Alto Comisario.

Los principales ingresos de los Municipios provenían del producto de las rentas y de sus bienes, de las subvenciones del Estado, los particulares y las empresas, y también gracias a las tasas, arbitrios y derechos no fiscales.

La Inspección de entidades municipales era el organismo oficial ideado por el Protectorado para controlar la vida local. Sus principales funciones eran la revisión y aprobación de las actas de las sesiones municipales "formulando los reparos que procedan, sin perjuicio de la autonomía de estas entidades municipales" e informando al

[145] CORDERO TORRES, J. Mª *Op. Cit.* Pag. 226
[146] CORDERO TORRES, J. Mª. *Op. Cit.* Pag. 220 y 221

Delegado de Asuntos Indígenas de aquellas cuestiones políticas para las que sería necesaria su aprobación, y las irregularidades en las cuentas municipales[147].

Las juntas rurales. Las principales entidades administrativas de carácter regional son las Juntas rurales, creadas por ordenanza de 19 de agosto de 1942. Se crearon una por región que estaban bajo la dependencia y dirección del Delegado de Asuntos Indígenas. Las competencias del Delegado iban desde la capacidad de sugerir a los miembros de las Juntas rurales la conveniencia de efectuar obras, la fiscalización de su gestión, la contabilidad de sus fondos, la aprobación de sus presupuestos y liquidaciones, la petición del concurso de Obras Públicas y la información a los superiores de su desarrollo.

Las Juntas Rurales estaban compuestas por los *bajaes* y *caídes* presididos por el Naib del Gran Visir y, el Interventor regional que ejercía de vicepresidente y de asesor de la Junta. Podía suspender los acuerdos de ésta por extralimitación, delicuencia, infracción legal, y perjuicio de difícil reparación, los Interventores comarcales, el Pagador regional y los asesores necesarios, incluyendo al Jefe de Servicios de Obras de las Juntas.

Las competencias de estas Juntas se limitan a la construcción de fuentes o abrevaderos, obras de zocos, lavaderos, conservación de escuelas rurales, consultorios médicos y veterinarios, baños y demás obras de utilidad pública.

Los planes de estas obras debían ser aprobados por la Delegación y eran ejecutados por la Intervención Comarcal y Obras Públicas.

Los recursos financieros para ejecutar sus obras provenían del 25% de lo que se obtenía de la expedición de las tarjetas de identidad, el recargo del 20% sobre las patentes, el impuesto de zocos, y el 20% de los aprovechamientos forestales cobrados fuera de los términos municipales[148].

Nos quedan aún dos instituciones locales por repasar.

En la Zona Norte también se reconocía la existencia de la **yemáa**[149]. La cabila era considerada como un pequeño estado en donde la *yemáa* ejercía de legislativo y el *caíd* de ejecutivo, pero el Protectorado español al igual que el francés en su intento de centralizar el gobierno y la administración y someter bajo su mando a todo el territorio

[147] LLORD O´LAWLOR, M. *Op. Cit.* Pag. 136.
[148] CORDERO TORRES, J. Mª *Op. Cit.* Páginas. 207, 208 y 209
[149] CORDERO TORRES, J. Mª. *Op. Cit.* Pag. 40

creó las *Yemáas* administrativas el 14 de enero de 1935 para controlar los aspectos económicos de estas tradicionales instituciones ya que en materia judicial y política habían sido sustituidas por las instituciones exportadas europeas. Las *yemáas* serán creadas por decreto visirial, de tal forma, que no podían contar con más de tres vocales.

El dahir por el cual se crean las *yemáas* administrativas, les reconoce personalidad jurídica y la facultad para administrar sus bienes e intereses. Las *yemáas* administrativas también serán sometidas a tutela, en este caso la ejercía el Gran Visir que a su vez era intervenido por el Delegado de Asuntos Indígenas. Los bienes de estas instituciones eran inalienables, es decir, no estaban sometidos ni a embargo, ni a confiscación.

La otra institución de la que queríamos retener algunas ideas era **el Consejo Comunal israelita.** La comunidad judía de nacionalidad marroquí que históricamente había vivido independientemente de los musulmanes, mantenía sus propias instituciones. El dahir de 11 de junio de 1941 reconoce a estas comunidades y sobre todo el derecho a crear un Consejo Comunal. Este Consejo estaba compuesto por vocales (en función de la población israelita), un presidente (que era elegido por el Consejo), un secretario, un administrador, un tesorero, y un interventor de cuentas. El Consejo era renovado cada cinco años y actuaba bajo la inspección del Presidente del Alto Tribunal Rabínico.

Las facultades del Consejo consistían en la representación de la comunidad israelita en los actos públicos, la solidaridad, y la administración de sus escuelas, hospitales y asilos.

Los Tribunales Rabínicos tenían competencia sobre los judíos marroquíes en aquellas materias referentes al estatuto personal y sucesorio, mientras que para las cuestiones penales serían juzgados por el *bajá*.

5.- LA INDEPENDENCIA

Una vez que Marruecos alcanza la Independencia, en el plano de la organización administrativa encuentra una serie de dificultades que se centran principalmente en su doble herencia. Heredan por un lado, todas las estructuras del Protectorado, y por otro, las del Imperio Cherifian. Además, el espíritu tribal aún estaba vivo en algunas regiones del Marruecos Independiente.

Mohamed V emprende una serie de reformas marcadas con cierto espíritu democrático. Es el caso de la creación del Consejo Nacional Consultivo con vocación representativa permitiendo a los ciudadanos acceder a los asuntos públicos dentro de un marco de "igualdad y libertad". Todas las fuerzas del país estaban allí representadas (partidos políticos, profesiones liberales, etc.) y constituía un foro de discusión[150]. Sin embargo, las buenas intenciones del Monarca fracasaban ante la inexperiencia de un pueblo que nunca había participado en elecciones democráticas, ni dónde no había registro sobre el estado civil, ni una división electoral.

La Monarquía constitucional será finalmente reconocida por la Carta Real de 1958. En ella se establece además, la división de poderes y la garantía de las libertades fundamentales como: libertad de opinión, de expresión, de reunión y de asociación.

Para Mohamed V la verdadera democracia debe ser también económica y social. De ahí, que la comuna apareciera como la célula económica, política y social, esencial para construir a partir de ella la organización del régimen del Marruecos moderno[151].

De nuevo, tras un claro reconocimiento formal a un impulso descentralizador, este se ve frenado por una decisión política que se refugia en la inmadurez del pueblo. Optan por una descentralización "evolutiva". Se inicia con la Carta comunal de 1960, aunque anteriormente habían sido promulgados dos textos. Uno, en 1959, creando las comunas y fijando sus límites, y el otro también de 1959, que reglamentaba la elección de los consejos comunales. Estos textos fueron consagrados por la Constitución de 1962 en la que se propugnaba la coexistencia entre la autoridad desconcentrada y la autoridad descentralizada. La llamada co-administración sólo podía traer problemas y no sólo de tipo administrativo sino también, político.

A partir de este momento, se van produciendo una serie de reformas que van profundizando la descentralización. En 1963 las prefecturas y las provincias son reconocidas como colectividades locales. Con la carta comunal de 1976 se da un paso de gigante hacia la descentralización. Si el año 1975 es el año de la Marcha Verde, el año 1976 es el de la democracia, el de la participación de los elegidos en la gestión de los asuntos locales[152]. No es sólo una reforma técnica, sino una nueva concepción del

[150] BASRI, D. *Op. cit.* Pag. 22

[151] BASRI,D. *Ibidem*

[152] BASRI,D. *Op. cit.* Pag. 24

ciudadano, de sus derechos y libertades. Logra superar las tendencias centralizadoras que hasta el momento tantos problemas acarreaban. Las atribuciones de las asambleas de elegidos aumentan, el presidente del consejo comunal sustituye en ciertas prerrogativas al *caíd* o al *bajá*, es decir, a los agentes de autoridad, y se ha reducido el control de tutela.

La voluntad del Estado es clara, de ahí la promulgación de una serie de textos sobre cuestiones financieras, de cooperación intercomunal, sobre la desconcentración de servicios centrales de los ministerios y la creación de tribunales administrativos. (dahir nº 1-91-225 de 10 de septiembre de 1993).

En esta incesante evolución surgió la necesidad de un nuevo escalón en la descentralización ya que la comuna y la prefectura no cubrían todas las expectativas. La Constitución de 1992 reconoce a la región como colectividad local. Sus instituciones están llamadas a tener competencias legislativas, financieras y administrativas.

Antes de profundizar en este sentido, la comuna se había convertido en un centro privilegiado de interés, empezando por los partidos políticos.

En el aspecto económico, las comunas al ser insertadas en los nuevos planes de desarrollo han impulsado sus factores de producción, se han corregido desequilibrios regionales y reducido diferencias sociales que eran consecuencia del desarrollo económico.

Las finanzas también han evolucionado gracias a la simplificación y racionalización de la organización presupuestaria y contable, la simplificación de los mecanismos de tutela y la transferencia de parte del presupuesto del Estado a las comunas.

La reforma de 1976 reconoce a la comuna atribuciones para concebir y reglamentar cuestiones ligadas al urbanismo. Hasta ese momento no se le reconocía a la comuna ese derecho tan importante para el desarrollo local de una colectividad.

Basri en sus páginas introductoras que nos han servido también de esquema general para presentar la evolución de la organización administrativa durante la Independencia, reconoce que no todo es positivo y que como consecuencia de la libertad también se puede producir abusos por parte de los elegidos. Para ello hay dos soluciones, una es la vía democrática garantizada por las elecciones. En caso de gestión dudosa se puede votar a otros candidatos. (Otra cuestión es la periodicidad de las

elecciones que veremos más adelante en el capítulo dedicado a la Comuna), la otra solución es el control por parte del Estado como garante del interés general.

La auténtica descentralización no significa solamente una reflexión sobre la redistribución de roles entre los distintos *partenaires.* Supone transferencias de recursos, de servicios, de patrimonio y de personal sin los cuales, la descentralización no sería más que superficial. Si la ley fundamental de 1976 abre la vía, lo esencial aún hay queda por hacer[153].

Este breve resumen en el que hemos intentado presentar la evolución lineal aunque no acabada de la Administración, motivada por impulsos democráticos y descentralizadores, no parece tan claro para otros autores.

Una de las razones que nos llevan a dudar de esta evolución en las reformas administrativas es que la Administración local política retomó, sin grandes modificaciones, las estructuras ya establecidas antes de la independencia y que la Administración del Protectorado había generalizado. Nos referimos a las estructuras pertenecientes al antiguo *Majzén*[154].

La monarquía constitucional aparece como una "fachada" de Administración moderna, sin embargo, el *Majzén* ha favorecido la reconstitución de una red administrativa de base, que integra de nuevo las elites locales. El Rey controla de forma directa la Administración[155] a pesar de su desarrollo, gracias a mecanismos como la negociación, el arbitraje, el compromiso y por el desarrollo del sentimiento nacional y el sistema de integración[156].

En cuanto al intento de convertir en funcionarios a los agentes locales, la escolarización, un mayor acceso a la enseñanza secundaria y universitaria, han provocado una nueva categoría de funcionarios. Sin embargo, el modo de reclutamiento sigue siendo el mismo, se basa en alianzas y en el "clientelismo". Esto imposibilita que los agentes locales se conviertan en funcionarios según la concepción weberiana.

---

[153] BASRI,D. *Op. cit.* Páginas. 28 y 29.

[154] BAITA, A. *Art. cit.* Pag. 51. Lo curioso de esto es que tras la Independencia política, el régimen neo-*Majzén*ian orquestase un juego de alianzas similar al que el Estado colonial había establecido con las antiguas redes de control social del mundo rural.

[155] AGNOUCHE, A. *Op. cit.* Pag. 281. Note 89: "Además, el monopolio administrativo de la monarquía fue posible gracias al monopolio de la nominación que siempre se le reconoció"

[156] CHERIFI, Rachida. *Le Majzén politique au Maroc . Hier et aujourd´hui.* Afrique Orient. Casablanca. 1988. Páginas. 60 y ss.

Con las elecciones comunales de 29 de mayo de 1960 destruyeron el cuadro tribal e intentaron crear asambleas constituidas por representantes electos. Los criterios de la nueva división comunal eran de carácter económico y social y no de carácter étnico. Ahora, el problema se plantea en otros términos, lo que nos interesa saber si estas asambleas tienen poder para gestionar sus asuntos o si están limitadas por la tutela y por la ausencia de autonomía fiscal.

Estas dos visiones contradictorias son las que intentaremos desarrollar en los siguientes capítulos de forma más amplia. Nuestro objetivo será el de analizar la Administración tras la independencia y ver si el impulso de descentralización territorial ha sido el motor de las sucesivas reformas que ha sufrido la Administración marroquí en los últimos 42 años, cómo se ha producido y presentar una breve reflexión sobre los logros o fracasos de este proceso.

6.-CONCLUSIONES

El objeto de estas conclusiones es por un lado, retomar algunos de los planteamientos que se han mantenido a lo largo de estas páginas, y que han quedado abiertos, y por otro, recalcar algunas de las ideas que pueden ser bastantes interesantes para la comprensión actual de la organización administrativa marroquí actual.

En primer lugar, aparece con carta de identidad la clásica distinción entre bled *siba* y bled *Majzén*. Estas dos zonas en principio no pueden ser delimitadas geográficamente con nitidez. La distinción entre estos dos ámbitos estriba en la aceptación por parte del bled *siba* sólo del poder espiritual del Sultán y no del político, mientras que el bled *Majzén* estaba sometido por completo al poder tanto espiritual como temporal del Sultán. En cualquiera de los dos casos, no debemos olvidar la tremenda autonomía de la que gozaban los agentes locales con respecto al poder central.

A raíz del estudio de este fenómeno característico del Imperio Cherifian surgen tres corrientes:

1.- acepta tal distinción

2.- critica a la potencia colonial por haber construido este artificio teórico, y haber potenciado el mito de la *yemáa* como institución democrática . La *siba* era una oposición administrativa a la gestión despótica de los *caídes,* en ningún caso cuestionaba la autoridad del Sultán.

3.- habla de 3 esferas distintas en función de la influencia que era capaz de ejercer el Sultán sobre la población.

La cuestión es saber si podemos afirmar que la Administración central se prolongaba a lo largo de todo el territorio o no es decir, si el Sultán controlaba a toda la población. En este punto, habría que responder negativamente. Si bien, al final del siglo XIX y comienzos del siglo XX, la Administración se había ido perfeccionando, no llegaba de igual forma, a encuadrar a toda la población. Esto se debe a la debilidad del Sultán. Hay tres causas que intervienen en este debilitamiento:

1.- La fiscalidad que se ve desbordada por las deudas con potencias europeas (especialmente con España);

2.- las *zawias* con un fuerte poder e implantación entre las poblaciones y

3.- la fuerza que iban cobrando los *caídes* como consecuencia del ejercicio de su poder de forma despótica.

Fue el Protectorado francés el que consiguió llevar hasta el último rincón de Marruecos el poder central. Al principio a través de las armas, con la llamada "pacificación" y en un segundo momento, gracias a la implantación de ciertas instituciones (como el Consejo de Gobierno o la Dirección de Asuntos Cherifianos u otras Direcciones técnicas); la reforma del *Majzén* central; el refuerzo de las figuras del *caíd*; las continuas reformas de las instituciones beréberes, especialmente las *Yemáas*; la implantación aunque sólo sea parcial del derecho público; y desde un punto de vista sociológico a través de la llamada " política de contacto". (No olvidemos el papel tan importante que jugaron el Oficial de Asuntos Indígenas y el Controlador Civil)

La política contradictoria presente durante todo el Protectorado de mantener y conservar las Instituciones tradicionales, y al mismo tiempo modernizarlas o crear otras nuevas, sólo encuentra su explicación en el hecho constante de intentar frenar el poder del *Majzén* central.

En primer lugar, porque no respetaron el principio de autonomía y finalmente, porque ejercieron una Administración directa relegando siempre a un segundo plano al *Majzén* y al Sultán, que por otro lado, le habían aumentado sus poderes .(Recordemos el dahir de 1930 que hizo estallar el movimiento nacionalista cuando vieron claramente como querían separar a la población beréber, de la árabe, manteniendo una jurisdicción a parte, y dependiente directamente de los franceses) .

En segundo lugar, fue el cambio estratégico a finales del Protectorado cuando al intentar frenar el nacionalismo aliado al Sultán, se refugian los franceses en su última baza, el mundo rural. Potencian por un lado, a los *caídes* que seguían teniendo el control y por otro, maquillado de impulso democratizador y descentralizador, quieren que las *yemáas* vuelvan a jugar un papel preponderante. (Aunque, en la clandestinidad y de forma paralela a las que habían creado los franceses, lo seguían teniendo)

Ni se querían fiar solamente de las *yemáas* por su marcado carácter democrático, ni podían aliarse sólo con los *caídes* que también se oponían a este impulso descentralizador.

En cualquier caso, el Protectorado no tuvo la oportunidad de tener que elegir o de seguir manteniendo esa política estratégica, porque en 1956, Marruecos alcanza la Independencia.

En este último período vuelven a presentarse los mismos actores con los mismos problemas. El Rey habría querido "limpiar" a todos lo *caídes* que le traicionaron, y sin embargo, el *Majzén* vuelve a reproducir las mismas alianzas que había mantenido el sistema del Protectorado, porque son, a fin de cuentas, los *caídes* quienes detentan el poder en las zonas rurales. El mundo rural se vuelve un elemento clave para la estabilidad política, y si los *caídes* mantenían cierta estabilidad, estos seguirían formando parte del juego. Como ha quedado ya expuesto, esto es un tema que se discutirá con mayor profundidad más adelante.

En todo este escenario, la Administración aparece como algo más que un puro instrumento de colonización. Dos de sus objetivos fueron el de legitimar y dar legalidad a todo el sistema del Protectorado.

Lo que es aún más importante, la Administración sufre una "sobrepolitización" y se convierte en arena política único lugar donde se podían dirimir los conflictos políticos.

Esto es debido a la ausencia de instancias políticas propias a esta función y al papel preponderante que tuvo la Administración en todo el proceso de colonización.

Un hecho que tampoco se puede ignorar, es cómo los franceses no sólo relegaron al *Majzén* y al Sultán a un segundo plano, sino que intentaron impedir por todos los medios la participación de los marroquíes llamados " indígenas", en todas las instituciones. Aquí estriba una de las pocas diferencias entre el Protectorado francés y el

español, ya que en la Zona española, sí se permitió la participación de los marroquíes en los asuntos públicos.

Por último, no podemos decir que a nivel regional o local hubiera descentralización. Las razones estaban en que los consejos económicos regionales, o las comisiones municipales no eran representativas de nadie. Elegidos por el poder central, los miembros no tenían ninguna capacidad de decisión.

La fiscalidad y la disponibilidad de recursos financieros propios era otro de los escollos infranqueables por el Protectorado para realizar un proceso de descentralización. Ni siquiera en los municipios que presentaban una mayor tradición de vida pública no llegó a haber nunca una auténtica descentralización.

Queda aún, otra razón. Si el Protectorado profundizaba las vías de reformas abiertas en el 51 para las *yemáas*, o llevaba a cabo algunos cambios en las regiones propugnados a finales de los cuarenta por algunos sectores franceses, habrían tenido que abandonar el sistema caídal. Como ya hemos dicho, prefirieron la estabilidad que proporcionaban los grandes jefes locales que realizar un proceso descentralizador que limaba , con las herramientas de la democracia, las bases autoritarias del Imperio Cherifian y las del Protectorado.

CAPÍTULO III:
LA PROVINCIA, MANIFESTACIÓN DEL ESTADO.

1.-INTRODUCCIÓN

Es claro que no se puede dar el salto desde el proceso histórico en el que se va formando la organización administrativa marroquí y hablar de la administración en general y, luego, pasar directamente a hablar de las colectividades locales, ignorando el poder central y la administración autónoma. Nuestra única justificación viene dada por el objeto de estudio, es decir, la descentralización territorial.

Como hemos visto en las anteriores páginas la administración durante el Protectorado cuyas pretensiones eran las de constituir una administración indirecta, acabó siendo una administración directa que, para cubrir todas las demandas, tuvo que adoptar principios autoritarios y centralizadores.

A pesar de esto, no logró llegar con su administración a los niveles locales más elementales de la estructura social y política de Marruecos. La solución fue buscar apoyo en las elites locales tradicionales que aseguraran el encuadramiento de la población de manera indirecta. De esta forma surgió una situación paradójica: por un lado, se mantenían las anacrónicas figuras del *bajá* y del *caíd* frente a la moderna administración que estaban implantando los franceses con sus flamantes direcciones generales y con sus oficiales de asuntos indígenas y sus agentes de control civil (únicos recursos humanos desplegados por el Protectorado entre la población).

Tras la Independencia, la formación del llamado "Estado Moderno" se hace a través del mantenimiento de las dos herencias, la del protectorado y la del imperio cherifian, y por supuesto sin rupturas con el pasado, menos aún, con su pasado francés[1].

Una de las características principales de esta herencia es la marcada influencia del principio centralizador que ha debido ser superado a través de la formación de la Administración territorial "columna vertebral del Estado"[2].

La reconstrucción del Estado implicaba por un lado la reforma de las instituciones para poder establecer las bases del poder del Estado y, por otro lado, hubo

[1] La especificidad del sistema provincial y prefectoral viene dada porque sus fuentes y su modo de gestión recoge de la tradición musulmana (*majzén*iana) y, del derecho público francés adopta algunos principios como los de desconcentración, centralización y tutela. En EDDAHBI, Abdelfattah. "Le système provincial et prefectoral au Maroc" en *Revue Marocaine de droit et d´économie du développement.* Nº 23. 1990. Páginas. 193-209. Pag. 194. Tras la Independencia, no se busca la ruptura con respecto al Protectorado, sino una serie de transformaciones que reformen la Administración, pero sin caer en el vacío administrativo. OUAZZANI CHAHDI, Hassan. "L´éxperience de la réforme administrative au Maroc". En *Revue Marocaine de droit et d´économie du développement.* Nº 23. 1990. Páginas. 181-192. Pag. 182

algunos cambios sociopolíticos que sirvieron para establecer una serie de alianzas con las bases sociales en busca de la legitimidad necesaria para poder mantener al Estado.

La Administración territorial ha debido dar respuesta a dos necesidades, una, ser capaz de encuadrar el territorio, y la otra, el desarrollo de redes humanas. O dicho de otro modo, los objetivos eran, una vez alcanzada la Independencia, la integración social y la estabilidad política. Los medios utilizados para intentar alcanzar estos objetivos fueron la aproximación de la administración a los ciudadanos y abrir en el seno de la administración los cauces necesarios para facilitar la participación en ella.

En este puente entre los fines y los medios, la administración territorial ha debido sufrir reformas y ha tenido que hacer frente a problemas demográficos, económicos, de ordenación territorial y urbanismo y por supuesto, a problemas de tipo político.

En primer lugar, el Rey no estaba dispuesto a aceptar ninguna fuerza política que sirviera como interlocutor entre el pueblo y él. Es a partir de este momento cuando aparece el aparato administrativo como el elemento clave que garantizará el control social y que servirá como principal fuente de información del poder, pero dentro de una relación de subordinación que se inserta en la tradición marroquí del *Majzén*.
De esta forma queda bien claro que el único objetivo de la política administrativa es el control por parte de la Monarquía de la colectividad nacional[3].

En cuanto a los cambios de la sociedad podemos hacer referencia en primer lugar al fuerte crecimiento demográfico que de 1956 a 1982 ve doblar su población. De los once millones de habitantes pasa a 22 millones en los años ochenta, para alcanzar hoy día los 27.775.000 de habitantes[4]. Además, hay que tener en cuenta que el 52% de la población tiene menos de veinte años. El segundo fenómeno es del éxodo rural en el que cada vez son más los que abandonan las zonas rurales para ir a buscar empleo en las grandes ciudades (especialmente, las del litoral).

Esta nueva situación provoca una serie de cambios sociales y políticos. Ya no sirven las viejas estructuras sociales para dar respuesta a estos nuevos cambios y tampoco son capaces de encuadrar a una juventud emergente que no ha vivido bajo la

[2] BASRI, Driss. *L´administration territoriale. L´experience marocaine.* Bordas. Paris. 1990. Pag. 149
[3] ROUSSET, Michel. "Politique administrative et contrôle social" en *Le Maroc Actuel. Une modernisation au miroir de la tradition?.* Editions du CNRS. Paris. 1992. Páginas. 151 y 152
[4] ROYAUME DU MAROC. PREMIER MINISTRE. MINISTÈRE DE LA PREVISION ÉCONOMIQUE ET DU PLAN. *Annuaire de la Statistique du Maroc. 1999.* Direction de la Statistique. Rabat. 1999.

presión del Protectorado, ni le sirve la legitimidad, de una vieja clase política ganada tras la Independencia.

Estructuras familiares o tribales, principios morales, cívicos o religiosos son cuestionados por todos. Este cuestionamiento alcanza también a las autoridades públicas nacionales y locales[5].

La integración social en las ciudades, que crecen a un ritmo vertiginoso[6] , se hace cada vez más difícil. Los barrios marginados a dónde van a parar la mayor parte de los que han decidido abandonar el campo se convierten en zonas difíciles de controlar. La primera consecuencia de estos desajustes sociales son todas las revueltas y movimientos de protesta que surgen en las ciudades y también en el campo.

La reacción por parte del Estado fue la de reanimar la vida política, la puesta en marcha de instituciones constitucionales y la movilización de las fuerzas políticas en torno a dos grandes causas: una fue el impulso democratizador del régimen y la otra, la cuestión del Sahara.

Otros mecanismos de control a los que recurrió el Rey fueron su condición de *Amir al Mouminine* y su fuerte influencia sobre los ulemas. Así, a través de la religión, buscó los apoyos sociales necesarios.

En la política administrativa también se buscaron los medios de control social. Por un lado, tras la Independencia, el Estado debía buscar extender y consolidar su presencia en todo el territorio y por otro lado, su actividad se debía asociar al desarrollo económico y social, para poder borrar la distinción que acentuaron los franceses entre "el Marruecos útil y el Marruecos inútil". La subadministración requería especial atención. La escasez de infraestructuras y de cuadros técnicos y administrativos, y las diferencias entre el mundo rural y el urbano monopolizaban gran parte de los esfuerzos financieros, sin llegar nunca a cubrir todos los objetivos.

El mapa administrativo de Marruecos va a tener como pieza clave a la provincia y la prefectura que sustituyeron a las regiones del Protectorado. Sin embargo, la mayor innovación en cuanto a la organización administrativa fue la creación de las comunas. Además de ser la circunscripción administrativa de base, debía sustituir las tradicionales

[5] ROUSSET, Michel. *Op. Cit.* Pag. 152

[6] La población urbana ha ido aumentando en los últimos años de tal forma que la sociedad rural va dejando paso a una sociedad de carácter urbano. La población urbana en 1994 era de 13.415.659 habitantes, mientras que la población rural era de 12.658.058 habitantes. Datos obtenidos del *Annuaire Statistique du Maroc. 1995.* Royaume du Maroc. Premier Ministre. Ministre chargé de la Population. Direction Statistique.Rabat. 1996.

estructuras sociales, sobre todo las de carácter tribal. Para paliar esta desestructuración, la comuna debía cobrar la calidad de colectividad local y ser la base de la descentralización territorial.

Con todos estos elementos hemos intentado acotar la profunda transformación que sufre Marruecos tras la Independencia. Pero quizá, lo más interesante para nosotros sea ver cuáles son las consecuencias. La primera es que el impulso de la política de modernización viene dado por el poder central. Esta tendencia que arranca desde el Protectorado se ve ahora reforzada por una estructura administrativa que permite al poder central elevarse por encima de las "miserias" de las otras posibles fuentes de poder como podrían ser las políticas o las sindicales.

La segunda consecuencia es la desagregación social que viene provocada por el crecimiento del poder administrativo, pero que ya se había iniciado con la penetración europea y con las transformaciones del sistema económico.

En definitiva, la transformación de la sociedad no es el resultado de una dinámica social, sino que se desprende " de las decisiones del Estado y de su administración cuya dimensión esencial es la centralidad"[7].

Es claro, que desde 1962, el principio de la descentralización ha sido consagrado constitucionalmente, aunque las distintas disposiciones relativas a las colectividades territoriales han ido sufriendo una lenta evolución. La pregunta que debemos hacernos es cuándo o mejor, por qué se produce el salto de un Estado centralizado y unitario a los intentos reales y formales de descentralización.

Para Rousset hay una explicación muy sencilla, "la política de descentralización emprendida tiene por finalidad el remplazamiento explícito de los modos tradicionales de organización de las colectividades de base y de los notables que las animan"[8]. Claisse en esta misma línea reconoce que la multiplicación del número de provincias no se debe solamente al "aumento de la población, o a los intentos de encuadrar administrativamente a la población o a la voluntad de integración de las zonas saharianas, sino que se busca una recomposición del territorio ligada a la promoción de las elites urbanas"[9].

[7] ROUSSET, Michel. *Op. Cit.* Pag. 157.
[8] ROUSSET, Michel. *Ibidem*.
[9] CLAISSE, Alain. "Aménagement du territoire et stratégies sociales au Maroc" en *États, territoires et terroirs au Maghreb.* CNRS. Paris. 1985. Pag. 254

Hay que reconocer que con este impulso descentralizador se ha conseguido avanzar en algunos aspectos. El hecho de que las elecciones locales en las asambleas comunales sea por sufragio universal directo ya es un avance. También es importante tener en cuenta una de las ideas motor en esta lenta evolución, nos referimos a que la evolución de las instituciones políticas empieza por las reformas de las instituciones locales, desde la democracia local.

Sin embargo, las limitaciones también están presentes en esta evolución. La excesiva intervención de la administración en las consultas electorales[10], la fuerte presencia de los agentes de autoridad en la gestión de los asuntos locales, y la ausencia de objetividad en las relaciones entre el Estado y las colectividades locales a la hora del reparto de ayudas y subvenciones son algunas de ellas [11]. Tampoco podemos ignorar que algunos de estos cambios no vienen frustrados por razones políticas como las anteriores, sino porque la crisis económica y financiera ha hipotecado en buena medida el futuro de Marruecos.

La evolución que han sufrido las colectividades territoriales podemos iniciarla con la Constitución de 1962 en la que se podía leer en su artículo 93 que: " Las colectividades locales del Reino son las prefecturas, las provincias y las comunas. Ellas son creadas por la ley". En el artículo 94 determinaba que " las colectividades locales eligen asambleas encargadas de gestionar democráticamente sus asuntos en las condiciones determinadas por la ley". Según el artículo 95 " en las prefecturas y provincias son los gobernadores quienes ejecutan las decisiones de las asambleas prefectorales y provinciales".

Hay dos aspectos que deben ser resaltados en este texto constitucional, el primero es que no se podía crear otro tipo de colectividad local a menos que se reformara la constitución. El segundo es que el artículo 95 limitaba la autonomía

[10] Ver MONTABES PEREIRA, Juan. *Las otras elecciones. Los procesos y sistemas electorales en el Magreb.* Ediciones Mundo Árabe e Islam. Política Árabe contemporánea. Agencia Española de Cooperación Internacional. Madrid. 1999.

[11] Para Alain Claisse si el control administrativo es espacialmente diferenciado (por ejemplo, el control social por parte de la administración es más fuerte en las zonas rurales del Rif que en las del Medio Atlas, al haber de 15.000 a 20.000 habitantes por *caidato* frente a los 40.000 o 50.000 del Medio Atlas.) los flujos de inversión lo son aún más. Las disparidades geográficas aumentan porque no hay unos mecanismos de regulación de la concesión de recursos y de ayudas. CLAISSE, A. "Aménagement du territoire et stratégies sociales au Maroc" en *Op. Cit.* Pag. 253.

orgánica de las colectividades provinciales y prefectorales ya que dejaba en manos del gobernador la aplicación de las decisiones tomadas por la asamblea.

En la Constitución de 1972 vemos ya algunos cambios con respecto al anterior texto constitucional analizado.

El título VIII está dedicado a las colectividades locales. En el artículo 87 dispone que "las colectividades locales del Reino son las prefecturas, las provincias y las comunas. Cualquier otra colectividad local es creada por la ley".

Dos conclusiones se pueden extraer de este artículo. Por un lado, la creación de nuevas categorías de colectividades locales no necesita de una revisión constitucional. Esta idea ya estaba recogida en el texto constitucional de 1970 y por otro lado, el poder reglamentario es competente para crear y también para suprimir, colectividades locales. Por el contrario, la creación de una nueva categoría de colectividad local no mencionada en la Constitución, necesita la intervención del legislador[12].

La Constitución aprobada por el referéndum de 13 de septiembre de 1996 regula a través de su Título XI a las colectividades locales. La principal novedad con respecto a las anteriores constituciones (excepto la de 1992) es el reconocimiento de la región junto con las prefecturas, las provincias y las comunas como una colectividad local (artículo 100). En esta Constitución se reconoce también que el legislador pueda crear a través de la promulgación de una ley otra colectividad local.

El otro aspecto que se puede resaltar es el fortalecimiento del papel del gobernador (artículos 101 y 102) que estudiaremos más adelante[13].

2.-LA ORGANIZACIÓN PROVINCIAL Y DE LA PREFECTURA.

El caso francés nos muestra cómo la construcción del Estado se hace a través de una fuerte centralización por miedo a la ruptura de la unidad nacional. Con el paso del tiempo se ha cedido desde el poder central, y se ha avanzado en la descentralización pero siempre manteniendo un estricto control sobre las colectividades descentralizadas.

[12] ROUSSET, Michel; BASRI, Driss; BELHAJ, Ahmed; GARAGNON, Jean. *Droit administratif marocain.* Collection "Edification d´un État moderne". Imprimérie Royale. Rabat. 1992. (5 ème édition). Páginas. 142,143,144

[13] LAMGHARI MOUBARRAD, Abdelaziz. *La nouvelle constitution marocaine de 1996. Apports et perspectives.* Série Thèmes Actuels. Nº 10. 1997.

Esta tradición administrativa es la que Francia ha dejado como legado en países como Túnez o Argelia. Marruecos es también un claro ejemplo de centralización donde el gobernador de la provincia es a la vez representante del poder central y ejecutivo de la colectividad descentralizada.

Francia ha abandonado este sistema hace poco, a partir de la ley de1982. En ella se prevé que el presidente del consejo general sea el ejecutivo del departamento y el prefecto ha perdido los poderes de tutela sobre las otras colectividades locales que antes tenía.

"En Marruecos se ha considerado la provincia por los poderes públicos, como una circunscripción de acción administrativa. Ella constituía el marco geográfico apropiado para la aproximación de la población al aparato administrativo y técnico del Estado"[14].

La provincia ha sido elegida como cuadro de acciones múltiples. Se presentaba como una entidad uniforme con las mismas estructuras y las mismas competencias en todo el territorio. La regulación jurídica de la provincia pretendía abarcar dos dimensiones con mayor o menor éxito (que más tarde evaluaremos): por un lado la descentralización administrativa como mecanismo de aproximación de la administración a los ciudadanos, y por otro lado, la descentralización territorial que permitía al ciudadano participar en la vida política local[15].

Para hablar de la provincia podemos desarrollar la exposición a través de cuatro planos distintos: podremos ver de la mano de la división administrativa a la provincia, como cuadro territorial que sirve para la integración étnica, tribal, económica, social y política[16]. Un segundo plano es considerar a la provincia como el marco geográfico privilegiado para la implantación de los órganos desconcentrados. El tercer plano se centra en la provincia no sólo como unidad administrativa desconcentrada sino también como una colectividad local que servirá de plataforma para la descentralización (como así ha sido reconocido por todas las constituciones marroquíes). En este plano nos

[14] BASRI, Driss. *Op. Cit.* Pag. 251 y en SEDJARI, Ali. *Les structures territoriales administratives et le développement local au Maroc.* Editions de la Faculté des Sciences Juridiques économiques et sociales de Rabat. 1981. Pag. 125.

[15] EDDAHBI, Abdelfattah. "Le système provincial et prefectoral au Maroc". En *Revue Marocaine de droit et d´économie du développement.* Nº 23. 1990. Páginas. 193-209.

[16] Sedjari da mucha importancia a uno de los objetivos esenciales de la provincia, a parte del acercamiento de la administración a los administrados, nos referimos al papel de la provincia como marco privilegiado para impulsar el desarrollo. Más tarde veremos como este objetivo no es cumplido por la provincia.

detendremos en el análisis de la asamblea provincial. En el último plano es el gobernador el protagonista por ser el representante del Estado que interviene tanto en el nivel de los órganos desconcentrados del Estado como de los órganos descentralizados desempeñando la función de ejecutivo de la asamblea provincial[17].

Además nos detendremos en el estudio del ejercicio de la tutela, haremos una apreciación sobre la descentralización y expondremos algunas soluciones propuestas desde distintas ópticas.

2.A.-LA PROVINCIA, MARCO TERRITORIAL DE INTEGRACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y SOCIAL

La división administrativa nos permite traducir el grado de organización del Estado y de sus servicios y, descubrir la finalidad de la acción.

Si seguimos la evolución de la división administrativa podemos ver cómo antes los lazos étnicos, lingüísticos y tribales eran los que fundamentaban la división administrativa.

La organización de Marruecos se basó durante un largo período en las tribus. Las tribus de la *Chaouia*, los *Doukkala, de Tadla, de los Sraghna, de Abda, de Souss, los Beni-Snassen, los Masmoudas, los Beni-Ouriaghels o los Teknas y los Reguibates* representaban las construcciones étnico-administrativas sobre las cuales el Imperio Cherifian se apoyaba.

Con la evolución de la economía y de la sociedad la división administrativa se va a convertir en un instrumento privilegiado del Estado que le servirá para dirigir las competencias y las acciones de los representantes territoriales con el fin de conseguir una administración más racional y eficaz. En realidad, como recuerda Alain Claisse[18],

[17] Quisiera justificar la elección de este esquema para desarrollar el estudio de la provincia y que es el que articula Basri en su libro tan citado por nosotros, *L´administration territoriale*, y porqué no hemos utilizado el esquema seguido en *Droit Administratif marocain* de Rousset, Basri, Belhaj y Garagnon. La primera razón es que el esquema del primer libro es mucho más completo que el ofrecido por Rousset y la segunda razón es porque no sólo da más información sino porque su visión es más completa y abarca aspectos de la provincia que en *Droit administratif marocain* se obvian. Nos referimos a la justificaión de las distintas divisiones administrativas, al análisis de los órganos desconcentrados incluso volviendo al pasado, y quizá lo más importante es cuando considera al gobernador no sólo en sus funciones de ejecutivo de la asamblea provincial sino también como representante del Estado, del poder central. El único inconveniente que encontramos es que este mismo esquema no podrá ser seguido en el estudio de las otras colectividades locales.

[18] CLAISSE, Alain. "Stratégies d´aménagement et supports sociaux au Maroc" en *L´Annuaire de l´Afrique du Nord*. Paris. 1983. Pag. 252, y en *États, territoirs et terroires au Maghreb*. CNRS. Paris.1985. Pag. 254

hubo dos procesos paralelos. Uno era de integración nacional y el otro consistía en ir borrando progresivamente las comunidades locales tradicionales; todo esto se consiguió gracias a la creación de un territorio fraccionado y centrando el poder a través de la creación de polos encargados de la recaudación y de la redistribución de los recursos[19].

La provincia y la prefectura se convierten en los lugares en donde el Estado puede controlar a las autoridades locales descentralizadas, a las autoridades desconcentradas y a los servicios técnicos.

En definitiva la división administrativa es un instrumento jerarquizado en manos del Estado que lo utiliza para organizar sus intervenciones en función de las circunstancias. En este punto cabría preguntarse cuáles son los objetivos que persigue la división administrativa en Marruecos. En primer lugar, podemos señalar aquellos objetivos de integración de la población y el intento de asegurar la adhesión por parte de la población a la política y actuación del Estado , siempre a través de la comunicación y los intercambios de información entre la población y el Estado.

En segundo lugar, lo que se pretende con la división administrativa es buscar e implantar las mejores condiciones para que las funciones de la administración puedan llevarse a cabo con éxito en aquellas circunscripciones más pequeñas de la administración, nos referimos a los *círculos* y a los *caidatos*.

Sedjari además de señalar este último objetivo de lucha contra la subadministración resalta con mayor fuerza los objetivos políticos y otros que son los que se utilizan en teoría para justificar la división provincial (el criterio geográfico, sociológico y étnico).

Hasta 1959 se podría decir que el objeto esencial de la reforma provincial era administrativo, es decir, encuadrar a la población, luchar contra la subadministración, a través de la presencia de agentes de autoridad en todo el territorio e incluso, pasar de la profundización del proceso de desconcentración al proceso de descentralización.

A partir de 1959 las motivaciones políticas están presentes en la reforma provincial.

"Con la creación de las provincias y las prefecturas, el poder central ha intentado reestructurar su propia jerarquía e instituir un nivel de mando para su clientela. Las

[19] Para Remy Leveau en la actualidad, no sería del todo cierto ya que en casi todos las municipalidades se conserva dos terceras partes de las tribus originales. CONVERSACIÓN EN GRANADA. 2 DE JUNIO. 1997.

nuevas circunscripciones territoriales exigían cuadros de autoridad bastante competentes y consagrados a la causa del poder central" [20].

Los agentes de autoridad y gobernadores que gozan de prerrogativas del poder público se les ha atribuido además un estatus privilegiado que consolida sus poderes y sus funciones. Parece ser que las misiones que ejercen estos agentes de autoridad son las que les coloca por encima de los otros cuerpos de las otras administraciones.

A este nuevo cuerpo se le ha llamado cuerpo de administradores del ministerio del Interior [21] y está estrechamente vinculado al poder político. Esta relación la podemos explicar por razones puramente ideológicas, es decir una misma concepción del poder, o por razones económicas, la defensa de intereses comunes, pero hay otras razones de carácter orgánico que son las que mantienen con fuerza esta relación. El modo de reclutamiento y de revocación muestra cómo el poder central busca un cuerpo de elite que reúna las condiciones de "lealtad".

Tras la Independencia esta elite administrativa se ha ido consolidando como ejecutora de las decisiones de la elite política. Tanto el poder administrativo como el político se ha ido concentrando en las mismas manos gracias a la forma selectiva de reclutamiento de los agentes de autoridad y a las alianzas entre las distintas familias y grupos que detentan el poder.

Sedjari resume los objetivos perseguidos por la reforma provincial y de las prefecturas de la siguiente manera:

-"La preparación de cuadros administrativos intermedios
- La desconcetración del poder central
- El acercamiento de la administración a los administrados
- La promoción de las nuevas elites"[22].

2.A.1.- LA PROVINCIA Y LA PREFECTURA: CUADROS PRIVILEGIADOS DE LA ACTUACIÓN DEL ESTADO.

Antes incluso del Protectorado existía una clara división administrativa en la que los *bajaes* dirigían las ciudades y los *caídes* las tribus o fracciones de tribus.

[20] SEDJARI, Ali. *Op. Cit.* Pag.130
[21] *Dahir* nº 1-63-038 de marzo de 1963 sobre el estatuto particular de los administradores del Ministerio del Interior. B.O. nº 2629 de 15 de marzo de 1963. Pag. 385.
[22] SEDJARI, Ali. *Op. Cit.* Pag. 130

Recordemos la ya clásica distinción entre el *bled siba* y el *bled majzén* que analizamos en el capítulo anterior .

El Protectorado trajo una nueva organización administrativa que en un principio fue puramente militar, el principal objetivo era la pacificación del territorio, si bien, desde 1912 la región era la base de la organización territorial.

Una vez que Marruecos alcanza su independencia y para borrar de la memoria colectiva los recuerdos de la colonización, se optó por eliminar todos los símbolos de esta época. Uno de ellos era sin duda la región. Lo curioso de este proceso es que se eliminó la región y se levantó en su lugar, dentro de la estructura administrativa, la provincia. Además no olvidemos la incesante incongruencia que existe entre aquello que se nos presenta como objetivos que fueron en teoría seguidos a la hora de reconstruir la organización territorial y lo que realmente se hizo. Nos referimos al objetivo de integración étnico y geográfico. Autores como Claisse y Leveau (que por otro lado son citados por Basri, que es quien presenta los objetivos formales) nos recuerdan que lo que realmente se hizo para garantizar la unidad y la integración nacional fue "briser" las comunidades locales y tradicionales y que la nueva división administrativa se fundó en criterios económicos y políticos y no de integración étnica o tribal. Una de las mayores críticas que se le puede hacer a esta reforma con respecto a la reforma comunal es que no representa a una colectividad con conciencia en torno a unos intereses comunes, sino que es una colectividad local encargada de gestionar los asuntos administrativos de los ciudadanos.

Sedjari llega a firmar que la división provincial es una división artificial construida para permitir el desarrollo de una elite administrativa y que en la asamblea provincial quien está presente son los representantes de los organismos profesionales, de las cámaras de comercio e industria, de artesanado y de agricultura. Esto implicaba que se diera respuesta a las demandas e intereses de estos grupos profesionales en detrimento de los objetivos de desarrollo general[23].

Quizá sea más correcto decir que la diversidad geográfica del país, sus referentes económicos y sociales y sus componentes étnicos e incluso políticos se tenían en cuenta en la división administrativa, lo único que ocurre, es que se había establecido como prioritario, la consolidación de la integración de las poblaciones en la comunidad nacional.

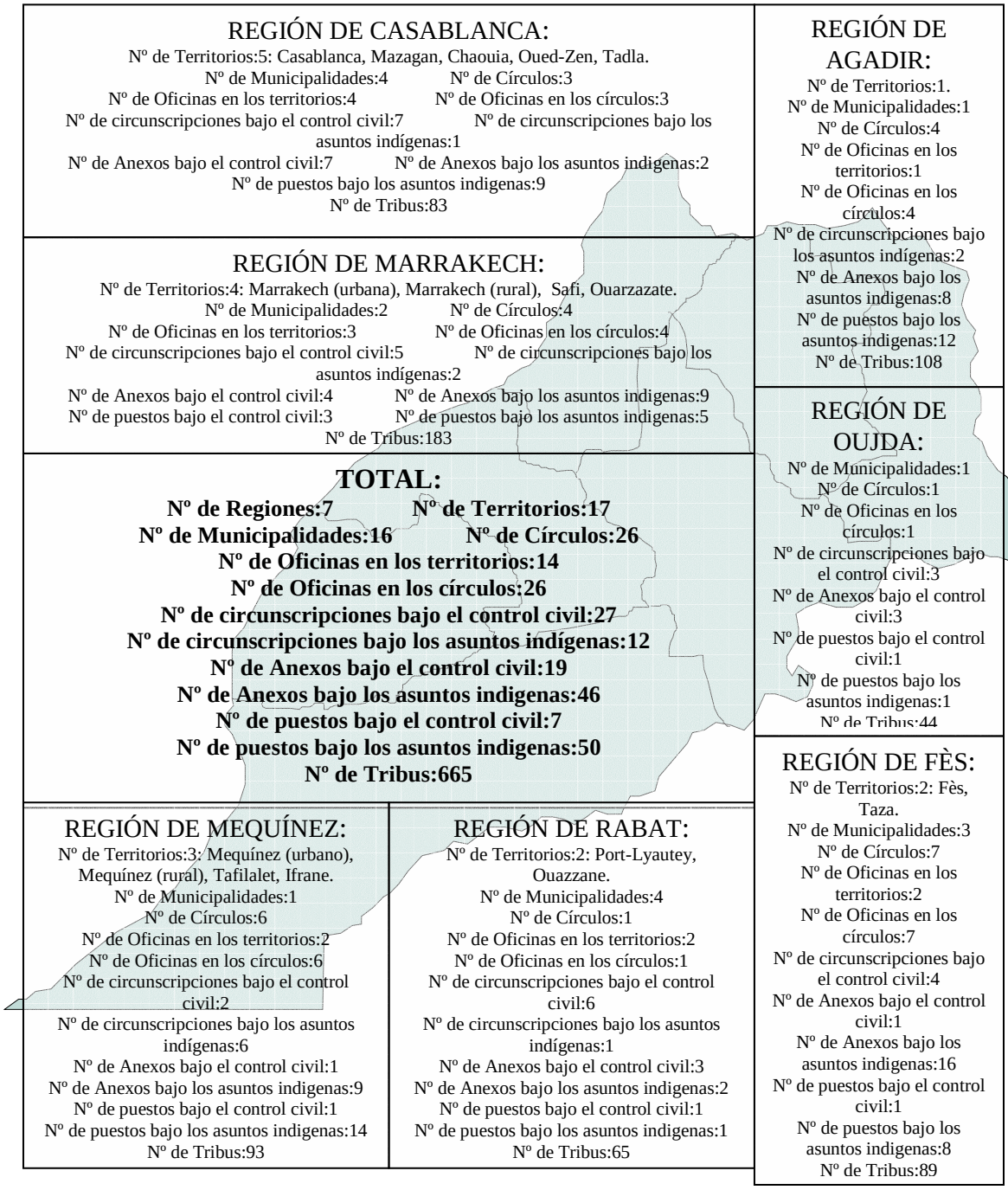
[23] SEDJARI, Ali. *Op. Cit.*Pag. 131.

Tras la Independencia vemos las siete regiones de la antigua zona francesa y las cinco provincias de la zona española evolucionar hacia las 19 provincias y cinco prefecturas de la nueva división administrativa marroquí[24].

[24] Las provincias son: Rabat, Mequinez, Fez, Taza, Uxda, Tafilalet, Ouazazate, Marraquech, Agadir, Safi, El Jadida, Settat, Beni-Mellal, Tanger, Nador, Larache, Tetuán, Chefchaouen y Rif. Las prefecturas son: Rabat, Casablanca, Fez, Mequinez y Marraquech.

Figura III.1

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA ZONA QUE ESTABA BAJO PROTECTORADO FRANCÉS[25].



[25] BASRI, Driss. . *Op. Cit.* Pag.255

Por tanto el precedente de las provincias como división administrativa lo podemos situar en las regiones creadas durante el Protectorado. El objetivo que se persigue es el de establecer un escalón intermedio entre el poder central y las circunscripciones de base.

El hecho de facilitar el encuadramiento de la población tras la Independencia es lo que lleva en un primer momento a la publicación del *dahir* de 13 de octubre de 1956. Este *dahir* establecía la creación de 19 provincias y 5 prefecturas, aunque en 1959 fue substituido por otro *dahir* de 2 de diciembre, el cual establecía 16 provincias y 2 prefecturas.

(Agadir, Al Hoceima, Beni Mellal, Casablanca, Fez, Nador, Ouazarzate, Uxda, Rabat, Tanger, Ksar-es-Souk, Marraquech, Mequínez, Tetuán, Tarfaya y Taza y las prefecturas son: Rabat-Salé y Casablanca).

En cualquier caso estas nuevas circunscripciones no suponían una verdadera descentralización, sino una simple desconcentración administrativa. Sin embargo, para algunos autores[26] la voluntad política de democratizar las instituciones y de asociar a los ciudadanos con las tareas de desarrollo sirvieron como factores determinantes para una evolución hacia la descentralización que encuentra su primera concreción en la Constitución de 1962.

Para organizar estas colectividades locales encontramos el *dahir* de 12 de septiembre de 1963[27] relativo a la organización de las prefecturas y provincias y sus asambleas. Textos del mismo día también regulaban la lista de las provincias y las prefecturas, el número de escaños de las asambleas y, fijaba la fecha para las primeras elecciones provinciales.

Con el tiempo se vio que la provincia no podía cumplir el objetivo que inicialmente se le había asignado: el de servir de marco para el desarrollo económico y como proyección en el espacio de las previsiones de los planificadores[28]. De ahí, la necesidad de reagrupar las provincias en regiones capaces de dar respuesta a los planes

[26] ROUSSET, M; DRISS, A.; BELHAJ, A.; GARAGNON, J. *Op. cit.* Pag. 145

[27] Publicado en el B.O. 1963, Pag. 1469 fue modificado por el *dahir* de 18 de marzo de 1966. B. O. 1966, Pag. 389. La principal modificación era respecto al presupuesto de las provincias y prefecturas. Este *dahir* creaba dos presupuestos: uno , primitivo, y otro adicional. El tema del presupuesto ha sido objeto de otras transformaciones a través de los *dahires* de 39 de septiembre de 1976, B. O. 1976, nº 3335 bis, Pag. 1050 y por el *dahir* de 21 de noviembre de 1989. Este último *dahir* relativo a la fiscalidad de las colectividades locales y sus agrupaciones ha instituido impuestos fiscales que van a parar a las arcas de los presupuestos provinciales y de las prefecturas.

[28] SEDAJARI, Ali. *Op.cit.* Páginas. 126 y 139

de desarrollo ya que esta solución podía presentar una importante mejora en cuanto la implantación de infraestructuras, y un mayor aprovechamiento de los recursos económicos y naturales.

Frente a este claro impulso de la regionalización, el papel de la provincia debe ser pensado, esta vez, en función de su ubicación entre la región y la circunscripción de base. Aún así, el papel de la provincia sigue siendo importante ya que las dimensiones del terreno, la dispersión de la población y el número y la complejidad de las actuaciones administrativas hacen que la provincia siga apareciendo como el marco más apropiado para encuadrar a la población[29]. La provincia sigue siendo la encargada del mantenimiento del orden aunque, como hemos dicho más arriba, eso no la libra de sufrir una serie de transformaciones. Una de ellas es la que concierne al número de provincias y la división territorial.

El objeto de estas modificaciones era acercar la administración de los ciudadanos y clarificar las relaciones entre las provincias y prefecturas limítrofes. Sin embargo, como recalca Basri en su libro, el mantenimiento del orden y la seguridad era lo que realmente promovía estos cambios. El ejemplo de la promulgación del *dahir* de 1977 sobre el papel de los gobernadores es paradigmático en este sentido. La finalidad última era la de frenar la descentralización que había recibido el fuerte impulso de la Carta comunal de 1976 pero tuvo como consecuencia, un pequeño avance en el camino de la desconcentración.

Sedjari también recalca que el objetivo que impulsa esta multiplicación de la división provincial es puramente político. Ya no son solamente los objetivos étnicos, geográficos o sociales los que no tienen ningún peso a la hora de elaborar el nuevo mapa provincial, sino que el criterio económico tiene un carácter meramente subsidiario. Si tenemos en cuenta que las nuevas circunscripciones son demasiado pequeñas como para reparar los desequilibrios regionales, que no poseen los suficientes recursos naturales, humanos y financieros como para poder promover un auténtico desarrollo, podemos afirmar que la provincia como ha sido planteada desde el poder central no representa un marco adecuado para el desarrollo económico. (Entre otras razones porque como hemos dicho más arriba no era el principal objetivo).

Naciri también insiste en esta idea. Tanto la provincia en Marruecos, como la *wilaya* en Argelia y el *gouvernorat* en Túnez lo único que buscaban era la unidad

[29] ROUSSET, M. ; BASRI, D.; BELHAJ, A. ; GARAGNON, J. *Op. cit.* Pag. 146

administrativa, pero no la promoción de un desarrollo económico y social integrado. Los poderes centrales olvidaron que la gestión del desarrollo podría haber servido de catalizador de las fuerzas sociales a través de técnicas contractuales y de concertación.

Las prerrogativas del representante del Estado en esas circunscripciones son cada vez más fortalecidas, mientras se reduce el espacio sobre el cual ejercen su poder.

Efectivamente se consigue incrementar el control de la población pero no el control del espacio. El reverso de la gran empresa de la centralización estatal no es otro que la ineficacia económica, social y política de su acción[30].

Este proceso se enmascara tras el discurso sobre la descentralización, la regionalización y todos sus éxitos. La otra gran excusa para evitar la profundización en el proceso de descentralización es el carácter transitorio de esta situación pero necesario para la construcción y la afirmación del Estado nación.

La centralización ha conseguido que el Estado pueda ejercer una dominación completa sobre el espacio territorial, es decir, que su soberanía corresponda a un territorio delimitado por fronteras reconocidas internacionalmente. Sin embargo, esta dominación es relativa ya que el Estado ha fracasado, la crisis económica le ha sobrepasado y ha perdido el control sobre la sociedad, y además, en uno de los espacios más protegidos, el espacio urbano.

Las consecuencias de esta obsesión por el control del territorio se manifiestan en tres niveles: 1) la preferencia del mundo urbano hipoteca el desarrollo del mundo rural; 2) las opciones económicas priman las grandes realizaciones en detrimento de proyectos con una vocación más modesta y 3) las estructuras locales de la administración territorial no disponen de los mecanismos necesarios para un desarrollo de base. De esta realidad podemos destacar por tanto la persistencia de una desestructuración de las organizaciones comunitarias que antes gestionaban de forma comunitaria sus recursos y, que una amplia capa de la población rural se ve apartada de los mecanismos de toma de decisiones. El individuo se encuentra frente al todo poderoso Estado, sin ningún mecanismo de intermediación válido[31].

[30] NACIRI, Mohamed. “Développement et maîtrise des territoires”. En *Espaces et pouvoirs locaux.* Session de Syros 10-17 juillet 1994. Textes réunis par Pièrre Robert BADUEL. Université de Provence. Communauté des Universités Méditerranéennes. Pag. 64

[31] NACIRI, Mohamed. “Développement et maîtrise des territoires”. *Op. Cit.* Páginas. 66 y 67.

La coyuntura política es la que realmente impulsa la división provincial. Los dos golpes de estado fallidos en 1971 y 1972, la aparición de núcleos de tensión en Khuribga, en Mulay Buazza y en Khenifra hace que la presencia de la autoridad como máximo exponente del control del poder central sea de carácter extremadamente urgente. La presencia del poder en todo el territorio nacional, por un lado, como garante de la seguridad y el orden, y por otro, como controlador, era el principal objetivo de la nueva división administrativa que conformase la unidad nacional que poco a poco iba recuperando tras la Independencia.

Los ciudadanos parecen mantener una actitud favorable a este movimiento de desconcentración. Junto con el presentimiento de una promoción en la jerarquía territorial se añade las ventajas de una aproximación al poder, como son las nuevas vías de acceso a los recursos, la creación de servicios públicos y la implantación de infraestructuras[32].

Las fechas más importantes que debemos tener en cuenta en la evolución de la división administrativa son 1956-1959, 1965-1973 y 1982 en donde se puede comprobar una relación directa entre las reformas y la coyuntura política.

En 1965 la sede de la capital de la provincia de Rabat ha sido transferida a Kenitra. También se crea la provincia de Safi como consecuencia de la división de la provincia de Marraquech. Safi estaba infrarrepresentada en el seno de la asamblea provincial de Marraquech. De los 29 miembros de la asamblea sólo 11 provenían de Safi que contaba con una población de 750.000 habitantes. Se supone que con la división de la provincia de Marraquech en dos unidades administrativas distintas facilitarían que los habitantes de Safi defendieran mejor sus intereses directamente frente al poder central. Y lo que Basri nos presenta como edificio para la articulación de intereses de la población con la implantación de dos grandes tribus, *Chiadmas y Abdas* nosotros nos preguntamos si no vendría más bien la creación de la provincia de Safi por la búsqueda del encuadramiento e integración de las distintas poblaciones bajo el control directo del poder central representado en las provincias por el gobernador.

En 1967 son creadas las provincias de Settat, El Jadida y Khuribga a través de la división de la provincia de Casablanca. En esta división podemos ver con toda nitidez

[32] Esta actitud la podemos ver en acciones concretas como las que señala Alain Claisse en "Aménagement du territoire et stratégies sociales au Maroc" en *Op. Cit.* Pag. 255. Por ejemplo la llegada a Palacio de una delegación de notables que se presentó para pedir una nueva provincia (El Kelâa de los Sraghna) . O

que el objetivo perseguido es precisamente la necesidad del desarrollo económico que incluso prevalece sobre la preocupación del mantenimiento del orden y de la seguridad. Así con la formación de estas nuevas provincias se pone de manifiesto el deseo de construir una administración eficiente que abra el máximo de posibilidades a los actores económicos.

En 1973 siguen las modificaciones del mapa provincial con la creación de tres provincias:

-La provincia de Khemisset formada por la extracción de algunos *círculos* de la provincia de Kénitra. Los círculos son: Khemisset, Oulmès, Rommani, y Tiflet.

La provincia de Khénifra reagrupa tres círculos que fueron quitados a la provincia de Mequínez y a la de Ksar-Es-Souk. Los círculos son: Midelt, Khénifra, Mulay Buazza. Con la creación de esta provincia se consigue que la autoridad del Estado alcance a todo el territorio. En realidad viene impulsada por los acontecimientos de marzo de 1973 de Mulay Buazza, debidos a las infiltraciones de "elementos subversivos procedentes de Argelia" [33].

La provincia de El Kelaâ- des Sraghna reune cinco círculos quitados a la provincia de Marraquech. Los círculos son: Attaouia, Demnate, Rehamna, Sidi Bou-Othmane, Sraghna Zemrane.

En 1974 es creada la provincia de Figuig formada por dos círculos uno quitado a la provincia de Uxda y el otro a Ksar-Es-Suk, hoy llamada Er-Rachidia. Los círculos son Bni Tajjit y Figuig.

La creación de otras provincias ha venido motivada por la excesiva extensión de alguna de las provincias y porque tenían ciudades que por sus dimensiones y por el papel que cumplían podían perfectamente convertirse en provincias. Otra razón clave para explicar la multiplicación del número de provincias fue la recuperación del Sahara.

En cuanto a la primera razón podemos señalar las siguientes provincias creadas en 1975: Chefchauen, Azilal, Essauira, Tiznit y Bukemane.

En 1977 son Tata y Ben Slimane las nuevas provincias.

el hecho de que los emigrantes esten dispuesto a invertir en su provincia para contribuir en la construcción de una mezquita (Tiznit), arreglar un zoco o pedir la creación de una zona industrial (Taza).

[33] BASRI, Driss. *Op. Cit.* Pag. 258. Nota 2. Sedjari viene a plantearse este problema en unas claves distintas. ¿ No vendrá esta división de Khenifra más bien justificada porque representa la confederación de tribus Zaïen , y es considerada como la capital de las tribus beréberes del Atlas-Medio?- *Op.cit.* Pag. 136. Nota 1.

La recuperación del Sahara da lugar a la creación en 1976 de tres provincias: Laâyune, Es-Semara y Bujdur.

En 1977 Taunate es creada a través de la reagrupación de los círculos de Ghafsai, de Karia Ba Mohamed y Taunate que antes dependían de Fez.

Conforme el Estado se ha ido consolidando desde un punto de vista territorial se han ido creando nuevas provincias. Así, en 1979 ven la luz las provincias de Azilalel, Guelmin, Ifrane, Sidi Kacem, Tan-Tan y Tarudannt y Oued-ed-Dahab.

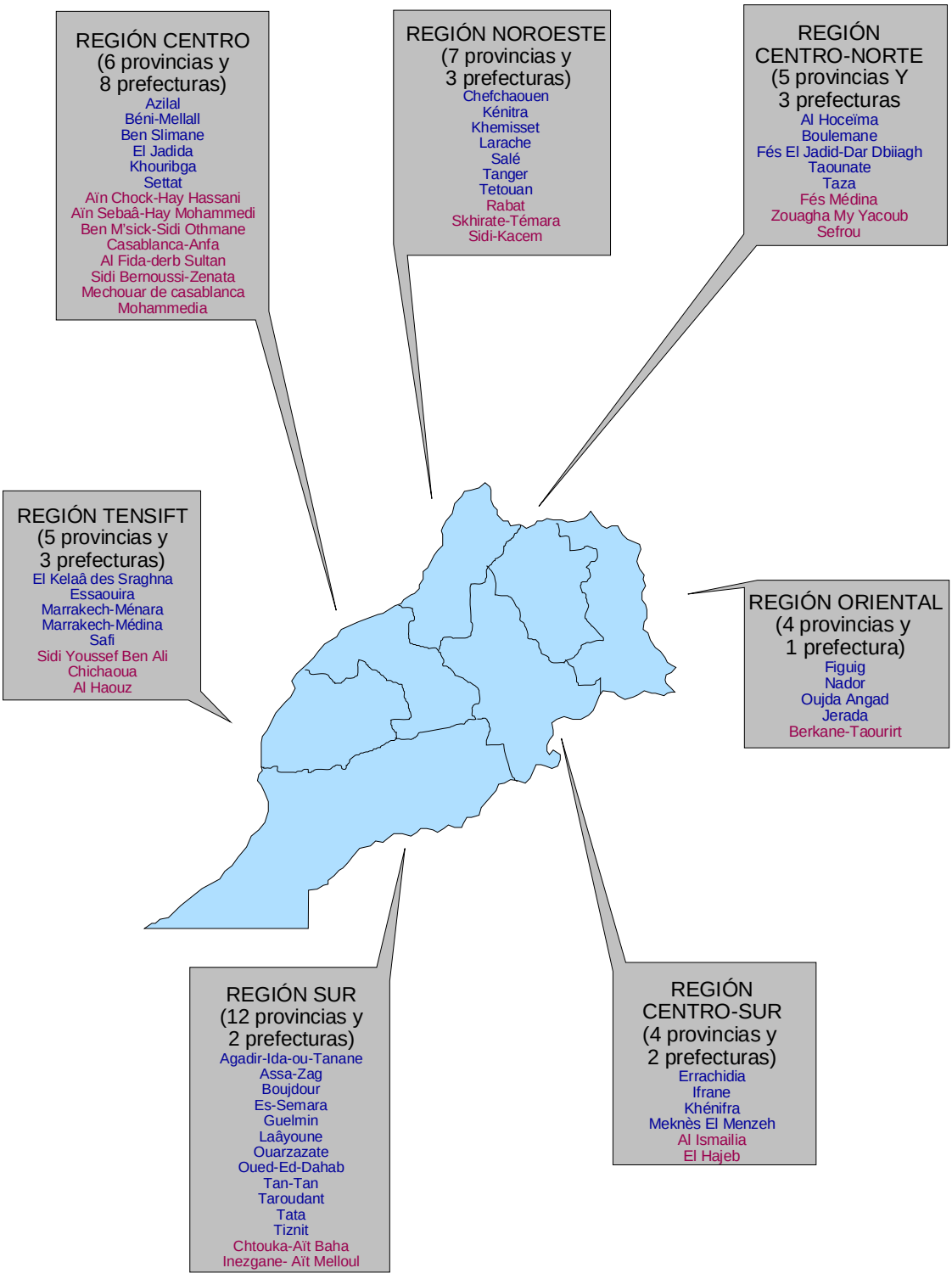
El decreto de 1 de enero de 1991 reconoce la existencia de 41 provincias (B.O. 1991, Página. 54) además de la provincia de Assa-Zag.

En 1997, el número de provincias es de 44[34] según el decreto nº 2-97-281 de 9 de abril de 1997 que modifica y complementa el *Dahir* de 2 de diciembre de 1959 sobre la división administrativa del Reino.

[34] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Collectivités locales en chiffres. 1998.* Publication du Centre de Documentation des Collectivités Locales. Rabat. 1998.

Figura III.2:Organización administrativa.

(Provincias, Prefecturas)



En cuanto a las **prefecturas** podemos decir que a partir de 1980 se ha despertado el interés de los poderes públicos por las prefecturas debido al creciente número de problemas que presentan cuestiones como el urbanismo o el empleo. Hoy hay un total de veinticuatro más las tres circunscripciones creadas a la ocasión de la designación por parte de Hassan II de los walis de región y de los gobernadores de las prefecturas[35]. Nos referimos a la creación de la prefectura de Salé-El Jadida, la prefectura de Mulay Rachid Sidi Othmane y la prefectura de Awar. En total hay 71 provincias y prefecturas.

Una de las razones que se suelen argumentar para justificar esta multiplicación de provincias y prefecturas es el constante crecimiento de todas las aglomeraciones urbanas, especialmente en el eje urbano de Casablanca-Rabat-Kenitra, y en las ciudades de Fez y Marraquech. Los problemas que plantea este crecimiento de la población urbana son de orden público, de funcionamiento de los servicios públicos, y de ordenación urbana[36].

Recordemos que si uno de los objetivos de la administración era el de encuadrar la población, de ahí el aumento de las provincias y prefecturas, no debemos olvidar que otro de sus objetivos es el de la planificación y el desarrollo, lo que nos lleva al proceso contrario, es decir, el reagrupamiento de algunas de estas circunscripciones ya que por sí mismas no pueden cumplir este objetivo.

Esta reagrupación de prefecturas se realiza gracias a la ***wilaya*** que "constituye una unidad urbanística, económica y humana que debe ser administrada como un todo para todo lo concerniente al desarrollo económico y social a medio término así como todo lo concerniente a la planificación urbana. La *wilaya* aparece de esta forma como un cuadro espacial particularmente bien adaptado para tratar los problemas de ordenación del territorio"[37]. Lo que se pretende con esta nueva circunscripción es asegurar la complementariedad de las distintas prefecturas y garantizar una mejor coordinación entre sus acciones.

La creación de la *wilaya* que remonta a 1984 no está aún regulada por ningún texto jurídico, recordemos que la *wilaya* no es una colectividad local. Sólo podemos

[35] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. *La déconcentration corollaire de la Déconcentration.* VII Colloque National des Collectivités Locales. Casablanca, 19, 20 et 21 octobre 1998. Pag. 106.

[36] En cuanto al tema del reparto de la población, Sedjari critica que se hayan creado provincias demasiado pequeñas lo que limita su posible desarrollo. *Op. Cit.* Pag. 136

[37] ROUSSET, M.; BASRI, D. ; BELHAJ, A. ; GARANGNON, J. *Op. cit.* Pag. 148

encontrar un decreto de 3 de julio de 1984 que regula las *wilayas* de Rabat-Salé y del Gran Casablanca.

La supuesta preeminencia del *wali* que es al mismo tiempo el gobernador de la prefectura en donde se implanta la *wilaya*, con respecto a los otros gobernadores que pertenecen a la misma *wilaya*, es más bien de tipo protocolaria que jurídica.

En 1984 sólo existían dos *wilayas* y en la actualidad hay diez en virtud del decreto nº 2-97-281 de 9 de abril de 1997 que modifica completamente el *dahir* de 2 de diciembre de 1959 relativo a la división administrativa del Reino. Por tanto, las *wilayas* existentes son: Rabat-Salé y Gran Casablanca; Fez; Marraquech; Mequínez; Uxda; Agadir; Tetuán; Laayun y Tánger. A estas debemos añadirles las *wilayas* creadas como ocasión de las recientes nominaciones de los walis de región y los gobernadores de las provincias y prefecturas realizadas por el Rey, Kenitra, Oued.Eddahab-Guelmun, Al Hoceima, Sefi y Beni Mellal.

La *wilaya* en su concepción también ha sufrido una pequeña modificación ya que al principio estaba pensada sola para que reagrupara prefecturas, la realidad actual es que las *wilayas* también integran a provincias. Es el caso de las *wilayas* de Fez, Marraquech, Mequínez, Uxda, Agadir, Tetuán y Laayún[38].

Lo que se ha conseguido con esta evolución de la división administrativa es adaptar la acción del Estado a todo el territorio. La media nacional de habitantes por provincia o prefecturas es de 500.000 habitantes. VER ANEXO I .Esta alta cantidad de habitantes por provincia presenta ciertos inconvenientes de ralentización de la acción del Estado en un país como Marruecos, es decir, un país en vías de desarrollo. De ahí que para facilitar su desarrollo las provincias y prefecturas sean divididas sus zonas rurales en: *círculos, caidatos y anexos* y sus zonas urbanas en: *distritos y arrondissement*.

Las colectividades locales son personas jurídicas de derecho público que gozan de autonomía financiera y administrativa y que gestionan sus propios asuntos por la intermediación de una asamblea elegida y con la ayuda del gobernador que ejecuta las decisiones bajo el control de la tutela del Estado[39].

[38] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Les collectivités locales en chiffres. Op. Cit.* Páginas. 105 y 106
[39] ROUSSET, M.; BASRI, D.; BELHAJ, A. ; GARAGNON, J. *Op. cit.* Pag. 149

2.A.2.- LOS CÍRCULOS Y LOS *CAIDATO*S

El *dahir* de 2 de diciembre de 1959, en su artículo 2º establece que las provincias estarán divididas en cículos que, a su vez, se dividen en *caidato*s.

El círculo constituye una circunscripción intermedia entre la provincia y el *caidato*. Si el *caidato* constituye la circunscripción base, el círculo ha sido concebido con el fin de descongestionar las cargas de la administración de la provincia así como a los *caidato*s, y ayudar a estos últimos en las cuestiones técnico-administrativas.

Las provincias son divididas en círculos en función de una serie de factores: vías de circulación, distribución de los centros urbanos, medios de comunicación, equipamientos, y potencial económico.

2.A.2.a.-Los Círculos

La noción de círculo ya existía durante el Protectorado cuando la división administrativa francesa estaba formada por varias unidades territoriales: la región, el territorio, el círculo, la circunscripción y el anexo. Prácticamente todas ellas se basaban en el criterio étnico.

Tras la Independencia, la nueva ordenación de la organización territorial sería definida por *dahir* de 2 de diciembre de 1959, y se incluyeron los círculos. Sin embargo esta disposición no se aplicó, así los 72 círculos creados en 1959 lo fueron por decreto y no por *dahir*.

El último texto que regula los círculos es de 9 de abril de 1997.

Cada círculo tiene una media de diez comunas a excepción de algunos círculos que están formados por un mayor número de comunas. Como el caso del círculo de Tarudannt con 32 comunas y el de Inezgane con 24 comunas.

Después de las distintas transformaciones sufridas por la división administrativa, la media actual de comunas por círculo es de seis, lo cual no excluye que algunos círculos haya un mayor número de comunas.

A pesar de estas transformaciones el número de círculos existentes en 1959 y en 1973 apenas si varía, eran 76 círculos en 1973. Sin embargo, el crecimiento demográfico, el alejamiento geográfico y la gran extensión del territorio bajo el control de un sólo agente de autoridad presenta las condiciones necesarias para poder hablar de subadministración.

Dentro de la política de aproximación de la administración al ciudadano ha llevado que algunos círculos, cuya superficie y población eran considerables, fueran objeto de una revisión. Así el decreto de 14 de agosto de 1973 crea 24 nuevos círculos, con lo que se llega a un total de 100 que irán aumentando conforme se van creando nuevas provincias, por ejemplo las cinco nuevas provincias creadas en 1975, supusieron once círculos más. La recuperación de las provincias del Sahara en 1976 (Laâyune, Es-Semara y Bujdur) incrementó el número de círculos en cinco.

El número actual es de 159 círculos, que representa una media de tres o cuatro círculos por provincia con excepciones como Errachida que cuenta con siete círculos.

TABLA III.1.-EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE CÍRCULOS EN RELACIÓN CON EL NÚMERO DE PROVINCIAS [40].

AÑO	NÚMERO DE PROVINCIAS	NÚMERO DE CÍRCULOS
1960	16	72
1970	21	76
1980	37	131
1986	40	133
1997	44	159

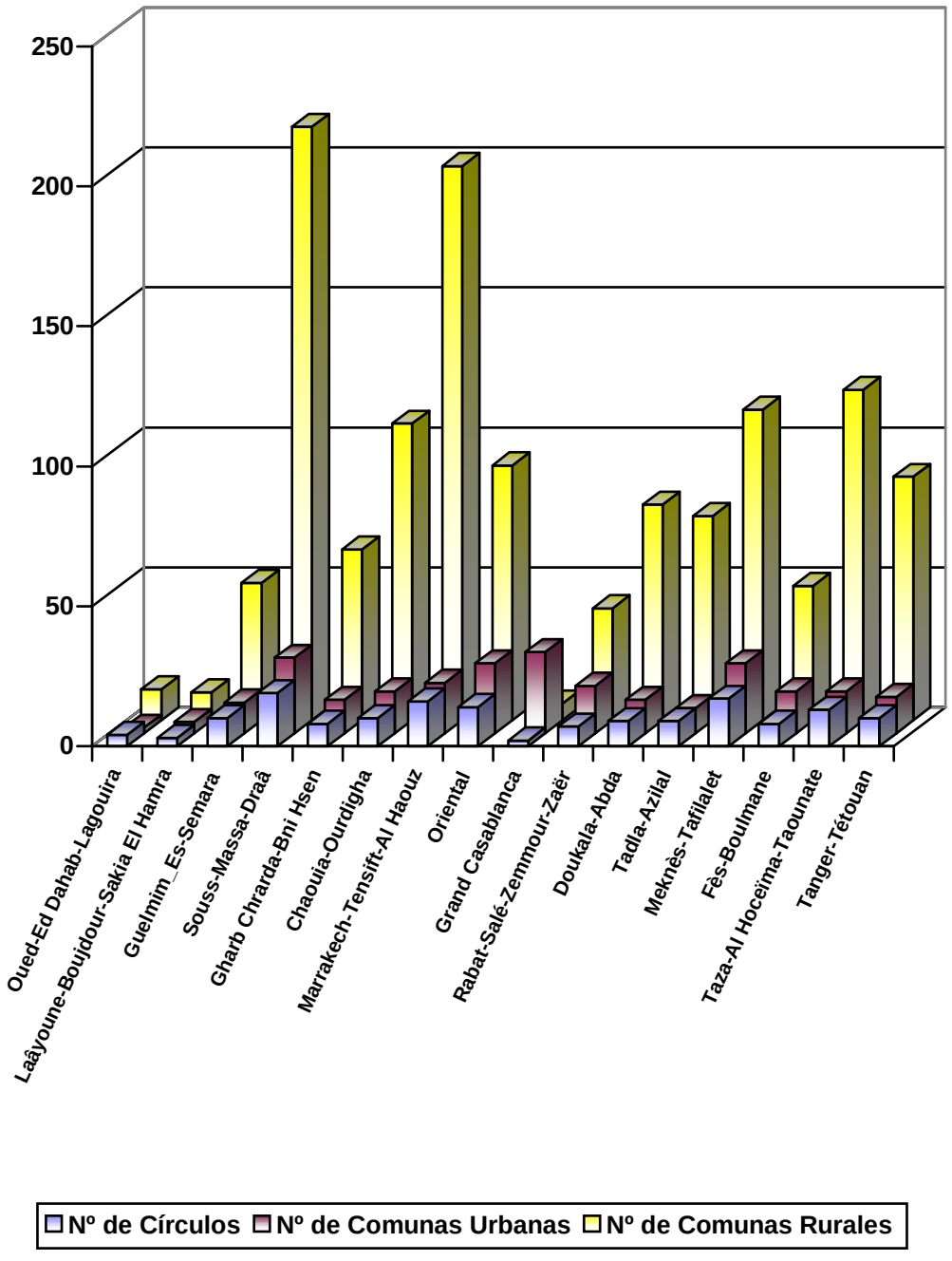
[40] BASRI, Driss. *Op. Cit.* Pag. 264. Nota 3.

TABLA III.2.ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS REGIONES (Año 1997)[41].

REGIÓN	Nº de Círculos	Nº de Comunas Urbanas	Nº de Comunas Rurales
Oued-Ed Dahab-Lagouira	4	2	11
Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra	3	4	10
Guelmim_Es-Semara	10	11	49
Souss-Massa-Draâ	19	27	212
Gharb Chrarda-Bni Hsen	8	12	61
Chaouia-Ourdigha	10	15	106
Marrakech-Tensift-Al Haouz	16	18	198
Oriental	14	25	91
Grand Casablanca	2	29	6
Rabat-Salé-Zemmour-Zaër	7	17	40
Doukala-Abda	9	12	77
Tadla-Azilal	9	9	73
Meknès-Tafilalet	17	25	111
Fès-Boulmane	8	15	48
Taza-Al Hoceïma-Taounate	13	15	118
Tanger-Tétouan	10	13	87
TOTAL	**159**	**249**	**1298**

[41] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. . *Op. Cit.* Páginas. 12 y 13.

Figura III.3: ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS REGIONES (Año 1997)



Este crecimiento progresivo de los círculos sigue los mismos objetivos que promovían la multiplicación de las provincias y que también guiarán los distintos cambios sufridos por los *caidato*s. Hacemos referencia a los objetivos de mantenimiento del orden y la seguridad y la búsqueda del desarrollo económico.

La creencia de que a mayor encuadramiento de la población mayor control social responde el hecho de que el número de habitantes por círculo varíe según las zonas, siendo mucho menor en "zonas menos seguras" como el Rif y especialmente en las zonas fronterizas y mayor, en las zonas que se les considera como más seguras o con menos posibilidades de plantear problemas al poder central.

Con el círculo se pretendía establecer un marco para la animación económica pero cada vez se ve con mayor claridad, que los círculos no cumplen esta función primordial.

Por tanto, planea la cuestión de si este nivel administrativo, no es un nivel "de más". Varias razones juegan en su contra: multiplicación de prefecturas y provincias, el aumento de las atribuciones de las comunas y la mejora de la red de los *caidatos*.

La política de multiplicación de las circunscripciones administrativas ha tenido como consecuencia el aumento del número de los círculos y la disminución de su superficie.

2.A.2.b.-Los Caidatos

Según el artículo 2 del *dahir* de 2 de diciembre de 1959, los *caidato*s son las subdivisiones de los círculos.

Aunque esta unidad administrativa siempre ha existido bajo el nombre de *caidato* o de anexos de provincias, hasta el decreto de 14 de agosto de 1973 no ha tenido existencia jurídica formal. En este decreto se enumeraban los círculos, *caidato*s y las comunas urbanas y rurales del Reino además de fijar el número de consejeros que se podían elegir para cada comuna.

El número actual de *caidato*s es de 460 lo que nos muestra la voluntad de los poderes públicos de dotar a cada comuna rural de un mando caidal propio. Si tenemos en cuenta que el número de comunas rurales es de 1298 y el de *caidato*s de 505 podemos deducir que la media actual es de menos de dos comunas por *caidato* y, de tres o cuatro *caidatos* por círculo.

La multiplicación de los *caidato*s implica un mejor encuadramiento por parte de la administración territorial. Sus principales consecuencias son: permite a la población comprender mejor las políticas llevadas a cabo por el Estado y también, permite especializar las intervenciones de los poderes públicos. Otra consecuencia de este encuadramiento es que el gobierno y los ministerios técnicos pueden conocer mejor y estar más informados acerca de los deseos y las carencias de la población.

Esta voluntad de dotar cada comuna de su propio *caidato* chocará tarde o temprano con la otra iniciativa que prevé multiplicar el número de comunas. Las motivaciones que impulsaban esta última política era el hecho de que hubiera 801 comunas mientras que durante el Protectorado había 1245 *yemáas*. En la actualidad ya se ha alcanzado este objetivo y se han formado 1547 comunas. Además el número de habitantes por comuna asciende a 18.000. Si tenemos en cuenta los datos de Francia, vemos que hay 1.500 habitantes por comuna.

Hemos podido observar que el incremento de los círculos y *caidato*s que constituyen las circunscripciones rurales, se produce en función del aumento de las provincias, y sin embargo, las circunscripciones urbanas en las cuales se dividen las municipalidades, es decir, los distritos y los *arrondissements*, no han visto aumentar su número.

2.A.3.- LOS DISTRITOS Y LOS *ARRONDISSEMENTS*

Si hay una lenta evolución en el número de las circunscripciones urbanas es porque también es lenta la evolución de los municipios (comunas urbanas). En 1997 hay 249 sobre un total de 1547 comunas. Lo que realmente frena este aumento son los problemas que acarrean las cargas financieras que pesan sobre los municipios y que hacen que las comunas rurales y los centros autónomos prefieran permanecer como están antes que convertirse en comuna urbana.

El *distrito* es en cierta medida un círculo urbano compuesto de *arrondissements*. El número de *arrondissements* ha pasado de los 115 en 1973 a los 203 en 1975. Los distritos que eran 8 en 1980 y 9 en 1985, en la actualidad han ascendido hasta 37.

Desde un punto de vista administrativo, el *arrondissement* urbano no es muy diferente de los *arrondissements* en Francia. Consiste en una célula administrativa de barrios encargada de emitir actas sobre el registro del estado civil, algunos certificados, e inscribir a los ciudadanos en las listas electorales.

Si adoptamos una perspectiva politológica, el *arrondissement* es más una técnica de centralización que un procedimiento de descentralización. El jefe del *arrondissement* es un agente de autoridad –un *jalifa* o un *caíd*- nombrado por el poder central. Recibe las órdenes y las instrucciones directamente del gobernador, agente del gobierno y verdadero centro de decisión y de responsabilidad en la esfera local[42].

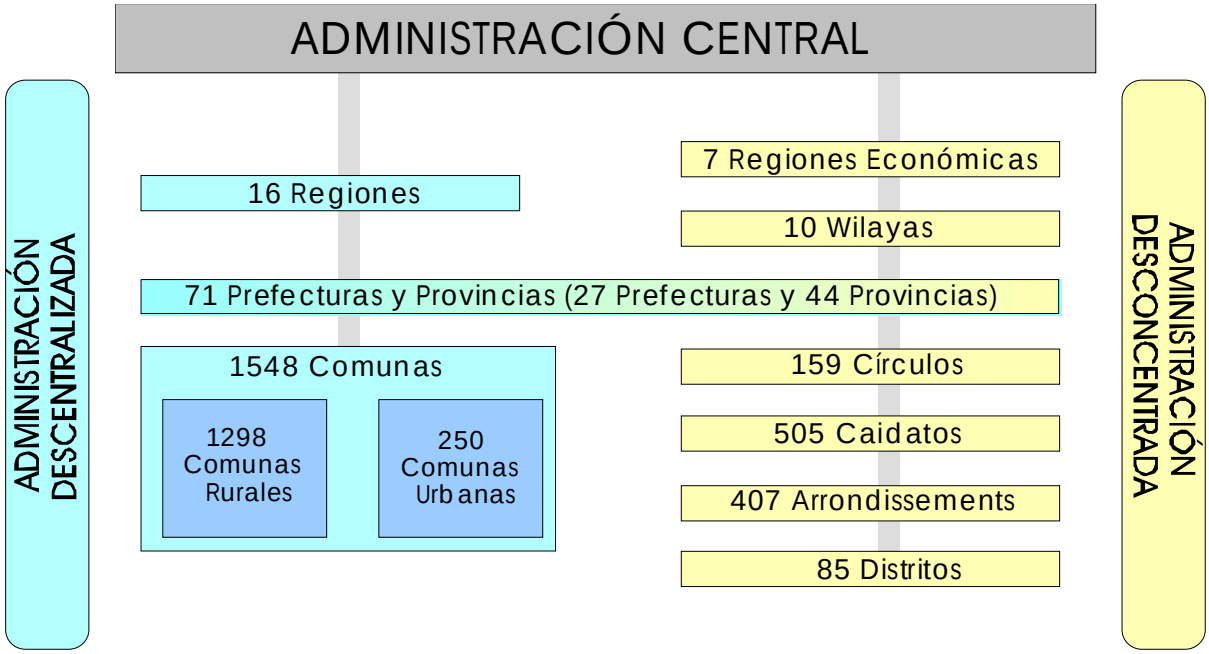
El *arrondissement* es utilizado según Zyani como un instrumento de socialización política de la población urbana y fuente de información para un mayor control por parte del poder central.

El barrio se ha transformado en una simple esfera de acción administrativa en donde la responsabilidad de la gestión es exclusivamente asumida por el Estado[43].

Las distintas circunscripciones que hemos analizado: la provincia, el círculo, el *caidato*, la municipalidad, el *arrondissement*, el distrito y la comuna han sido concebidos para facilitar y armonizar la actuación del Estado.

Por tanto, la división administrativa consta de cinco circunscripciones que son: la región, la provincia o la prefectura, el círculo, la circunscripción urbana y rural (el *caidato*), y la comuna urbana o rural.

Figura III.4.



[42] ZYANI, Brahim. "L´*arrondissement* urbain dans l´organisation administrative marocaine". En *Cahiers africains d´Administration Publique*. Nº 23. 1984. Páginas. 78-85. Pag. 79

[43] "No es más que el reflejo de la ruptura de la antigua estructura de la medina marroquí". ZYANI, B. *Art. Cit.* Pag. 81.

En 1998 había 159 círculos frente a los 80 que había en 1970

- 505 *caidato*s frente a los 357 de 1974.
- 407 *arrondissements* y,
- 85 distritos.

Una vez analizadas las significativas evoluciones que han sufrido las distintas circunscripciones que suponen los relevos espaciales de la Administración Territorial, llega el momento de superar el mero criterio cuantitativo para plantearnos una cuestión. Al hablar de los *caidato*s vimos como había una contradicción entre el aumento de los *caidato*s y el pretendido aumento de las comunas. La solución que aporta Basri en forma de pregunta es si no sería mejor suprimir los *caidato*s, reforzar los círculos como subprefecturas, como circunscripciones desconcentradas, y hacer que las comunas se ocuparan de la Administración Territorial, de la representación del Estado y de la policía municipal de forma íntegra. Esta solución no sólo arreglaría el problema del aumento del número de *caidato*s junto con el de las comunas sino que se haría dentro de un marco de democracia local con una experiencia ya acreditada. De esta forma también se podrían respetar los particularismos locales y se contaría con aquellos medios reales de los que se dispone [44].

En cualquier caso, el mapa administrativo superpone un gran número de niveles jerarquizados o no. La multiplicación de las estructuras y su superposición ofrecen una imagen de lujo y de contradicciones.

La inestabilidad del mapa administrativo territorial impide la continuidad de cualquier política económica y social sobre un espacio limitado de forma durable. Incluso, las nuevas creaciones no forman parte de ninguna lógica de desarrollo socio-económico. Esta inestabilidad dificulta el proceso de desconcentración y hace imposible la implantación paralela de los servicios exteriores en el territorio.

Esta descoordinación en la confección de la arquitectura territorial desconcentrada, provoca que las nuevas estructuras administrativas no se definan más que en la esfera del Ministerio del Interior sin contar con el concurso de las administraciones del Estado.

De ahí que se pueda constatar:

- la inexistencia de la representación de ciertos departamentos ministeriales en varias prefecturas y provincias.

[44] BASRI, Driss. *Op. Cit.* Páginas. 265, 266

- La insuficiencia de los medios humanos y materiales de ciertas representaciones exteriores de los ministerios.
- La inadecuación de las zonas de intervención de los servicios exteriores con la nueva división administrativa.
- La reticencia de los otros departamentos ministeriales en materia de delegación de los poderes y los medios, sin los que ningún proceso de desconcentración, se puede consolidar.

A parte de la división administrativa debemos recordar que el Estado designa una serie de funcionarios en los cuales delega las funciones de representación del Estado, del gobierno y de cada uno de los ministerios, se trata de los órganos desconcentrados.

2.B.- LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS

Después de la independencia de Marruecos los poderes públicos se vieron en la necesidad de dotar a los agentes de autoridad [45] de un marco jurídico. Son dos los *dahires* promulgados, uno que fija el estatuto del cuerpo de gobernadores de las provincias y las prefecturas de 20 de marzo de 1956 y otro *dahir* de 20 de marzo de 1956 que fija el estatuto del cuerpo de *caídes*.

2.B.1.- LOS AGENTES DE AUTORIDAD EN EL MEDIO URBANO

Por medio urbano se entiende las comunas urbanas, es decir, los municipios y los *centros autónomos* cuya limitación depende del poder reglamentario de los poderes públicos.

El municipio designa el organismo administrativo urbano y la persona jurídica que se desprende de él. Esta terminología parece por primera vez en el *dahir* de 1 de abril de 1913 relativo a la organización de las comisiones municipales en los puertos del Imperio Cherifian.

[45] EL YAAGOUBI, Mohamed. *Le droit administratif marocain.* Imprimérie Arrissala. Rabat. 1987. Pag. 59 En principio la expresión “agente de autoridad” puede designar los representantes del ministerio del Interior, a las autoridades administrativas que representan a los otros ministerios e incluso a las autoridades administrativas elegidas. Sin embargo hay un acuerdo en referirse con los términos agente de autoridad sólo a los administradores del Ministerio del Interior. De esta forma el agente de autoridad es definido como “ el representante del Estado y del poder ejecutivo en las distintas divisiones territoriales administrativas del país”

El *centro autónomo* es definido por El Ouezzani [46] no sólo como un cuadro espacial de intervención sino también como una comuna urbana dotada de personalidad jurídica y de autonomía financiera. Para alcanzar este estatuto de centro autónomo hay que cumplir una serie de criterios establecidos por la circular del Ministro de Interior nº 1-861/SG/DP de 29 de diciembre de 1977. Estos criterios son: crecimiento demográfico rápido, una capacidad evolutiva de los recursos financieros, un nivel de urbanización avanzado y la implantación de los servicios públicos vitales como los de Interior, Sanidad, Agricultura y PTT.

Los distintos agentes de autoridad que representan al Estado en el medio urbano son: el *bajá*, el jefe de distrito o de *arrondissement*, los *jalifas* urbanos y los *chiuj* y *almocadenes* urbanos.

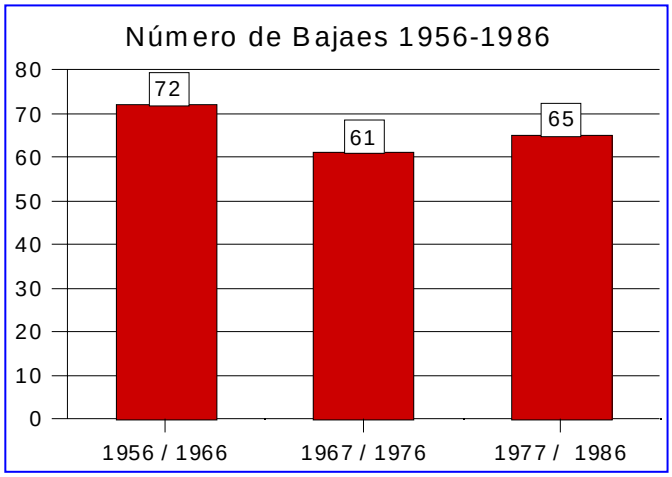
2.B.1.a.- El Bajá

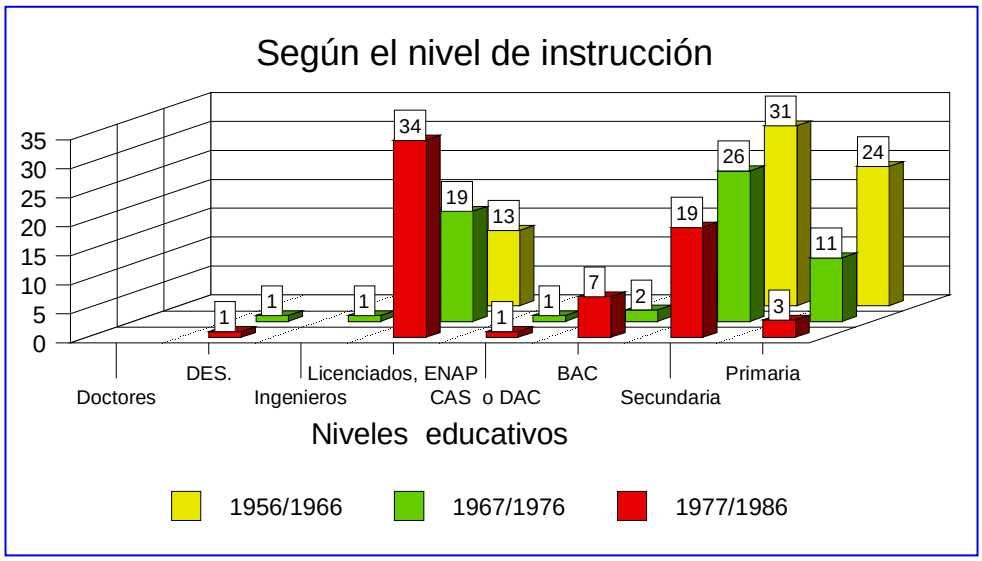
Los *bajaes* son nombrados por *dahir*. Según el artículo 20 del *dahir* de 19 de marzo de 1963 dispone que "las nominaciones a los puestos de secretario general de prefectura o de provincia, de jefe de gabinete del gobernador, de jefe de división provincial de asuntos generales, de jefe de la división prefectoral o provincial de asuntos económicos y sociales, de jefe de círculo, de jefe de buró del círculo y, de jefe de circunscripción urbana o rural son pronunciadas por *dahir*".

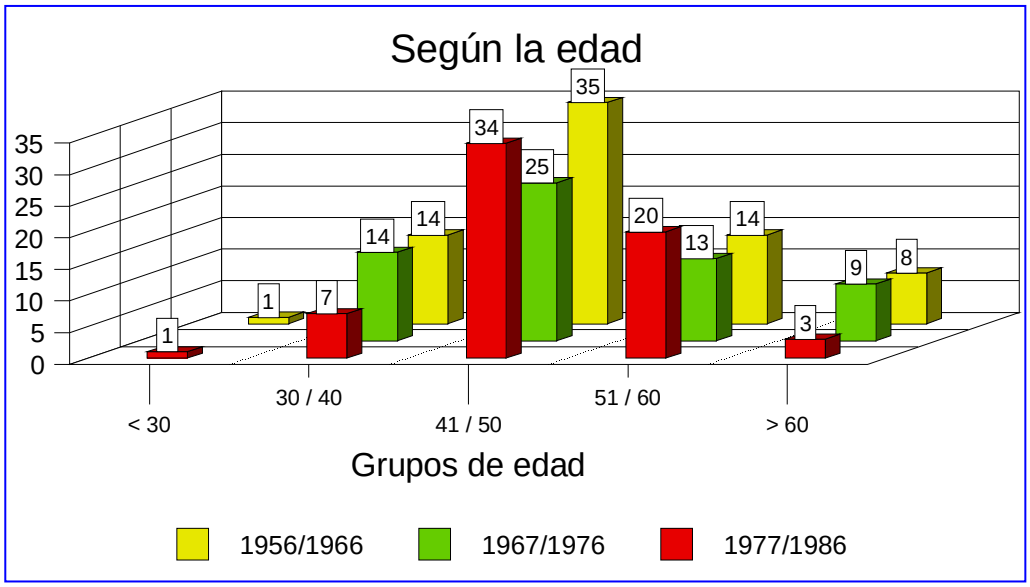
El número actual de *bajaes* es de 65 de los cuales 16 trabajan en el servicio central, 34 en las municipalidades, 13 en los centros autónomos y 2 en las comunas rurales de Tflet y Rommani (Khémisset).

[46] EL OUEZZANI, Abdellah. *La gestion municipale*. Thèse de troisième cycle. Imprimérie Fédala-Mohammedia. 1982. Pag. 22

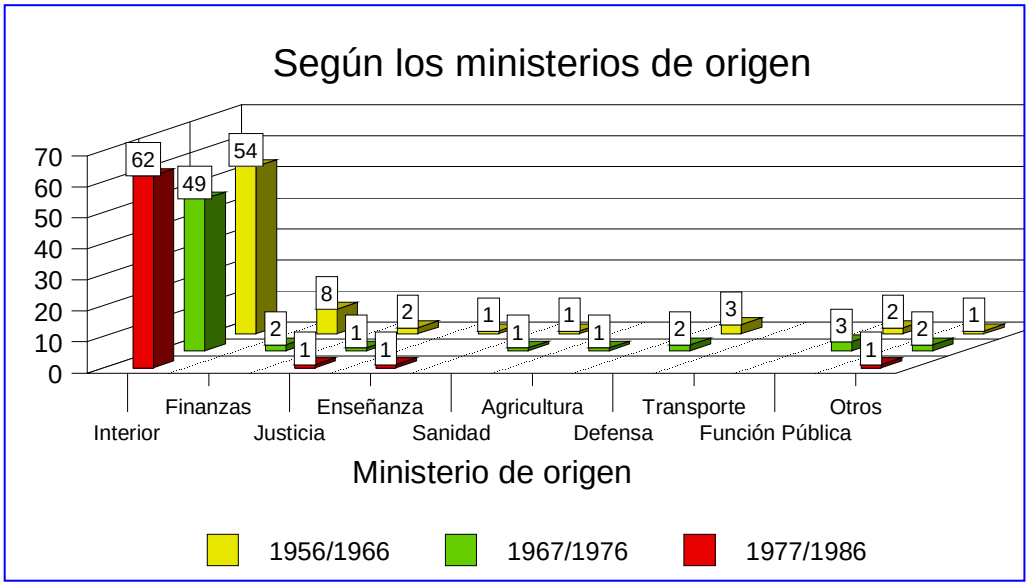
Figura III.5.-Número de *Bajaes* en los periodos 1956/1966, 1967/1976 y 1977/1986[47]







[47] BASRI, Driss. *Op. Cit.* Pag.276



Para reclutar los *bajaes* se suele hacer de la siguiente manera: de cinco puestos se eligen cuatro de entre los administradores y los administradores adjuntos, y el otro puesto que queda se elige entre las personas que tengan una cierta experiencia o posean algunas titulaciones y tengan como mínimo 25 años.

Los *bajaes* también están sometidos al régimen especial que establece el *dahir* de 1 de marzo de 1963 y que es igual para todos los agentes de autoridad.

Mientras estaba vigente la carta comunal de 1960, el *bajá* era el órgano que ejercía de ejecutivo del consejo municipal y que disponía de la administración municipal. De esta forma el *bajá* era el protagonista de la vida de la ciudad ya que la autoridad elegida quedaba en un segundo plano por carecer de poderes reales.

Sin embargo cuando entró en vigencia la carta comunal de 1976 esta situación cambió. Esta vez era el presidente del consejo municipal quién se veía investido de casi todos los poderes que antes residían en las manos del *bajá*.

Al *bajá* sólo le quedaba jugar "un papel de consejo, control, animación, incitación y mantenimiento del orden"[48]. Lo que ocurre es que el *bajá* se ve incapacitado para ejercer su misión de animación puesto que el personal municipal que antes estaba bajo su mando ahora lo está bajo el mando del presidente del consejo municipal. La única misión que no representa ningún problema en este sentido al *bajá* es el mantenimiento del orden.

[48] BASRI, Driss. *Op. Cit.* Pag. 275

La figura del *bajá* se ha ido debilitando como consecuencia de la falta de personal y cuadros que le apoyen en las funciones que le han sido asignadas. Sin embargo, en las grandes ciudades imperiales, que hoy en día se han conformado como grandes aglomeraciones humanas, el papel del *bajá* se ha visto reforzado desde los poderes públicos para aligerar las cargas del gobernador. Los dos ejemplos más claros son Marraquech y Mequínez donde los *bajaes* incluso han sido nombrados a iniciativa del Rey Hassan II.

Para terminar este apartado sobre la figura del *bajá* sólo recordar que cualquiera que sea la misión de mantenimiento del orden siempre incumbe al *bajá*. Los jefes de distrito y de *arrondissement* son quienes le van a asistir en el ejercicio de esta función.

2.B.1.b.- Los Jefes de Distrito y de Arrondissement.

Conforme el crecimiento económico y demográfico iba aumentando se iba haciendo más difícil el encuadramiento político de la población. Ante esta situación sólo cabía replantearse el papel de los agentes de autoridad desconcentrados y la división de las circunscripciones para hacerlas más administrables y homogéneas.

De ahí que recurrieran al *dahir* de 2 de diciembre de 1959 en el que se establece que las municipalidades pueden ser divididos en distritos y *arrondissements*. El número actual de distritos es de 37 de los cuales 26 están provistos de jefes de distritos y 11 están vacantes. Los *arrondissements* son 203 de los cuales 177 están provistos de 145 *caídes* y 32 *jalifas* urbanos. 26 puestos están vacantes.

La primera ciudad que fue dividida en distritos y *arrondissements* fue Casablanca en 1975. Hoy la mayor parte de las municipios del Reino están divididas en distritos y *arrondissements*. Por ejemplo las 16 municipios del Gran-Casablanca está divididas en 18 distritos y 56 *arrondissements*, las municipios de la *Wilaya* de Rabat-Salé en seis distritos y 24 arrodissements y finalmente la municipio de Marraquech en dos distritos y 8 *arrondissements* [49].

Hoy por hoy no existe ningún texto que fije los poderes de los jefes de distrito, sólo una instrucción ministerial les encarga del control general de la actividad del *arrondissement*, sobre todo en materia de orden público. El jefe de distrito más bien es un relevo entre el gobernador y los *jalifas* urbanos.

2.B.1.c.- El Jalifa Urbano

El papel que se le ha asignado al *jalifa* urbano sirve para aligerar las funciones del *bajá* y que se pueda dedicar de esta forma, con mayor atención, a ejercer las funciones que le son propias, el mantenimiento del orden y el desarrollo de la ciudad.

Hay dos categorías de *jalifas* urbanos: los *jalifas* del *bajá* y los *jalifas* de *arrondissement*.

En cuanto a los *jalifas* del *bajá* pertenecen a los servicios municipales y secundan al *bajá* en la totalidad de sus funciones (conforme al artículo 68 de la carta comunal de 1976)

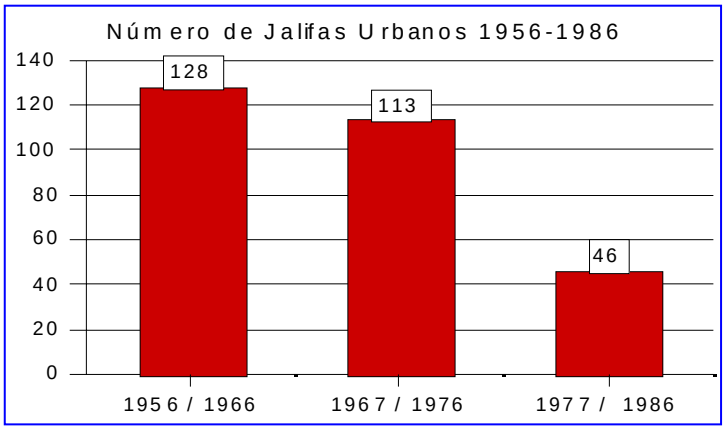
Los *jalifas* del *bajá* son nombrados por decreto.

Las funciones de los *jalifas* de *arrondissement* consisten en asesorar al *bajá* y hacerse cargo de todas las cuestiones concernientes a la administración de sus *arrondissements*, así como vigilar por el buen funcionamiento de los servicios públicos y ejecutar las decisiones municipales.

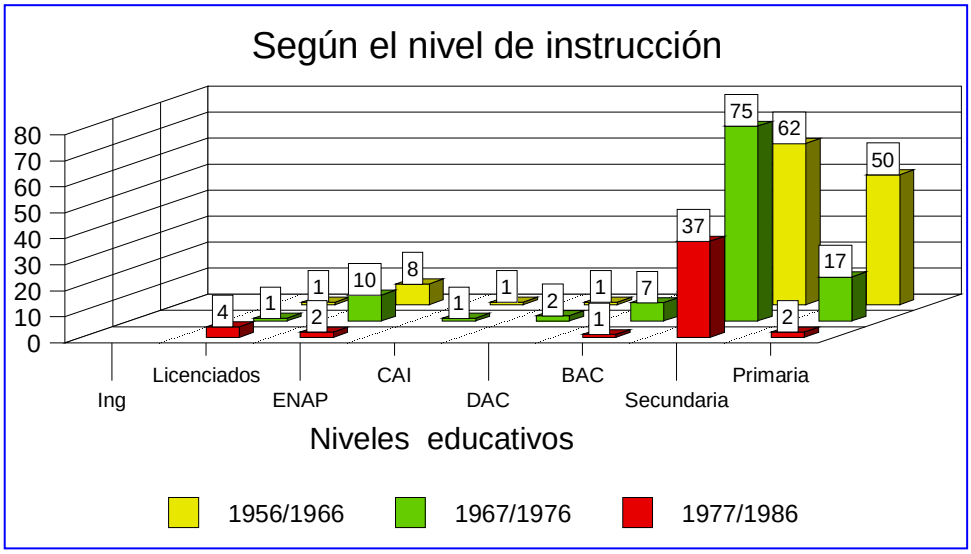
Tampoco podemos olvidar que actualmente los *arrondissements* son dirigidos por dos tipos distintos de agentes de autoridad: los *caídes* nombrados por *dahir* y los *jalifas* de *arrondissement* nombrados por decreto.

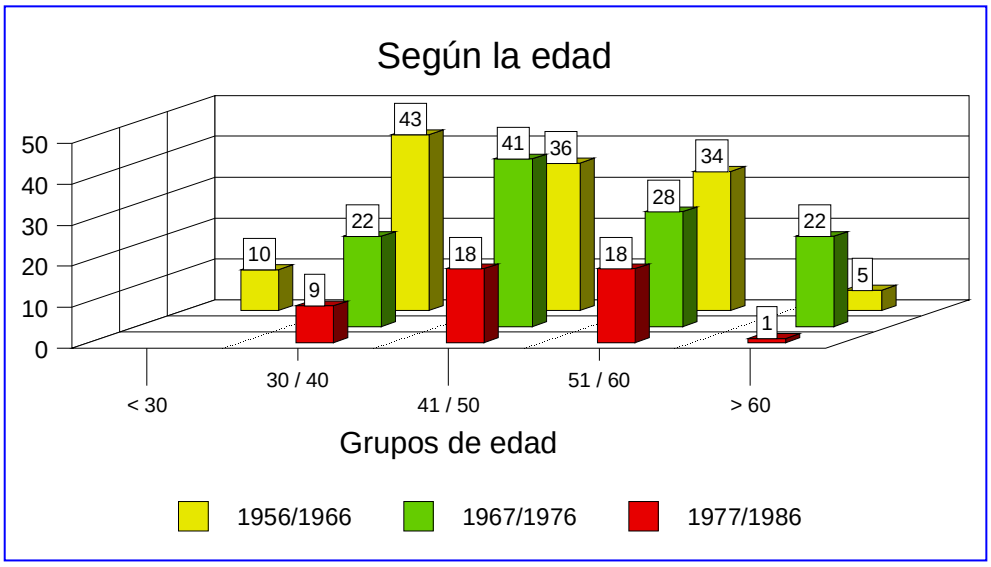
Tanto los jefes de distrito y de *arrondissement* así como los *jalifas* urbanos gozan del apoyo en el ejercicio de sus funciones de auxiliares de autoridad que son los *chiuj* y los *almocadenes* de barrio.

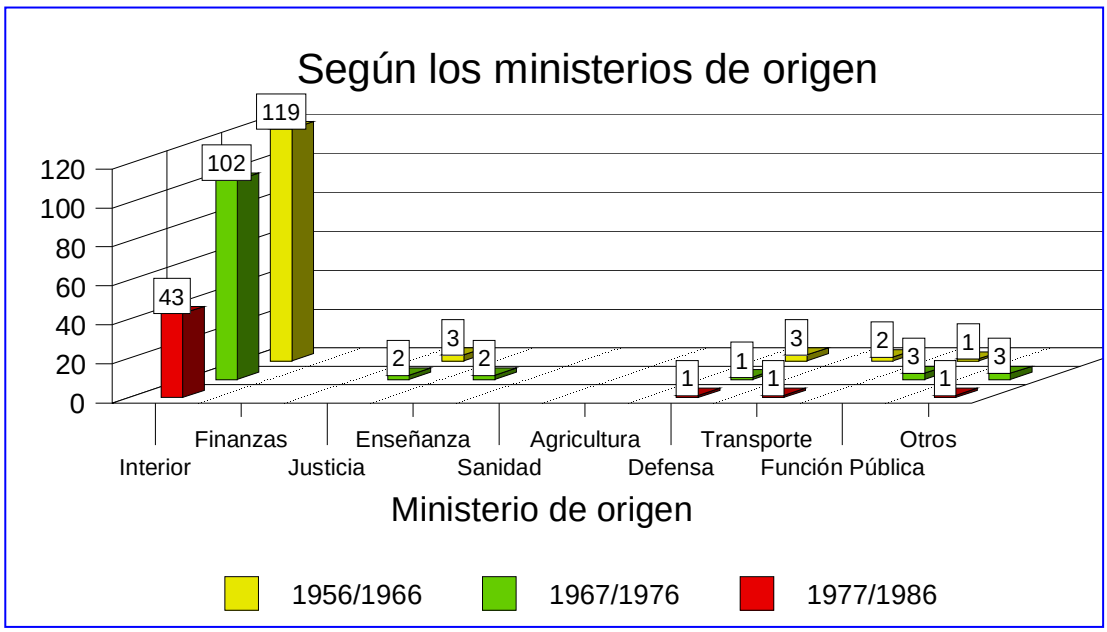
Figura III.6.-Número de *Jalifas* urbanos en los periodos 1956/1966, 1967/1976 y 1977/1986[50].



[49] BASRI, Driss. *Op. Cit.* Pag. 277. Nota.4
[50] BASRI, Driss. *Op. Cit.* Pag.279.


Según el nivel de instrucción
80
70
60
50
40
30
20
10
0
4
1
1
2
10
8
1
1
2
1
1
7
37
75
62
2
17
50
Ing
Licenciados
ENAP
CAI
DAC
BAC
Secundaria
Primaria
Niveles educativos
1956/1966
1967/1976
1977/1986


Según la edad
50
40
30
20
10
0
10
9
22
43
18
41
36
18
28
34
1
22
5
< 30
30 / 40
41 / 50
51 / 60
> 60
Grupos de edad
1956/1966
1967/1976
1977/1986


Según los ministerios de origen
120
100
80
60
40
20
0
43
102
119
2
3
2
1
1
3
2
3
1
3
Interior
Finanzas
Justicia
Enseñanza
Sanidad
Agricultura
Defensa
Transporte
Función Pública
Otros
Ministerio de origen
1956/1966
1967/1976
1977/1986

2.B.1.d.- Los Auxiliares de la Autoridad Urbana

Los *chiuj* y los *almocadenes* urbanos forman el personal de apoyo de la autoridad local. En un principio eran retribuidos de las arcas de la comuna. Hoy sus servicios son pagados del presupuesto del Estado.

En 1971 eran 1061, en 1986 su número ascendió hasta 1790 repartidos entre 59 municipios y 40 centros autónomos, es decir, una media de 20 agentes por centro urbano.

No hay ningún texto que les asigne unas funciones concretas, pero su papel principal es servir de correa de transmisión entre todos los poderes públicos.

Esto también es fuente de críticas sobre todo por parte de organizaciones políticas que les achacan no ser imparciales durante las consultas electorales.

2.B.2.- LOS AGENTES DE AUTORIDAD EN EL MEDIO RURAL

El encuadramiento de la zona rural se ha ido elaborando poco a poco. Durante el Imperio Cherifian y el Protectorado, la administración local rural se basaba en los *caídes* y en los *amghar*s. Hoy en día el cuerpo de *caídes* se ha ido conformando como un auténtico cuerpo estructurado y organizado. Si atendemos a aspectos como el reclutamiento, la formación, las competencias, podemos afirmar que el cuerpo de *caídes* responde a las preocupaciones socio-económicas del país.

Con el propósito de encuadrar la población, como objetivo siempre presente, podemos entender por qué el *dahir* de 2 de diciembre de 1959 divide las zonas rurales de las provincias y prefecturas en círculos, y los círculos en *caidato*s.

2.B.2.a.- El Jefe de Círculo

El jefe de cículo que administra la unidad administrativa que antes hemos llamado círculo (que reúne una media entre dos y tres *caidato*s) no tiene la calidad de oficial de registro del estado civil, ni de oficial de policía judicial.

“Los jefes de círculo son los representantes del poder ejecutivo en su jurisdicción territorial. Ellos aseguran bajo la dirección del gobernador la ejecución de las leyes y reglamentos, el mantenimiento del orden, la seguridad y la tranquilidad públicas”[51].

[51] Artículo 31 del *dahir* de 1 de marzo de 1963. Citado en BASRI, Driss. *Op. Cit.* Pag. 281. Nota. 1

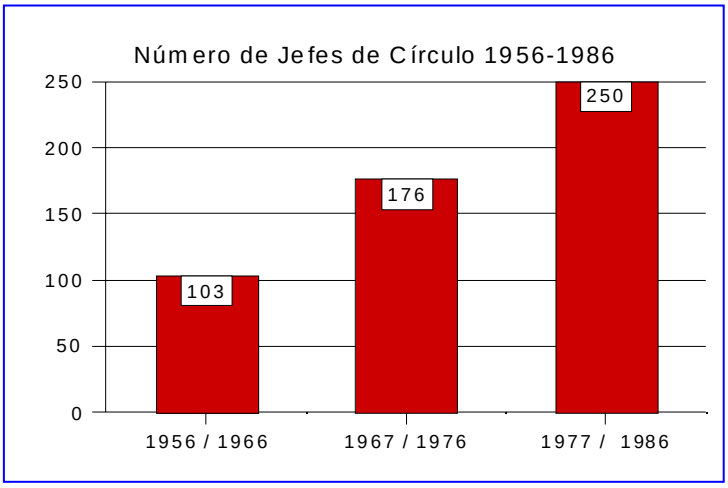
El poder central debería darle más atribuciones y que éstas fueran más precisas, dentro de un contexto de política de desconcentración, para así poder decidir, aconsejar y poder controlar de un modo más eficaz a las colectividades locales. Dentro del marco del desarrollo económico y social del mundo rural, el jefe de círculo juega un papel muy importante pero, aún, puede cobrar más relevancia.

El jefe de círculo cuyo superior inmediato en la escala jerárquica es el gobernador, anima y controla las actividades de los jefes de las circunscripciones rurales implantados bajo los límites territoriales del círculo.

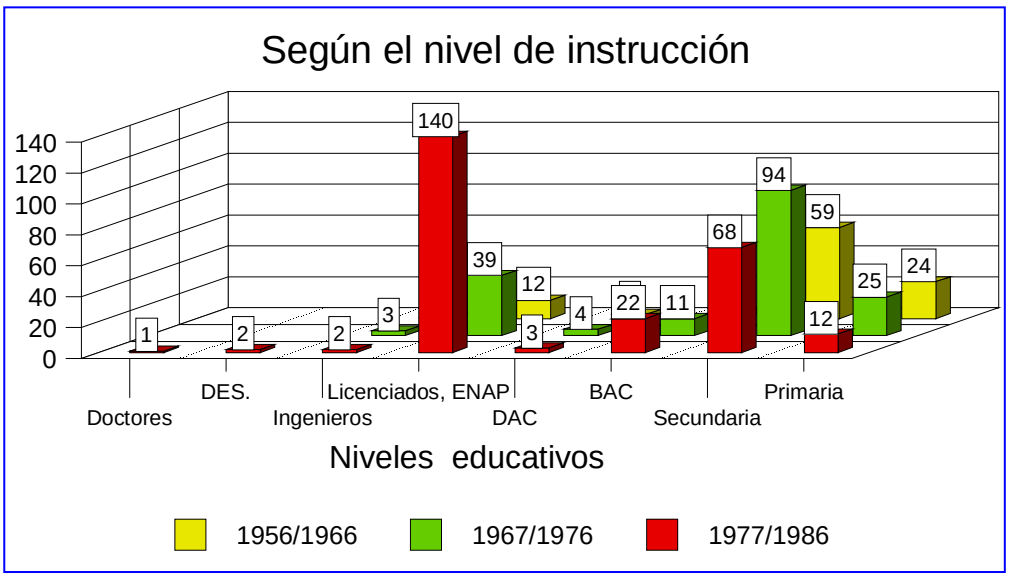
Dentro de su circunscripción también puede ejercer de consejero o de conciliador en todas las cuestiones de interés comunal o intercomunal.

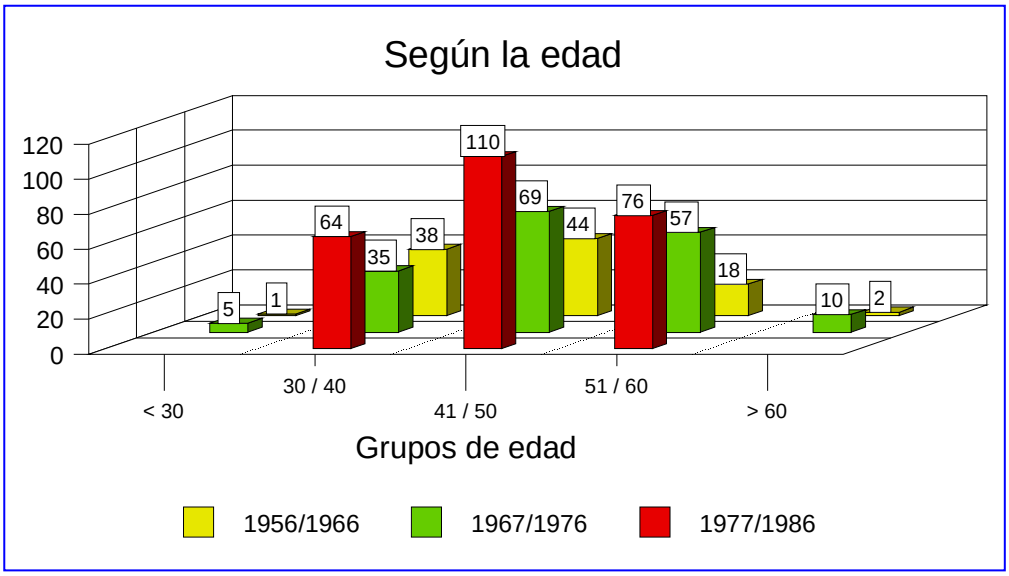
Otra de las funciones de los jefes de círculo es la de encargarse de las relaciones entre los diferentes servicios administrativos y técnicos implantados en su círculo, cuidar de la coordinación práctica de los trabajos de equipamiento del Estado. En estas funciones puede estar asistido por varios técnicos de obras públicas en las zonas rurales que el jefe de círculo puede poner a disposición de los consejos comunales y de los *caídes* que pertenezcan a su círculo.

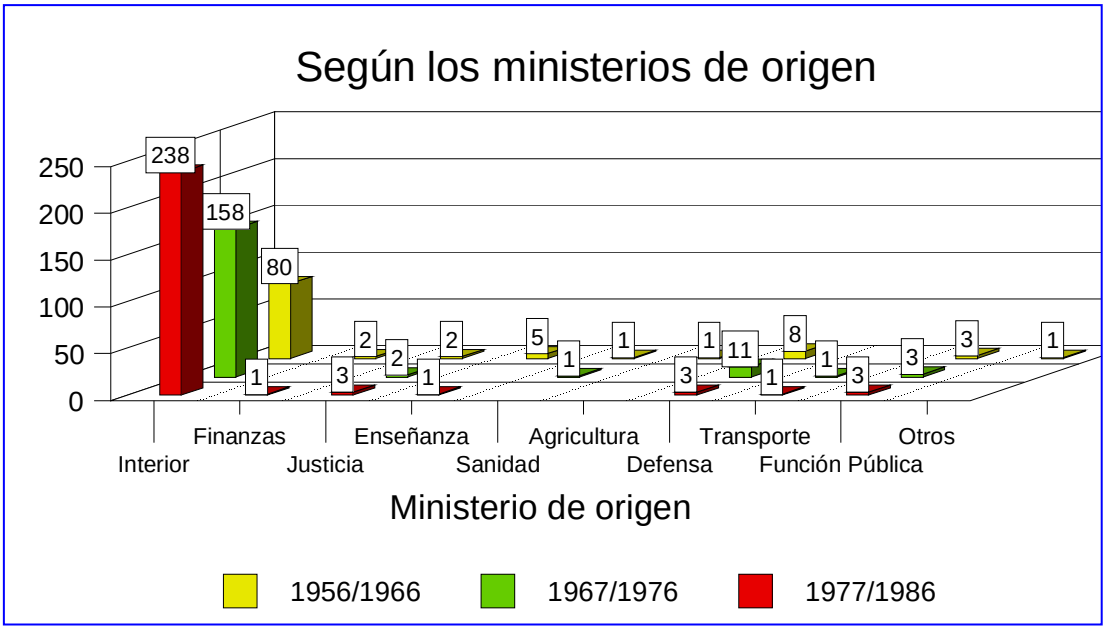
Figura III.7.-Número de Jefes de Círculo en los periodos 1956/1966, 1967/1976 y 1977/1986[52].



[52] BASRI, Driss. . *Op. Cit.* Pag.282


Según el nivel de instrucción
140
120
100
80
60
40
20
0
1
2
2
3
140
39
12
3
4
22
11
68
94
59
12
25
24
Doctores
DES. Ingenieros
Licenciados, ENAP DAC
BAC
Secundaria
Primaria
Niveles educativos
1956/1966
1967/1976
1977/1986


Según la edad
120
100
80
60
40
20
0
5
1
64
35
38
110
69
44
76
57
18
10
2
< 30
30 / 40
41 / 50
51 / 60
> 60
Grupos de edad
1956/1966
1967/1976
1977/1986


Según los ministerios de origen
250
200
150
100
50
0
238
158
80
1
2
3
2
2
1
2
5
1
1
3
1
11
1
8
1
3
3
3
1
Interior
Finanzas
Justicia
Enseñanza
Sanidad
Agricultura
Defensa
Transporte
Función Pública
Otros
Ministerio de origen
1956/1966
1967/1976
1977/1986

2.B.2.b.- El Caíd.

Los *caídes* eran en virtud del *dahir* de 20 de marzo de 1956, los representantes del poder ejecutivo en su circunscripción territorial. Ellos aseguran la ejecución de las leyes y reglamentos, el mantenimiento del orden, la seguridad y la tranquilidad públicas y dirigen los servicios que están bajo su autoridad[53].

Dadas esta amplitud de funciones, el *caíd* jugaba un papel clave dentro de la administración local.

La carta comunal de 1960 ya le descarga de ciertas funciones en beneficio del presidente del consejo comunal, sin embargo, el *caíd* era el auténtico animador de la vida administrativa, económica y política del *caidato*. El *caíd* era el representante del poder central en su circunscripción, ejercía los poderes de policía y el poder reglamentario conforme a la legislación en vigor.

Es en 1976 cuando la promulgación de la nueva Carta comunal de 30 de septiembre redistribuyen las funciones entre el *caíd* y el presidente del consejo comunal siguiendo una política de coexistencia. Esta vez será el presidente del consejo comunal quien tendrá las competencias de gestión y de representación de la administración general.

El *caíd* ha perdido casi la totalidad de sus atribuciones como gestor, sólo le han quedado bajo su competencia aquellas cuestiones reservadas para el Estado como: la expedición de pasaportes, permisos para utilización de explosivos, permiso de porte de armas y el mantenimiento del orden público.

No sólo ha perdido una serie de atribuciones sino que tampoco cuenta ahora con los medios humanos y materiales de los que antes disponía. Esta situación además del reparto de competencias es fuente de conflicto.

Los partidos de la oposición, el USFP (Union Socialiste des Forces Populaires), el PI (Parti de l´Istiqlal), y el PPS (Parti du Progrès et du Socialisme) han criticado al aparato administrativo por falsear las elecciones comunales de 1976 dónde obtuvieron el control de varias comunas rurales y de casi todas las municipios. Sin embargo, aunque la coexistencia entre las dos autoridades, una elegida y la otra designada desde el poder central presente problemas y sea difícil y lenta, en 1977 los representantes electos asumían todas las competencias de la gestión municipal que la ley de 1976 les confiaba.

En la organización provincial que está dominada por el gobernador, podemos ver con toda claridad, que aparece como el único filtro posible de la demanda social. Él es el único capaz de negociar ante las autoridades centrales todas las necesidades de la provincia (equipamiento, infraestructuras, subvenciones), pero por otro lado, los representantes electos de la provincia también presentan distorsiones por la injerencia directa e informal de los notables (viejos o actuales) que llegan a la capital. Su aportación a la provincia depende de su capital social y de su audiencia más que de una acción concertada en el seno de las instancias locales[54].

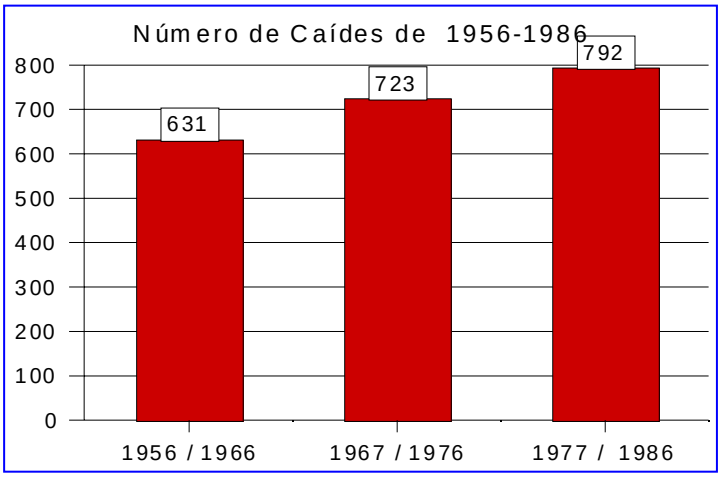
Basri de nuevo toma una postura en esta cuestión con ciertos tintes "progresistas" cuando reconoce que el mantenimiento del agente de autoridad es necesario en algunas comunas pero, su papel debería ser reducido a una misión de iniciación, de consejo técnico para familiarizar a las autoridades descentralizadas en el ejercicio de la gestión de las cuestiones administrativas.

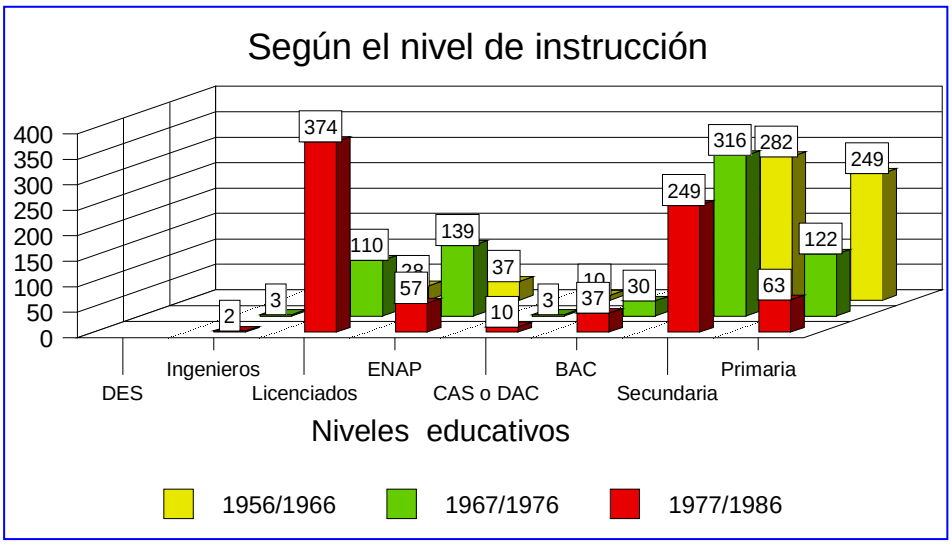
En este proceso, en el que el agente de autoridad pierde protagonismo, la última etapa sería aquella en la que el agente desaparezca y sólo se mantenga en los círculos como los subprefectos en Francia. Así los alcaldes, los presidentes de los centros autónomos o de las comunas rurales se convertirían al fin en los representantes de Su Majestad el Rey y de la población[55].

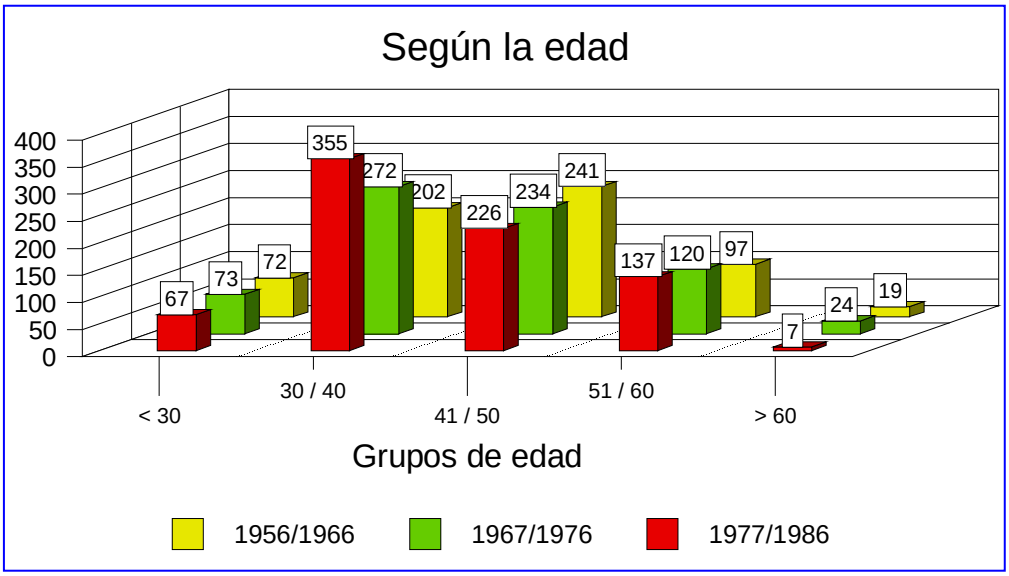
Mientras tanto, es necesario darle a la autoridad local los medios necesarios para que pueda ejercer sus funciones y para que de este modo también se suavicen las relaciones entre la autoridad desconcentrada y la autoridad elegida.

[53] BASRI, Driss. *Op. Cit.* Pag. 281.
[54] CLAISSE, Alian. "Aménagement et stratégies sociales au Maroc" en *Op. Cit.* Pag. 255. El tema de las elites locales será tratado con mayor detalle en el Capítulo dedicado a la Comuna.
[55] BASRI, Driss. *Op. Cit.* Pag. 284. Nota. 2.

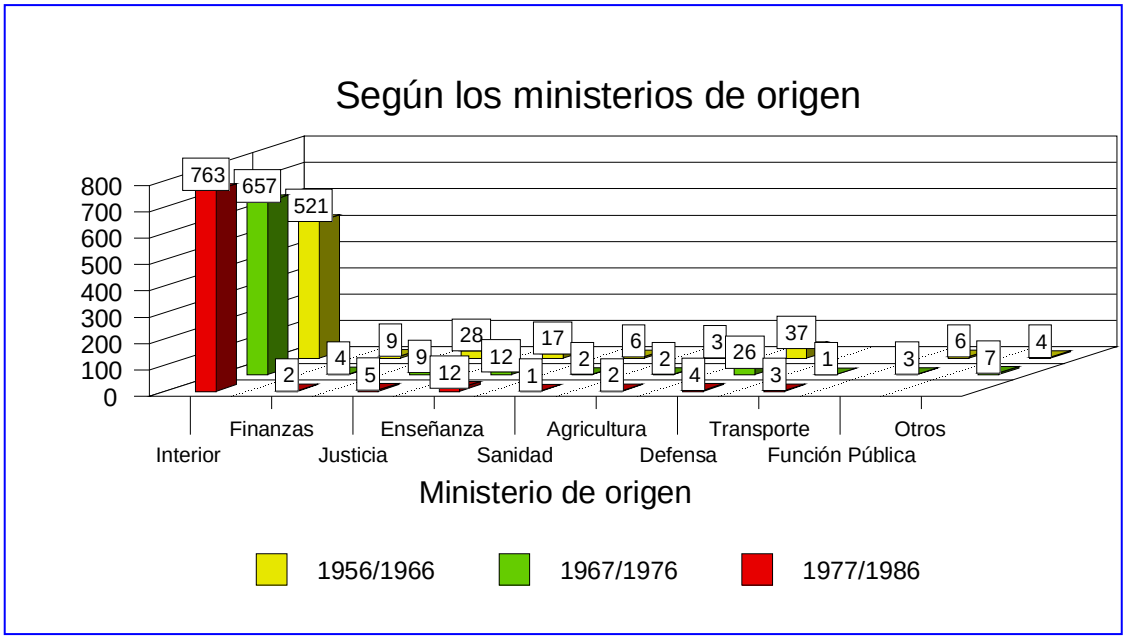
Figura III.8.-Número de *Caídes* en los periodos 1956/1966, 1967/1976 y 1977/1986[56].







[56] BASRI, Driss. . *Op. Cit.* Pag.283



2.B.2.c.- Los Jalifas de los Caídes Rurales

Quizá la nota más interesante al adentrarnos en el estudio de los auxiliares de la autoridad reside en el reclutamiento. La figura del *caíd* ha sido democratizada al poder tener acceso a esta institución todo joven marroquí que haya finalizado los estudios de la Escuela de Perfeccionamiento de los cuadros del ministerio del Interior.

De nuevo los *jalifas* de *caíd* aparecen como la correa de transmisión entre las autoridades y la población.

Desde hace tiempo se ha pretendido dotar a cada comuna de un *jalifa*. El objetivo que se persigue con esta política es de desconcentrar los poderes del *caíd* (por ejemplo evitar los largos desplazamientos para la obtención de un documento administrativo) y permitir que el *caíd* se dedique al encuadramiento de la población que es su verdadera función y no a actividades administrativas secundarias.

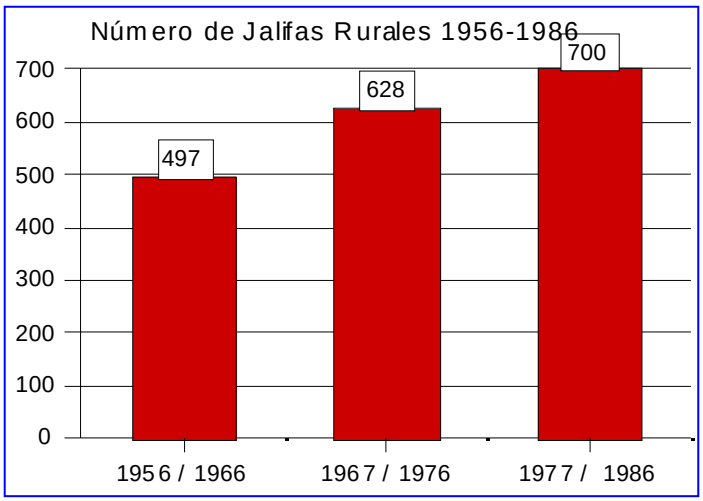
Si tenemos en cuenta las funciones que le son delegadas y de dónde proceden (suelen ser reclutados entre los miembros de la población en dónde va a desarrollar su actividad) podemos afirmar que los *jalifas* rurales son la espina dorsal de la administración local. Los *jalifas* rurales contribuyen a asegurar en su comuna el respeto de las leyes y reglamentos, mantenimiento del orden, la seguridad, la salubridad y la tranquilidad pública.

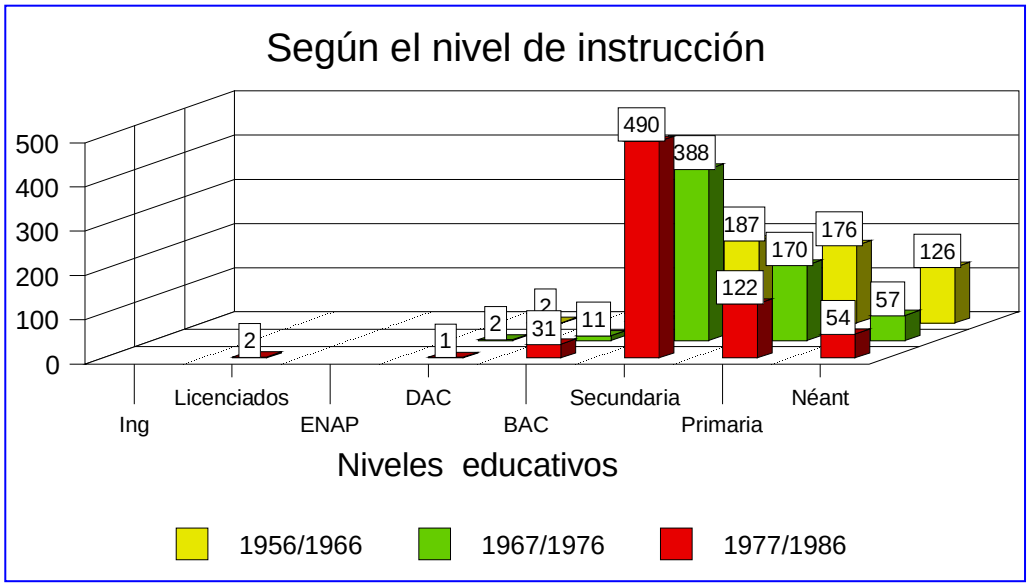
A pesar del importante papel que juega, su situación no está regulada jurídicamente, la inseguridad en su carrera es una constante, los índices de

remuneración están bloqueados, la precariedad de sus funciones,... todos estos factores hacen que el *jalifa* rural se desanime y que sea más difícil encontrar personas capacitadas que quieran ejercer estas funciones.

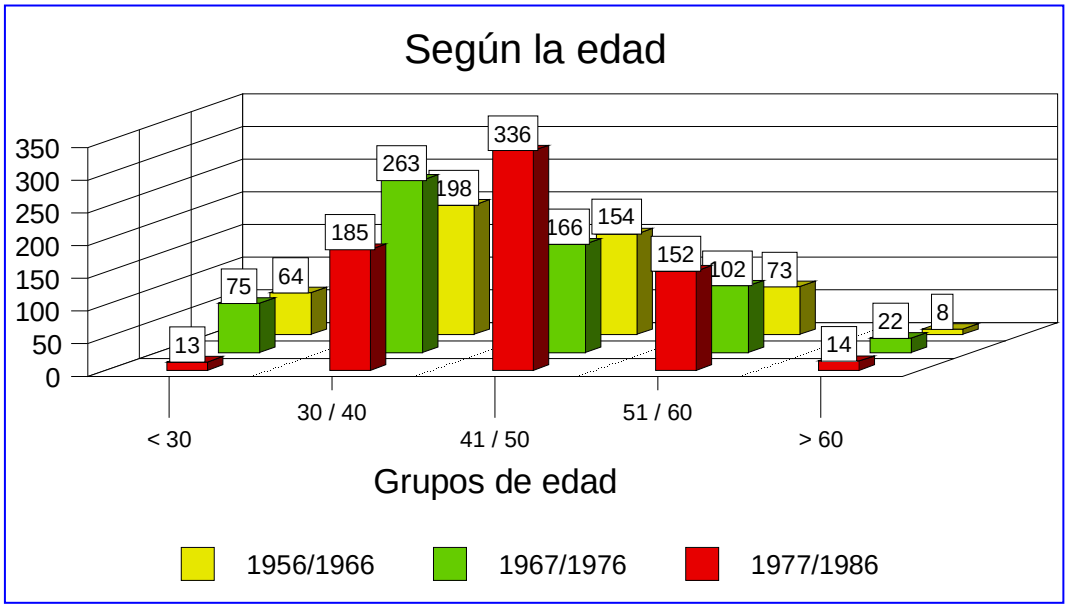
Este cuerpo necesita por tanto una reestructuración ya que está llamado a ser el agente de autoridad base de la administración desconcentrada.

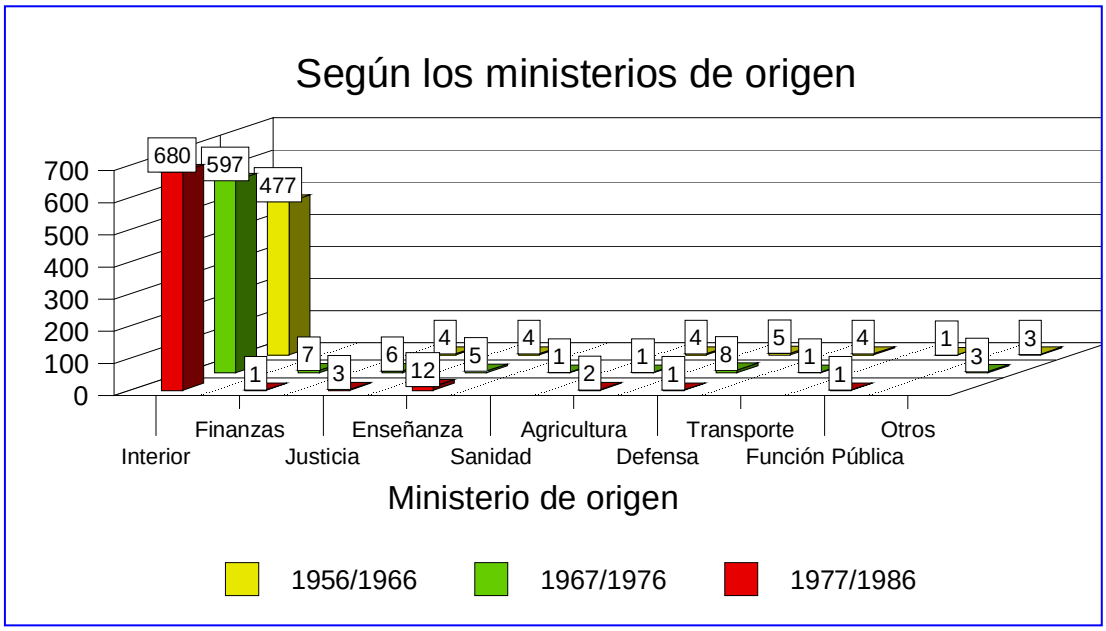
Figura III.9.-Número de *Jalifas* Rurales en los periodos 1956/1966, 1967/1976 y 1977/1986[57] .





[57] BASRI, Driss. . *Op. Cit.* Pag.286





2.B.2.d.- Los Chiuj Y Almocadenes Rurales.

Estos auxiliares de la autoridad que generalmente son los notables de las tribus dónde van ejercer sus funciones, conocen perfectamente los problemas e inquietudes de sus comunidades. Probablemente sean los más indicados para aconsejar a las autoridades.

No hay ningún texto que regule su situación ni que demarque sus funciones exceptuando algunas disposiciones que no tienen efectos sobre la estabilidad de su carrera.

Los *chiuj* y *almocadenes* rurales son reclutados por el gobernador. Hay que aclarar que los *chiuj* y los *almocadenes* no son funcionarios y que sólo reciben una indemnización mensual por el ejercicio de sus funciones.

En 1971 habían 10.617 *chiuj* y *almocadenes* que en 1986 ascendieron a 13.222 repartidos entre 760 comunas rurales, es decir, una media de 17 agentes por comuna, o lo que es lo mismo, un agente por cada 1.400 habitantes.

Cabría preguntarse si el mantenimiento de la figura del *chiuj* y el moqaddem representa una amenaza a la democracia y a los fundamentos de la descentralización, sobre todo si tenemos en cuenta, que su consejo es escuchado, que siempre han contribuido con su esfuerzo con la administración desconcentrada, que reciben indemnizaciones por su trabajo y, de forma muy especial, que son miembros destacados de las tribus dónde van a ejercer de auxiliares de la autoridad.

La respuesta que nos da Driss Basri es negativa, es decir, que estos auxiliares de la autoridad que juegan un papel tan importante y que siempre han colaborado con las autoridades desconcentradas, no suponen ningún daño a la democracia[58].

Por otro lado, los *chiuj* y *almocadenes* son sistemáticamente criticados por los partidos políticos cada vez que hay unas elecciones. Las acusaciones están relacionadas principalmente con la intervención del auxiliar de la autoridad en favor de algún candidato o por "aconsejar" a los electores cómo deben votar.

Verificar estas imputaciones es muy difícil, pero el mismo Basri reconoce, que si hay lazos de consanguineidad y unas relaciones muy especiales entre los auxiliares de la autoridad y los miembros de la comunidad, es obvio que la actitud de los *chiuj* y *almocadenes* no sea imparcial.

Una posible solución para alcanzar la imparcialidad sería desplazar al auxiliar a una circunscripción que no fuera la suya de origen, pero esto tampoco garantizaría que se mantuviesen al margen de las contiendas electorales[59].

2.C.- LA ASAMBLEA PROVINCIAL

El concepto de descentralización implica que haya entidades locales autónomas, dotadas de personalidad jurídica y de autonomía financiera distintas al Estado. No podemos ignorar que la noción de autonomía ha estado siempre presente en la historia

[58] BASRI, Driss. *Op. Cit.* Pag. 287
[59] BASRI, Driss. *Op. Cit.* Pag. 288.

de Marruecos. La sociedad marroquí ha vivido organizada en distintas colectividades territoriales o étnicas formadas sin intervención del poder central y encargadas de gestionar sus propios asuntos.

Nos referimos a las *yemáas* de las tribus, las corporaciones de artesanos, las cofradías de los chorfas, o los Ulemas en las ciudades. "La idea de autonomía es incluso anterior a toda organización política nacional"[60].

El Protectorado manipuló las *yemáas* de las tribus en función de sus propios intereses, aunque al final, en 1951 quiso rectificarlo cambiando el régimen de las *yemáas* que ellos mismos habían creado y que había sido totalmente ineficaz, reconociendo que los miembros de las *yemáas* fueran elegidos y que sus funciones fueran algo más que meramente consultivas, es decir, que fuera una asamblea deliberante.

En la primera constitución de Marruecos Independiente, adoptada por referéndum en 1962, dice en su artículo 94 que las colectividades locales del Reino son: las prefecturas, las provincias y las comunas. Cada una de ellas eligen sus asambleas encargadas de gestionar democráticamente sus asuntos en las condiciones determinadas por la ley.

El estatuto de estas colectividades las hace aparecer como personas jurídicas, de derecho público, que disponen de autonomía financiera y administrativa.

Las colectividades comunales han tenido la ventaja de conocer una importante reforma en 1976, mientras que el *dahir* de 1963 que regula las provincias y prefecturas no ha sufrido importantes modificaciones[61].

Son tres los aspectos a los que intentaremos acercarnos para explicar la asamblea provincial, nos referimos a su composición, su funcionamiento y sus atribuciones.

2.C.1.- LA COMPOSICIÓN DE LA ASAMBLEA PROVINCIAL

La elección de los miembros de la asamblea provincial o de la prefectura ha sido modificada por el *dahir* de 2 de abril de 1997 que promulga la ley nº 9-97 sobre el código electoral[62].

[60] BASRI, Driss. *Op. Cit.* Pag. 288
[61] BASRI, Driss. *Op. Cit.* Pag. 289
[62] OUAZZANI CHAHDI, Hassan. *Droit administratif. L´organisation administrative.* Fondation Konrad Adenauer. Casablanca. 1997. Pag. 142.

En cuanto a la composición de la asamblea podemos distinguir dos tipos de consejeros o miembros de la asamblea.

El primero es el formado por los representantes de los organizaciones profesionales, cámaras de comercio e industria, de artesanado y agricultura. Sólo hay un representante por cada una de ellas y es elegido por mayoría relativa, por las cámaras, de entre sus miembros. Son elegidos por una duración igual a su mandato en el seno de la cámara a la cual pertenecen.

Una de las justificaciones para la presencia de este tipo de consejeros en las asambleas provinciales viene dada por la voluntad de asociar los grandes sectores de la actividad económica a la gestión de los asuntos locales, teniendo siempre en cuenta, que uno de los objetivos de la organización administrativa es el desarrollo económico.

El segundo tipo de consejeros es elegido por los miembros de las asambleas comunales.

El número de consejeros puede oscilar sólo entre los once como mínimo, y los treinta y uno como máximo. Las provincias y prefecturas que no superen los 150.000 habitantes tendrán 11 escaños. Las provincias que tengan entre los 151.000 y los 200.000 habitantes contarán con 13 escaños. Para las provincias y prefecturas que sobrepasen el millón de habitantes tendrán el máximo de escaños, 31.

Los consejeros son elegidos por sufragio indirecto a través de un colegio compuesto de consejeros comunales de la provincia por una votación de lista con representación proporcional de la variante del resto mayor, por una duración de seis años.

El hecho de que sólo sean los consejeros comunales los únicos que pueden ser elegidos es porque son ciudadanos que ya se han interesado por la gestión de los asuntos locales y, se supone que ya han adquirido una experiencia administrativa de la que se pueden beneficiar las nuevas asambleas.

Las funciones de los consejeros provinciales y prefectorales son gratuitas. Sin embargo, reciben indemnizaciones para paliar sus gastos de transporte, desplazamiento y estancia mientras duran las sesiones ordinarias o los trabajos de las comisiones. Estas indemnizaciones son fijadas por orden del Ministro del Interior y el Ministro de Finanzas[63].

[63] OUAZZANI CHAHDI, H. *Op. Cit.* Pag. 143

Para poder ser elegido es necesario cumplir las condiciones de elector y tener al menos 23 años cumplidos.

Las causas de inelegibilidad de los consejeros de las asambleas son las mismas que las de los consejeros comunales. No pueden ser elegidos ni los magistrados, ni los militares, ni agentes del orden público, ni los agentes de autoridad mientras que ejercen sus funciones e incluso después de su cese, deben esperar seis meses para ser elegidos.

También existen incompatibilidades con todas aquellas personas que son remuneradas por el presupuesto de la provincia, o por el de un establecimiento público. No pueden ser consejeros tampoco los gerentes, empresarios de obras públicas provinciales o prefectorales, ni los que se les haya hecho la concesión de un servicio público.

Por último, recordar que los abogados que sean investidos de un mandato provincial no pueden litigar ni consultar por cuenta de la colectividad provincial, ni por los servicios públicos de la que dependa directamente.

El consejero que se encuentre en una de estas situaciones en el momento de su elección dispone de ocho días para poner fin a sus incompatibilidades; si no ocurre esto, será cesado de oficio por decisión del tribunal de Primera Instancia bajo petición del gobernador.

Si es durante el mandato cuando se produce una de las causas de inelegibilidad o incompatibilidad es el Ministro del Interior quien cesa de oficio al consejero.

Los consejeros de la asamblea provincial son elegidos por una duración de seis años. Si la asamblea pierde un tercio de sus miembros entonces se celebran elecciones parciales, con la excepción del último año, en donde la pérdida debe ser de la mitad de los miembros para que se proceda a elecciones parciales.

Las candidaturas son depositadas ante el gobernador al menos ocho días antes de la fecha del escrutinio. La fecha debe ser fijada al menos, veinte días antes.

Las operaciones electorales se desarrollan en uno o varios colegios electorales que son controlados por una comisión provincial de verificación compuesta por dos electores designados por el gobernador y por un representante de éste. Esta comisión era presidida por el presidente del tribunal de primera instancia, en la actualidad es el presidente del tribunal administrativo quien preside la comisión.

La comisión está encargada del recuento y de la proclamación de los resultados.

El contencioso electoral es un contencioso de anulación que permite al juez anular las elecciones irregulares, pero también es un contencioso con plena jurisdicción ya que el juez puede en caso de error, rectificar los resultados proclamados por la comisión.

Antes de la creación de los tribunales administrativos[64], los contenciosos electorales eran confiados a los tribunales de primera instancia. La organización de los recursos en materia electoral sigue siendo igual. Uno de los recursos posibles es frente a la desestimación de candidaturas, este debe ser realizado en un período de tres días a partir de la desestimación. El tribunal debe responder también en un plazo de tres días.

Contra las operaciones electorales también se puede interponer un recurso en un plazo de ocho días a partir del establecimiento del proceso verbal en el que se proclaman los resultados. La sentencia debe ser dada en un plazo de cuarenta días a partir del depósito del recurso. Si en ese plazo el tribunal no ha resuelto, el silencio es estimado como rechazo tácito del recurso. El recurrente puede acudir al Tribunal Supremo en un plazo de quince días, que puede resolver en un plazo que no supere los tres meses.

La reglamentación de la propaganda y de las sanciones de las infracciones que se puedan cometer a lo largo de las elecciones es la misma a la aplicada en las elecciones comunales recogidas en el decreto de 1 de septiembre de 1959[65].

2.C.2.- EL FUNCIONAMIENTO DE LA ASAMBLEA PROVINCIAL

La asamblea tiene dos sesiones ordinarias durante el año. La primera debe desarrollarse entre el 15 de marzo y el 15 de abril y no puede durar más de quince días; y la segunda, es abierta entre el 1 de octubre y el 30 de octubre, sin poder pasar la sesión de las tres semanas. La fecha de estas sesiones es fijada por el gobernador.

El orden del día es establecido por el presidente de la asamblea de mutuo acuerdo con el gobernador. El Ministro del Interior dispone de un derecho de inscripción de oficio de todas aquellas cuestiones que él estime que deben ser debatidas

[64] por la ley nº 41-90 promulgada por el *dahir* de 10 de septiembre de 1993 que instituye los tribunales administrativos.
[65] ROUSSET, M.; BASRI, D. ; BELHAJ, A.; GARAGNON, J. *Op. Cit.* Páginas.149 y ss.

por la asamblea. El presidente convoca a los consejeros y les dirige al mismo tiempo el orden del día, ocho días antes de que se celebre la sesión.

Las sesiones extraordinarias pueden ser convocadas por decisión del Ministro del Interior o porque así lo soliciten dos tercios de los miembros de la asamblea. No pueden exceder de cinco días.

Si no está presente la mayoría absoluta de los miembros de la asamblea, la sesión no puede comenzar. Para alcanzar este quorum se hace una convocatoria especial a los miembros y la abertura de la sesión se retrasa cinco días. Al final de este período, la asamblea se reúne sea cual sea el número de los miembros presentes.

Las funciones de consejero son gratuitas pero se han previsto ciertas indemnizaciones a los consejeros para cubrir los gastos que puedan surgir de su participación en los trabajos de la asamblea.

Hay unas disposiciones particulares que obligan a los empresarios y a las administraciones públicas dejar el tiempo necesario a aquellos de sus trabajadores que sean elegidos, para el ejercicio de su mandato. Si a pesar de estas precauciones los consejeros son reincidentes en el absentismo, pueden ser cesados de su mandato.

Cada año la asamblea procede a la elección de su mesa que está compuesta por el presidente, un vicepresidente o vicepresidentes si la asamblea tiene más de veintiún miembros, un vocal portavoz del presupuesto, un secretario y un secretario adjunto. La mesa es elegida por mayoría relativa en votación secreta.

La asamblea designa de la misma forma a las comisiones especializadas: las comisiones de presupuesto, de asuntos económicos y del plan, de asuntos sociales y culturales. Las comisiones como órganos de trabajo de la asamblea pueden reunirse fuera del período de las sesiones bajo petición del presidente de la asamblea y en acuerdo con el gobernador.

Se suelen establecer relaciones entre los servicios administrativos provinciales y la organización de la Promoción Nacional ya que el presidente de la asamblea, el presidente de la comisión de asuntos económicos y del plan, y el vocal relator del presupuesto, son miembros de pleno derecho del consejo provincial de la Promoción Nacional. También si el presidente lo pide, los agentes de las provincias y de las prefecturas, de los servicios exteriores del Estado, y de los establecimientos públicos, pueden ser llamados a participar en los trabajos de las comisiones. El gobernador puede asistir a estos trabajos así como a las reuniones de la asamblea, si bien no tiene derecho

a voto, ni puede asistir a la sesión en la que se proceda al examen de las cuentas financieras.

La asamblea elabora su reglamento interior que debe superar la aprobación del Ministro del Interior.

Salvo algunas excepciones, las sesiones son públicas. Los electores y contribuyentes pueden acceder a las actas de las sesiones y pedir copias de ellas.

Las decisiones en la asamblea son tomadas por mayoría y en escrutinio público pero es necesario que la mayoría absoluta de los miembros estén presentes. Si la mayoría no ha sido alcanzada se posterga la toma de la decisión a los cinco días siguientes, en el cual se puede votar sin quórum mínimo.

2.C.3.- LAS ATRIBUCIONES DE LA ASAMBLEA PROVINCIAL

Conforme al *dahir* de 12 de septiembre de 1963 la asamblea tiene competencias en toda cuestión de orden administrativa y económica concerniente a la provincia, o a la provincia y a una colectividad territorial limítrofe.

La asamblea regla a través de sus deliberaciones los asuntos provinciales que son clasificados en dos tipos: los que se referieren al presupuesto y aquellas que vamos a denominar atribuciones diversas.

2.C.3.a.- El Presupuesto.

Si nos detenemos en hablar del presupuesto es por la importancia que tiene, ya que nos podrá mostrar si existe o no realmente autonomía para la colectividad provincial.

2.C.3.a.I.- La reglamentación presupuestaria

En un principio era el *dahir* de 1963 quien preveía la estructura y modalidad del presupuesto, pero esta reglamentación presentaba algunos inconvenientes. En primer lugar, la ausencia de un presupuesto adicional no permitía una presentación de conjunto de los programas de equipamiento para la provincia. En segundo lugar, la ejecución del presupuesto seguía las reglas de la contabilidad pública para el Estado, mientras que los presupuestos provinciales son más parecidos a los comunales que a los del Estado.

De ahí que se hayan ido realizando ciertas modificaciones. Nos encontramos la primera en 1966, en dónde un decreto real decide escindir en dos partes al presupuesto

tradicional: el presupuesto primitivo y el presupuesto adicional. Los siguientes cambios se realizaron con el *dahir* de 30 de septiembre de 1976, que sentaba las reglas generales para la organización de las finanzas de las colectividades locales y de sus agrupaciones. El *dahir* de 21 de noviembre de 1989 que promulgaba la ley nº 30-89 relativa a la fiscalidad de las colectividades locales y sus agrupaciones. Y por último, la ley nº 31-95 promulgada por el *dahir* de 2 de febrero de 1996 que modificaba la ley de 30 de septiembre de 1976 sobre la organización de las finanzas de las colectividad locales y de sus agrupaciones. En esta ley se establece que el año presupuestario para las colectividades locales y para el Estado comience el 1 de julio y finalice el 30 de junio del año siguiente[66].

Así, el presupuesto es presentado en la sesión ordinaria de abril pero no puede ser ejecutado hasta ser aprobado de forma expresa por el Ministro del Interior y el refrendo del Ministro de Finanzas.

2.C.3.a.II.- La estructura del presupuesto

El presupuesto prevé y autoriza los ingresos y los gastos anuales de la provincia. Debe ser votado en equilibrio en cada una de sus partes.

El presupuesto está compuesto de dos partes, una consagrada en ingresos y gastos a las operaciones de funcionamiento, y la otra consagrada de la misma forma en ingresos y gastos a las operaciones de inversión.

Se pueden crear presupuestos anexos o cuentas especiales de forma eventual.

Si el presupuesto no ha sido aprobado antes de comienzos del año presupuestario, se continúa con el presupuesto del año precedente hasta que el nuevo sea aprobado. La decisión es tomada por el Ministro del Interior.

2.C.3.a.III.- Los ingresos presupuestarios

Tradicionalmente, los ingresos eran divididos en tres categorías: ordinarios, extraordinarios y suplementarios, y aunque los textos de 1976 no recogieron esta distinción, nosotros sí la vamos a mantener para poder exponerlos de forma más clara.

Los ingresos ordinarios son los que provienen de los impuestos, tasas y de las rentas que la provincia puede legalmente recibir anualmente.

[66] OUAZZANI CHAHDI, H. *Op. Cit.* Pag. 148

La ley nº 30-89 de 21 de noviembre de 1989 relativa al sistema fiscal de las colectividades locales y de sus agrupaciones, reconoce como tasas para provecho de las provincias y prefecturas: las tasas sobre los permisos de conducir, las tasas que puedan ser cobradas cuando los vehículos pasan la revisión de los diez años de antigüedad, y las tasas sobre la venta de productos forestales.

Estos recursos que se obtienen de las tasas no están a la altura de las necesidades reales de los presupuestos provinciales. Así, la parte más importante de los ingresos de los presupuestos provinciales lo constituye una porción de los presupuestos del Estado, que el Ministro del Interior reparte entre las provincias en función de sus necesidades.

Sólo, tras la reforma de 1985, el Estado reserva el 30% del Impuesto sobre el Valor Añadido a las colectividades locales.

Es una "subvención de equilibrio" lo que permite a los presupuestos provinciales y de las prefecturas hacer frente a sus gastos. Existe una fuerte dependencia financiera de las colectividades locales hacia el Estado. Esta dependencia se agrava porque no existe un criterio objetivo para repartir las subvenciones entre las distintas colectividades. En el coloquio sobre las colectividades locales celebrado en Casablanca en 1989 se puso de manifiesto la necesidad de establecer un mecanismo que tenga en cuenta criterios a la hora de distribuir las subvenciones, como pueden ser la cantidad de población o el nivel de equipamiento.

Los ingresos extraordinarios provienen de donaciones y legados. Son las subvenciones y los préstamos lo esencial de este tipo de recursos.

En cuanto a los ingresos suplementarios no tienen una naturaleza especial, tan sólo, son dados a las provincias para que hagan frente a gastos también suplementarios que pueden aparecer una vez que el presupuesto ha sido votado[67].

2.C.3.a.IV.- Los gastos

Los gastos también van a ser presentados en tres categorías: ordinarios, extraordinarios y suplementarios.

Los gastos ordinarios corresponden a los gastos permanentes, los gastos de funcionamiento. Los gastos extraordinarios son los que no se reproducen cada año, suelen ser los destinados al equipamiento. Los gastos suplementarios son los que no estaban previstos inicialmente en el presupuesto.

[67] ROUSSET, M.; BASRI, D.; BELHAJ, A.; GARAGNON, J. *Op. Cit.* Páginas.155, 156

Hay otra clasificación de gastos que se superpone a ésta y que debemos tener en cuenta. Es la clasificación que distingue entre gastos facultativos y gastos obligatorios.

Los gastos obligatorios deben ser cubiertos con prioridad porque de no poder ser pagados provocaría la parálisis de la provincia.

En el *dahir* de 30 de septiembre de 1976 sobre las finanzas de las colectividades locales y sus agrupaciones enumera este tipo de gastos: alquiler de los inmuebles utilizados por los servicios provinciales, mantenimiento de su propiedad, pago de impuestos, gastos de despacho, cumplimiento de las deudas y los atrasos de los préstamos exigibles, el mantenimiento de la red de carreteras y, los salarios del personal que trabaja para las provincias.

En caso de rechazo o de omisión de la inscripción de estos gastos en el presupuesto, el Ministro del Interior puede proceder a su inscripción de oficio. Si la asamblea no ha podido votar el presupuesto o se ha negado a hacerlo, el Ministro del Interior puede igualmente, establecer de oficio un presupuesto con los gastos obligatorios cubiertos por los ingresos ordinarios[68].

2.C.3.b.- Las Atribuciones No Presupuestarias

Estas atribuciones también son enumeradas por la carta provincial de 1963 en el artículo 63. La asamblea puede decidir emitir préstamos, gestionar la propiedad de la provincia especialmente la red de carreteras, es competente para crear servicios públicos y determinar las modalidades de su gestión, y delibera sobre los planes de desarrollo económico y equipamiento. Esta enumeración en ningún caso es limitativa ya que se reconoce a la asamblea provincial competencias sobre toda cuestión económica o administrativa.

La asamblea puede emitir opiniones si es consultada por las autoridades ministeriales sobre los problemas provinciales de carácter económico o administrativo. "Toda opinión de carácter político le está prohibida" [69].

[68] ROUSSET, M.; BASRI, D.; BELHAJ, A.; GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag.157

[69] ROUSSET, M. ; BASRI, D.; BELHAJ, A.; GARAGNON, J.*Op. cit.* Pag. 158 y en ESSAID, Mohamed Jalal. "Les assamblées provinciales et prefectorales: une approche à la régionalisation". En *édification d´un État moderne*. Pag. 157

2.D.- EL GOBERNADOR

El estudio del papel del gobernador es fundamental para comprender la naturaleza y el funcionamiento de la provincia.

El gobernador ejerce una doble función tanto por su calidad de representante del Estado como por ser el agente ejecutivo de la colectividad descentralizada.

La institución del gobernador ha conocido profundas transformaciones, no como la figura del *caíd* que siempre ha representado y mandado las tribus. Antes de la implantación del Protectorado el *Amel* o gobernador, era una especie de gran *caíd* que conseguía imponerse sobre sus iguales. Incluso en la correspondencia entre el *Majzén* y las tribus se puede ver que los términos *caíd* y *amel* eran confundidos.

Durante el Protectorado los agentes de autoridad pierden terreno frente a los jefes de las regiones francesas que se encargaban de la salvaguarda de los intereses del Protectorado, la ejecución de las leyes y las decisiones de la Residencia, aseguraban la coordinación entre los distintos servicios y gestionaban las actividades económicas y sociales.

Una vez que Marruecos alcanza la Independencia se intenta regular el estatuto de los *caídes* y gobernadores a través de dos *dahires* de 20 de marzo de 1956. Durante los años 1956-1963 los gobernadores aparecen como las autoridades que han reemplazado a los antiguos jefes de las regiones.

Hasta el *dahir* de 1 de marzo de 1963 no se puede hablar de la existencia de un verdadero cuerpo de agentes de autoridad. Antes, el reclutamiento de estos agentes se hacía en función de consideraciones "políticas partidistas", sin tener en cuenta el perfil del postulante para la plaza. Después de la promulgación del *dahir* de 1963, los gobernadores serán nombrados por *dahir* sobre la propuesta del Ministro del Interior. La cantera de los candidatos se encuentra entre los administradores del departamento del Interior: administradores, administradores adjuntos, y aquellas personas que hayan adquirido una cierta experiencia o posean ciertos títulos y tengan al menos, treinta años[70].

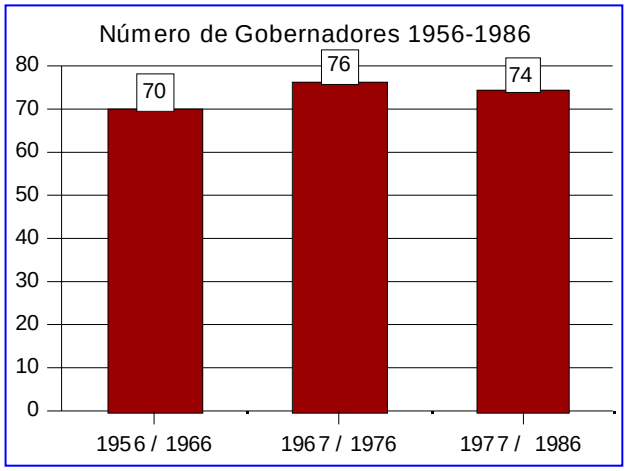
El *dahir* de 15 de febrero de 1977 [71] define el estatuto funcional del gobernador que se convierte en el representante del Rey y en el delegado del gobierno en la

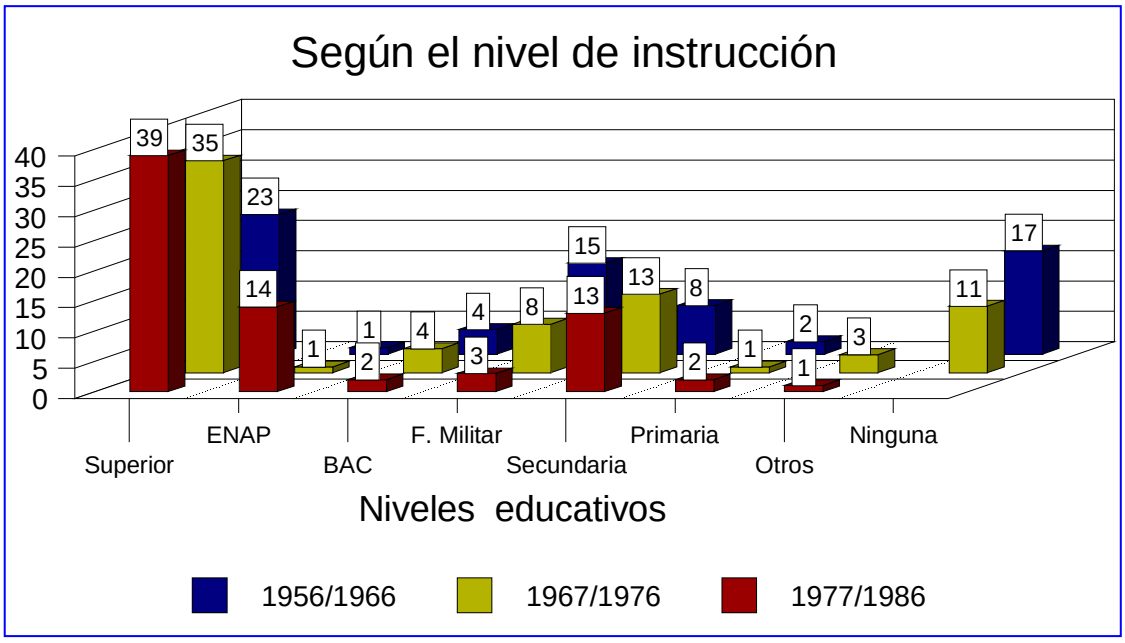
[70] EL CAÏD, Hammouda. *Le gouverneur et la gestion des affaires locales.* Idéale. Casablanca, 1996. Páginas. 114 y 115.

[71] EL YAAGOUBI, Mohamed. *Op. Cit.* Pag. 64 El *dahir* de 1977 lo que pretende es servir de contrapunto a la reforma comunal de 1976 en la que se daba un fuerte impulso al papel descentralizado

provincia y en la prefectura. El gobernador es considerado pues, como el representante general del poder ejecutivo en la circunscripción territorial donde él ejerce sus funciones.

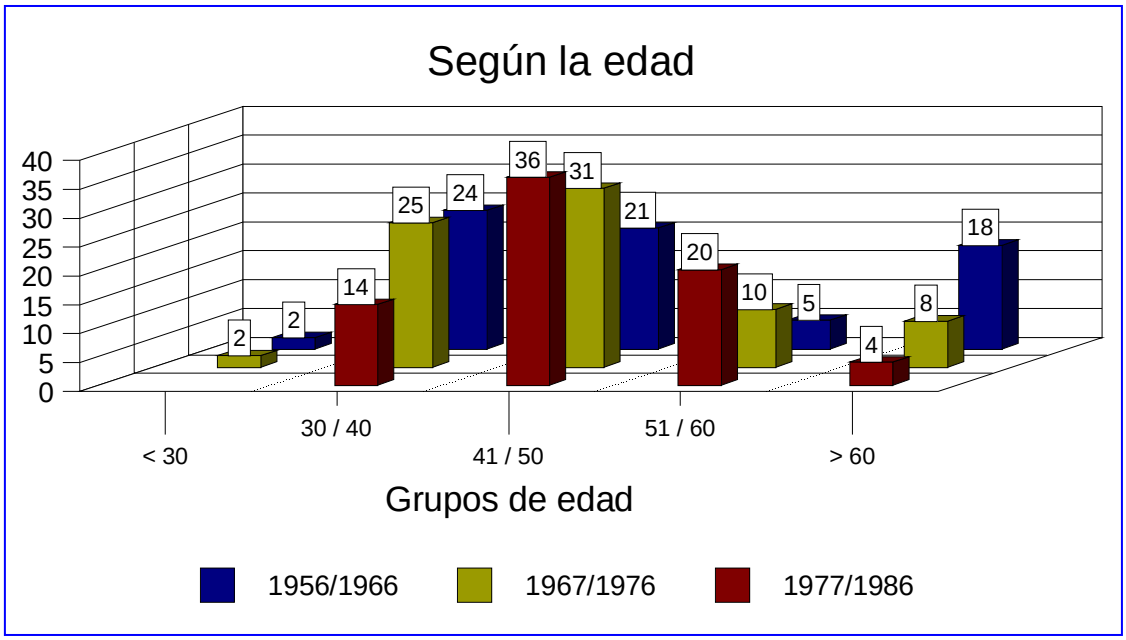
Figura III.10.-Número de Gobernadores en los periodos 1956/1966, 1967/1976 y 1977/1986[72] .

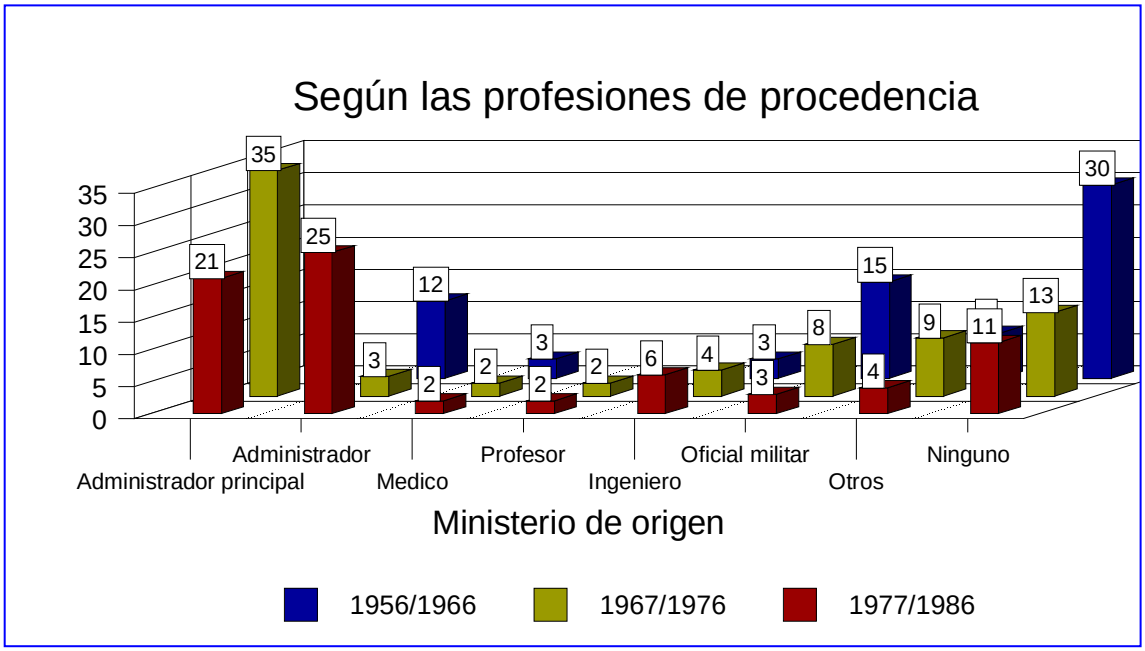




del presidente del consejo comunal frente al *bajá* y al *caíd*. El *dahir* de 1977 pretende precisar las distintas atribuciones que debe ejercer el gobernador y reforzar su papel en el seno de la provincia o la prefectura.

[72] BASRI, . *Op. Cit.*Pag.302





De ahí que la plaza de gobernador goce cada vez más de un mayor prestigio. Su nombramiento se hace a través de un *dahir* real bajo proposición del ministerio del Interior. La contrapartida consiste en que el gobernador debe estar bajo la autoridad directa del Rey y ser capaz de mostrar su lealtad y aptitud para ejercer las funciones que le han sido encomendadas[73]. Para ello, tendrá que abandonar toda participación o vínculos con organizaciones sindicales o de carácter político. Esta obligación es aún más importante, durante los períodos electorales, ya que el agente de autoridad

[73] SEDJARI, Ali. *Op. Cit.* Pag. 142.

encargado del desarrollo correcto de las elecciones debe abstenerse de tomar parte de forma pública, por alguno de los candidatos.

En cuanto a las actividades lucrativas, los gobernadores también encuentran algunas restricciones. El artículo 24 del *dahir* de 1 de marzo de 1963 dice que los agentes de autoridad no pueden, salvo que una derogación excepcional sea concedida por el Ministro del Interior, ser nombrados o mantenidos en activo en una provincia en la que ejerza una actividad lucrativa. Tampoco podrán adquirir propiedad inmobiliaria, ni edificar inmuebles sin la autorización del Ministro del Interior [74].

En Marruecos "el gobernador, agente desconcentrado y tutor por delegación de las colectividades locales descentralizadas, dispone de los medios jurídicos que le permiten intervenir en distintos campos ya sea para imprimir a la acción del Estado impulso, estabilidad, uniformidad y continuidad, o bien, para aportar a la vida local, territorial o sectorial descentralizada, consejo, asistencia y animación"[75].

No debemos olvidar que otra de las atribuciones esenciales del gobernador es la de ser pieza clave en el desarrollo provincial y de la prefectura. Por tanto, dentro de las funciones económicas y sociales del gobernador podemos destacar en primer lugar, la reglamentación y control de los precios. El gobernador dispone de un poder de policía económico bastante amplio dentro de su territorio. Fija los precios de los productos y de algunos servicios, controla el respeto de la reglamentación sobre esta materia y, reprime el almacenamiento clandestino así como la circulación de mercancías prohibidas. En cuanto a la comercialización de los cereales, el gobernador controla la acción de las cooperativas, vigila el mercado de trigo, da su opinión sobre la creación de fondos de comercio para la compra, el almacenamiento y la venta de trigo, y fija, para su prefectura o provincia, los precios de los cereales en colaboración con los otros servicios públicos competentes en la materia. En el turismo, uno de los sectores que últimamente se está intentando desarrollar, también podemos ver la intervención del gobernador. Controla los excesos en los precios y la práctica del "surbooking", y en la actividad desarrollada por los pequeños comerciantes, guías, agencias de viaje y transportistas[76]

[74] EL CAÏD, H. *Op. Cit.* Pag. 119.
[75] BASRI, Driss. *Op, cit.* Pag. 299
[76] EL CAÏD, H. *Op. Cit.* Páginas. 163-167

Para acercarnos al estudio de la institución del gobernador deberemos distinguir entre gobernador como poder desconcentrado del Estado y gobernador como órgano ejecutivo de la asamblea.

2.D.1.- EL GOBERNADOR REPRESENTANTE DEL PODER CENTRAL.

El gobernador es un agente delegado del poder central y ejerce sus funciones en su calidad de agente de autoridad.

Como representante del Estado y del poder ejecutivo es depositario de prerrogativas de poder público. Dispone de un poder general de intervención que le permite cumplir con sus obligaciones de administración territorial, de control público y de mantenimiento del orden[77].

Para el ejercicio de estas funciones el gobernador ejerce del poder de policía administrativa y dispone de las fuerzas auxiliares, las fuerzas de policía, la gendarmería real y las Fuerzas Armadas Reales. "El gobernador debe informarse de todo elemento susceptible de empañar el orden público y cuidar de la opinión local frente a la opinión gubernamental. También debe informar a los administrados de las decisiones y proyectos que las autoridades van aplicar"[78].

Está encargado de ciertas funciones de policía judicial, pero de forma muy controlada y restringida. Asume una misión de coordinación de la acción de los servicios del Estado situados en la provincia o en la prefectura. Esta coordinación implica tanto control como impulso. Es en el *dahir* que promulga la ley de 6 de octubre de 1993 el que modifica y completa el *dahir* que recogía la ley de 1977 y establece que el gobernador coordina las actividades de los servicios exteriores de las administraciones civiles del Estado y los establecimientos públicos cuya acción se enmarque en los límites de la provincia o prefectura. El gobernador preside también al comité técnico de la provincia o la prefectura. Este comité es el instrumento que va a servir precisamente a la coordinación y el control de la acción del Estado en su demarcación territorial. El comité técnico se reúne una vez por semana bajo la convocatoria del gobernador. Además del gobernador, son miembros de pleno derecho,

[77] Ver para las funciones del gobernador los artículos 3 y 6 del *dahir* de 15 de febrero de 1977.
[78] Ver también BASRI, Driss. *L´agent d´autorité*. Université Mohamed V. Imprimérie Royale. Rabat. 1975. Pag. 29

el presidente de la asamblea, el secretario general de la prefectura o de la provincia, los jefes de círculo o de distrito, los jefes de los servicios exteriores de las administraciones centrales del Estado, los directores de los establecimientos públicos y toda persona que el gobernador juzgue capacitada para pertenecer a dicho comité[79].

A veces se ha planteado que el gobernador, en la provincia, apoyara y guiará la ordenación del territorio[80]. Esta misión que ha sido depositada en la actualidad en las regiones releva a las provincias y prefecturas del lastre y la responsabilidad de contribuir de forma explícita en ese intento de equilibrar las zonas urbanas y rurales, las más desarrolladas y las menos y, de evitar o controlar el éxodo rural. La falta de un cuadro jurídico explícito y general que regulase la ordenación del territorio y las deficiencias que presentaba la provincia y la prefectura en cuanto a su tamaño y sus capacidades institucionales fueron las excusas para que las desigualdades sociales persistieran. En el nuevo marco regional se han depositado demasiadas esperanzas en cuanto a la elaboración y aplicación de los planes de desarrollo económico y social, y en cuanto a los planes de ordenación del territorio. Dos asignaturas aún pendientes.

El gobernador vigila la aplicación de las leyes y los reglamentos, de ahí que se realice una desconcentración de los poderes de algunos ministerios a su favor a través de la delegación[81].

El poder reglamentario del gobernador se sitúa a tres niveles:

- la expedición de documentos administrativos (pasaportes, permisos de tenencia de armas), o su retirada. Esta actividad es la más rutinaria, consiste en la aprobación y en la firma de un sin fin de papeles administrativos, lo cual impide, una mayor dedicación de su tiempo para actividades de coordinación e incitación.
- La reglamentación a través de decisiones de policía administrativa, y declaraciones de utilidad pública o sobre la organización de operaciones electorales.
- El control de legalidad de aquellos actos ejecutados o decididos por las colectividades locales o sus agrupaciones[82].

[79] OUAZZANI CHAHDI, H. *Op. Cit.* Pag. 151
[80] EDDAHBI, Abdelfattah. "Le système provincial et prefectoral au Maroc". En *Revue Marocaine de droit et d´économie du développement*. Nº 23. 1990. Páginas. 192-209. Páginas. 209 y 210
[81] El YAAGOUBI, Mohamed. *Op. Cit.* Pag. 65
[82] EL CAÏD, H. *Op. Cit.* Pag. 121.

Por otra parte, el gobernador ejerce un poder jerárquico sobre todos los agentes de la provincia. Para ejercer sus funciones, el gobernador es asistido por un secretario general de provincia o de prefectura.

2.D.1.a.- El Poder Jerárquico del Gobernador.

Antes de analizar el poder jerárquico debemos detenernos en su reglamentación jurídica.

Como hemos dicho más arriba el *dahir* de 20 de marzo 1956 no regulaba el reclutamiento de los gobernadores lo que dejaba la vía libre a la administración para que eligiera sus candidatos. Esto acarreaba dos consecuencias negativas, una, la inestabilidad del cuerpo de agentes de autoridad y, la otra, era la patente incompetencia que manifestaba gran número de estos agentes, que impedía dar los primeros pasos hacia la descentralización.

El texto de 1963 regulaba los criterios de reclutamiento y ascensos así como el régimen disciplinario aplicable a los gobernadores.

El *dahir* de 15 de febrero de 1977 finalmente, recoge la capacidad del poder central para llamar a quienes pueden ejercer de gobernador según las circunstancias, a varias categorías de funcionarios o no funcionarios que hagan prueba de sus competencias. Lo que se persigue con esta medida es enriquecer a la Administración territorial a través de cuadros cuya formación está diversificada.

Figura III.11.-Evolución del número del personal de las colectividades locales y del Estado[83].

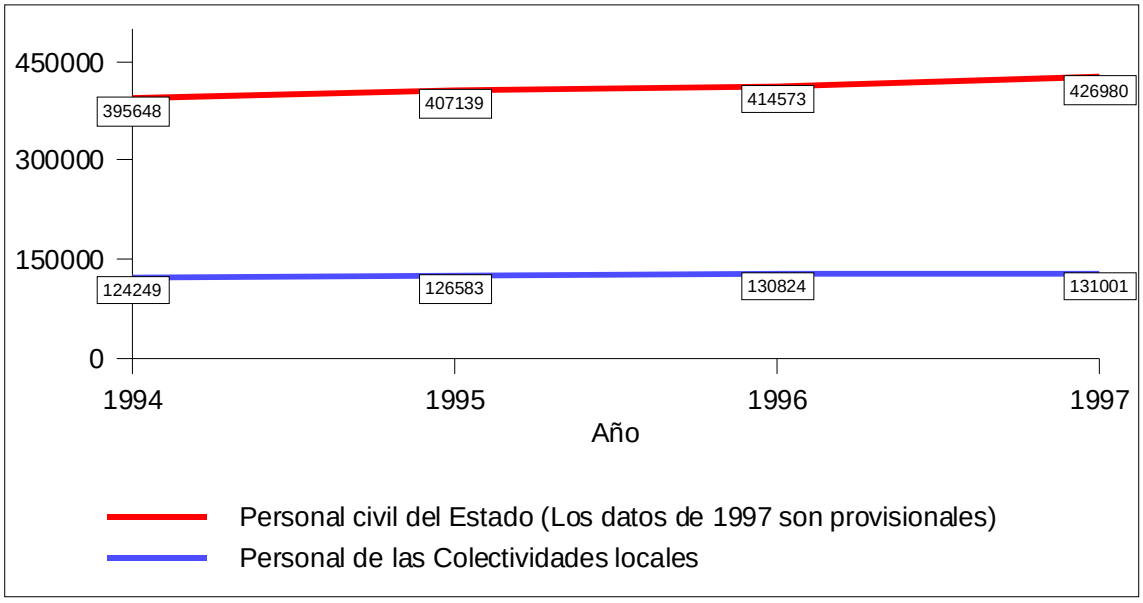
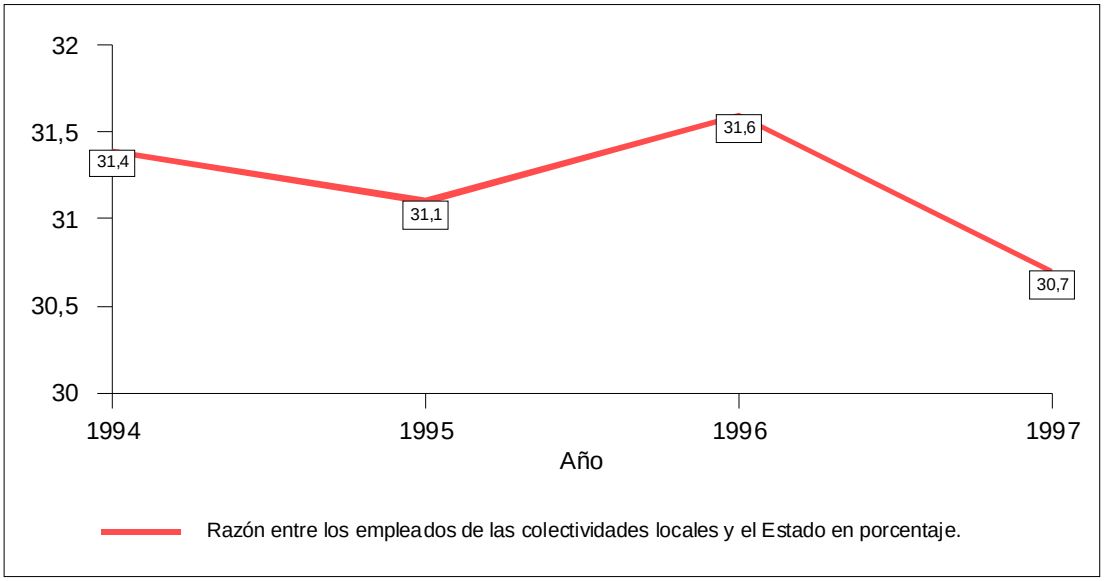


Figura III.12.-Evolución del número del personal de las colectividades locales y del Estado[84].



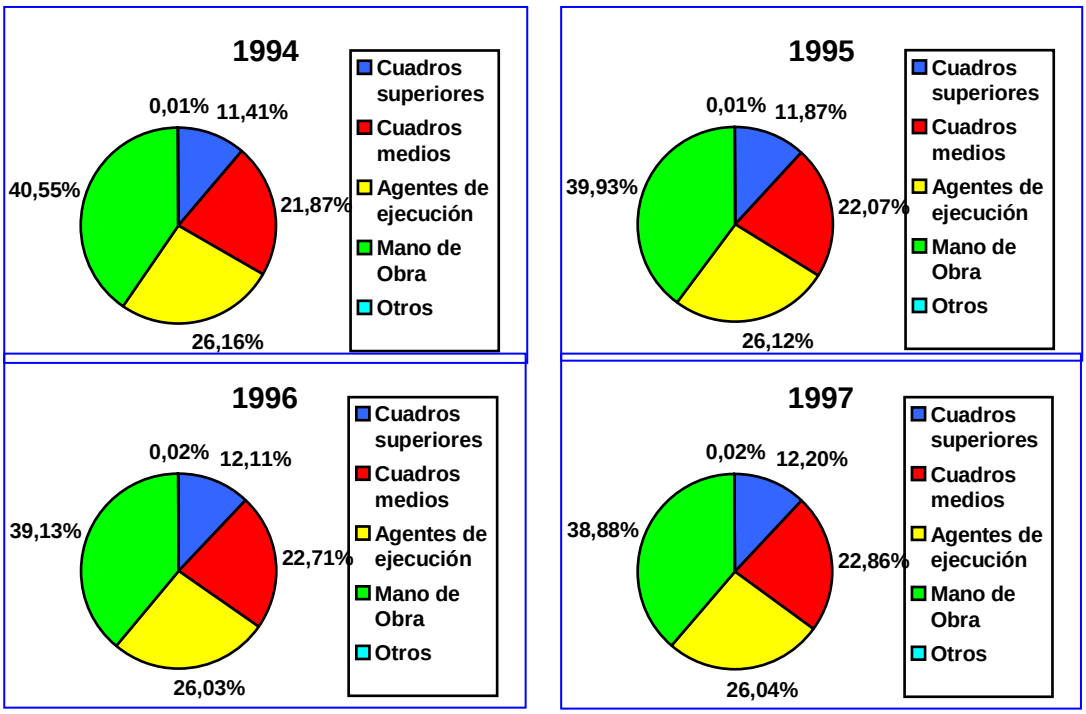
[83] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. . *Op. Cit.*Pag. 56.
[84] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op. Cit.*Pag. 56.

Evolución de los tipos de empleos de las colectividades locales por tipos de colectividades locales[85].

TABLA III.3.-PREFECTURAS Y PROVINCIAS

Tipos de empleos	1994	1995	1996	1997
Cuadros superiores	2334	2460	2585	2614
Cuadros medios	4475	4576	4850	4898
Agentes de ejecución	5353	5415	5559	5578
Mano de obra	8298	8277	8355	8330
Otros	3	3	4	5
Total	**20463**	**20731**	**21353**	**21425**

Figura III.13.-Distribución en porcentaje según los tipos de empleos por años.



[85] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op. Cit.*Pag. 56.

TABLA III.4.-COMUNAS URBANAS

Tipos de empleos	1994	1995	1996	1997
Cuadros superiores	3395	3464	3632	3682
Cuadros medios	9142	9545	10077	10177
Agentes de ejecución	12455	12585	12745	12817
Mano de obra	49705	49711	50941	50821
Otros	169	164	170	171
Total	**74866**	**75469**	**77565**	**77668**

Figura III.14.-Distribución en porcentaje según los tipos de empleos por años.

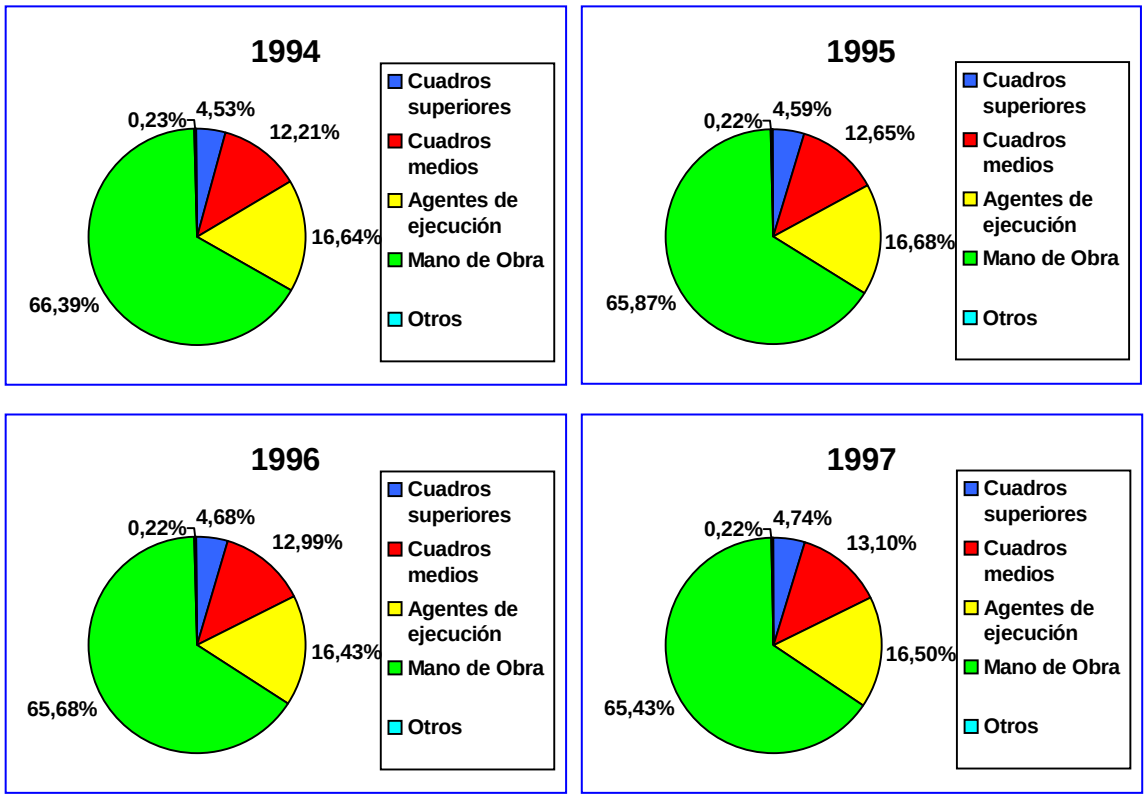
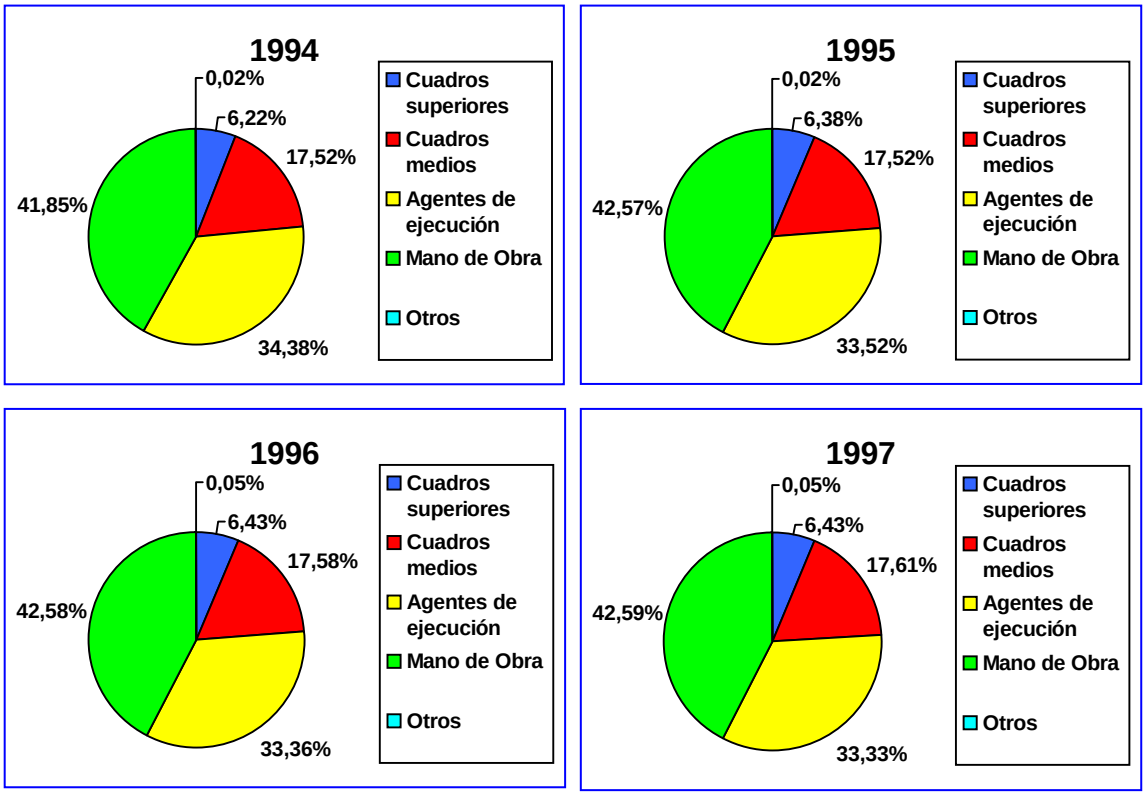


TABLA III.5.-COMUNAS RURALES

Tipos de empleos	1994	1995	1996	1997
Cuadros superiores	1800	1937	2053	2051
Cuadros medios	5068	5322	5609	5618
Agentes de ejecución	9944	10183	10644	10634
Mano de obra	12103	12934	13585	13589
Otros	5	7	15	16
Total	**28920**	**30383**	**31906**	**31908**

Figura III.15.-Distribución en porcentaje según los tipos de empleos por años.



Evolución de los tipos de empleos de las colectividades locales por categorías laborales[86].

TABLA III.6.-CUADROS SUPERIORES

Categorías laborales	1994	1995	1996	1997
Técnicos	2696	2737	2788	2800
Administrativos	4833	5124	5482	5547
Total	**7529**	**7861**	**8270**	**8347**

Figura III.16.-Distribución en porcentaje según las categorías laborales por años.

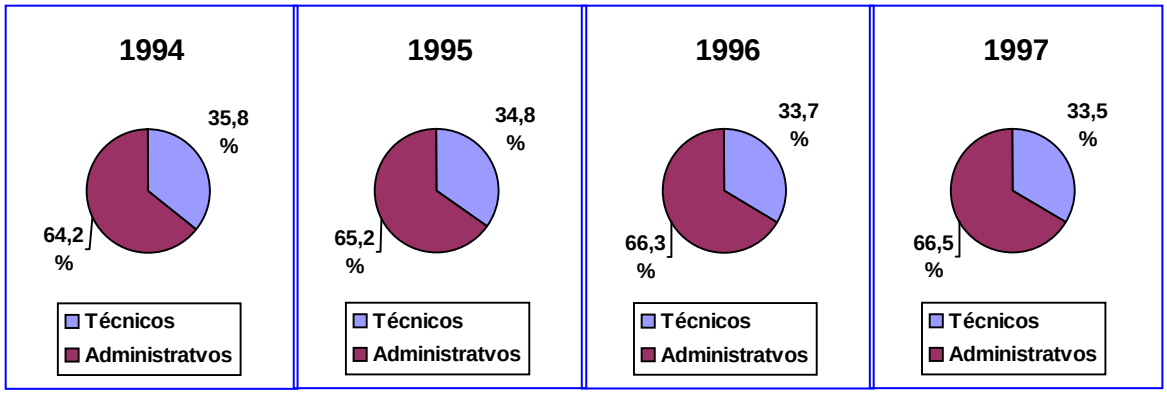
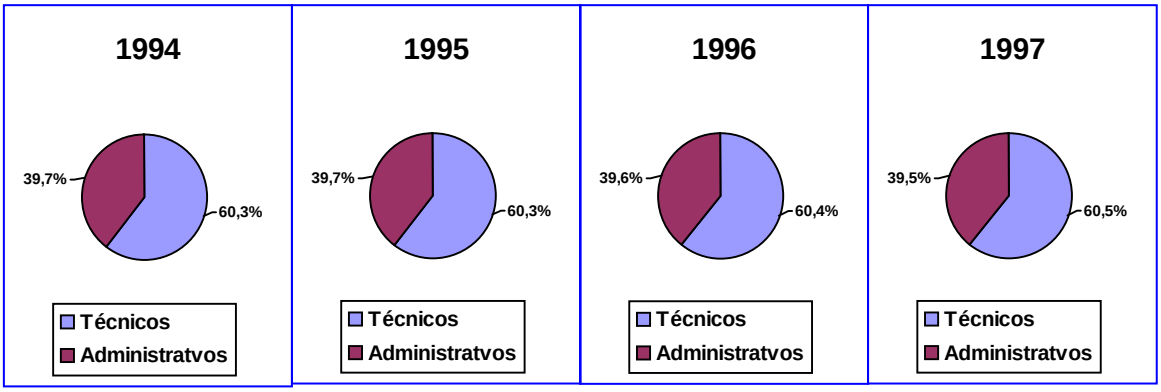


TABLA III.7.-CUADROS MEDIOS

Categorías laborales	1994	1995	1996	1997
Técnicos	11264	11723	12408	12529
Administrativos	7421	7720	8128	8164
Total	**18685**	**19443**	**20536**	**20693**

Figura III.17.-Distribución en porcentaje según las categorías laborales por años.



[86] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op. Cit.* Pag. 58.

TABLA III.8.-AGENTES DE EJECUCIÓN

Categorías laborales	1994	1995	1996	1997
Técnicos	2847	2858	2856	2852
Administrativos	24905	25325	26092	26177
Total	**27752**	**28123**	**28948**	**29029**

Figua III.18.-Distribución en porcentaje según las categorías laborales por años.

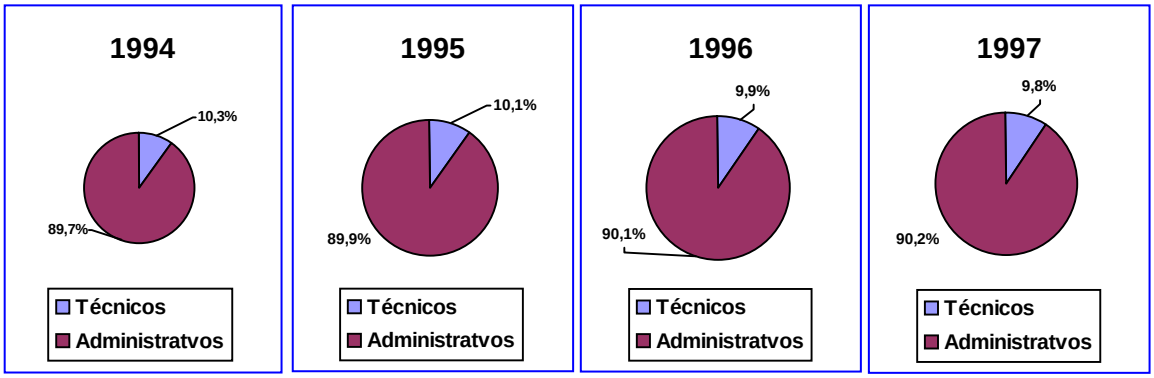


TABLA III.9 y Figura III.19.-MANO DE OBRA

	Total
1994	**70106**
1995	**70922**
1996	**72881**
1997	**72740**

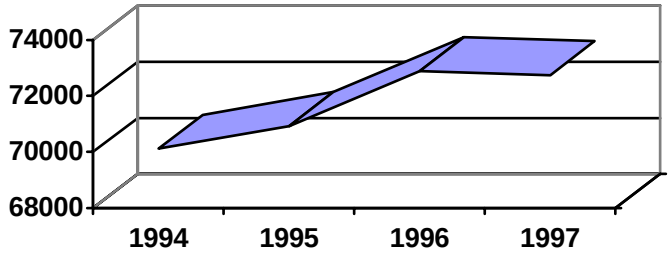
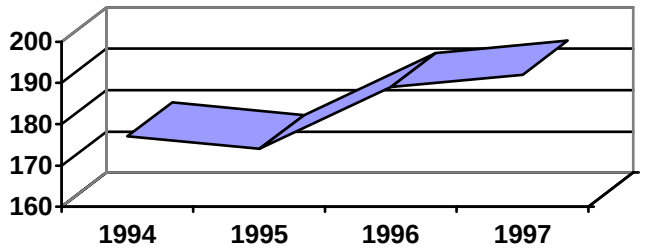


TABLA III.10 y Figura III.20.-OTROS

	Total
1994	**177**
1995	**174**
1996	**189**
1997	**192**

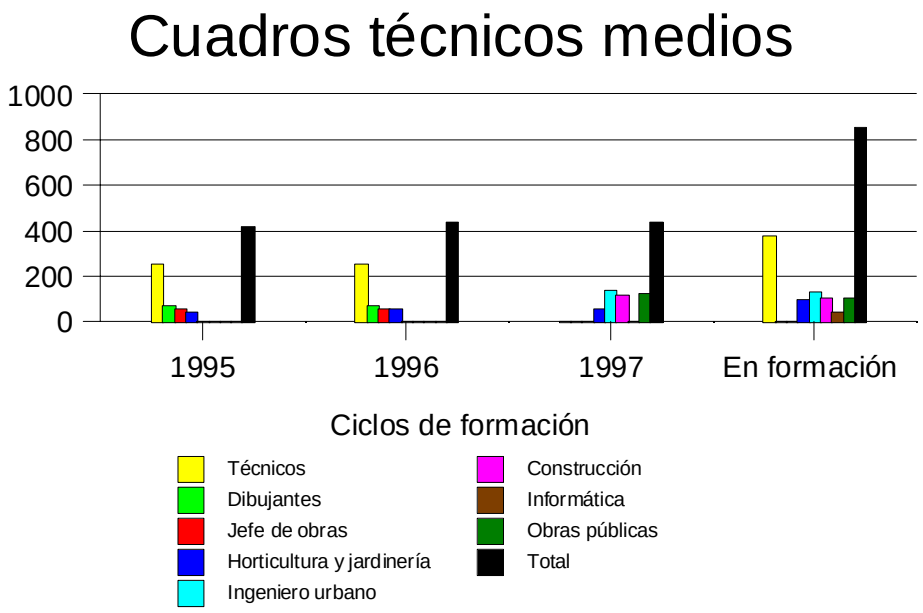


Evolución de los tipos de empleos de las colectividades locales por categorías laborales[1].

TABLA III.11.-CUADROS TÉCNICOS MEDIOS.

Ciclos de formación	Cuadros formados			Cuadros en formación 1997-1998
	1995	1996	1997	
Técnicos	255	254	0	377
Dibujantes	69	71	0	0
Jefe de obras	53	59	0	0
Horticultura y jardinería	41	55	53	94
Ingeniero urbano	0	0	141	131
Construcción	0	0	120	106
Informática	0	0	0	42
Obras públicas	0	0	121	104
Total	**418**	**439**	**435**	**854**

Figura III.21.-Gráfica de evolución temporal



[1] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op. Cit.* Pag. 60.

TABLA III.12.-CUADROS ADMINISTRATIVOS MEDIOS.

Ciclos de formación	Cuadros formados			Cuadros en formación 1997-1998
	1995	1996	1997	
Secretarios administrativos	446	491	562	629
Redactores	284	274	285	574
Total	**730**	**765**	**847**	**1203**

Figura III.22.-Gráfica de evolución temporal

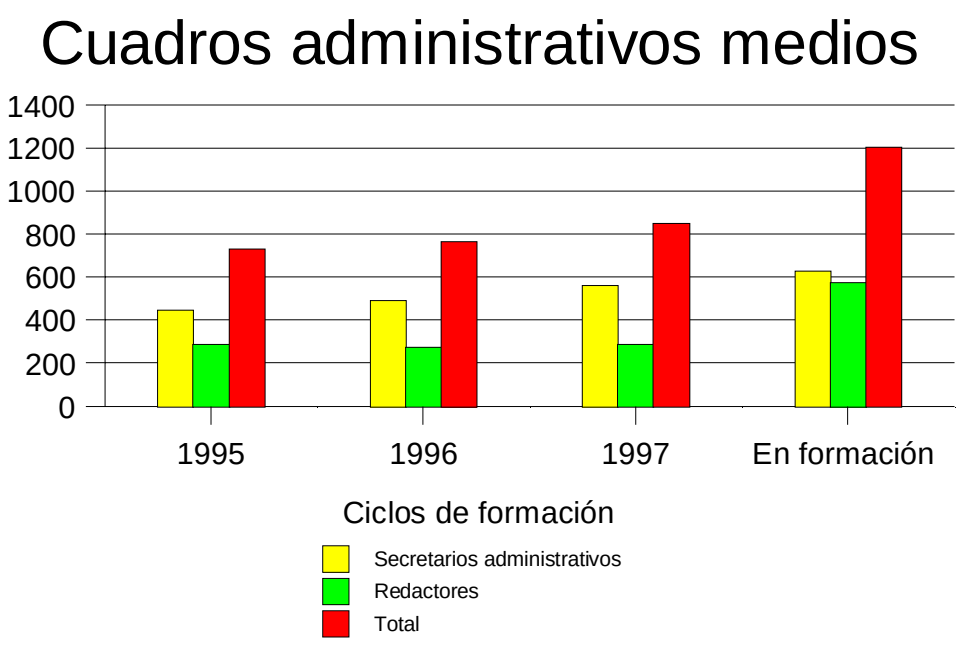


TABLA III.13.-CUADROS SUPERIORES.

Ciclos de formación	Cuadros formados			Cuadros en formación 1997-1998
	1995	1996	1997	
Secretarios generales de comunas	102	101	119	82
Inspector del Registro del Estado Civil	0	19	0	0
Sistema Fiscal	16	18	18	20
Gestión de asuntos turísticos	0	19	0	0
Gestión de la Hisba	15	17	27	0
Total	**133**	**174**	**164**	**102**

Figura III.23.-Gráfica de evolución temporal.

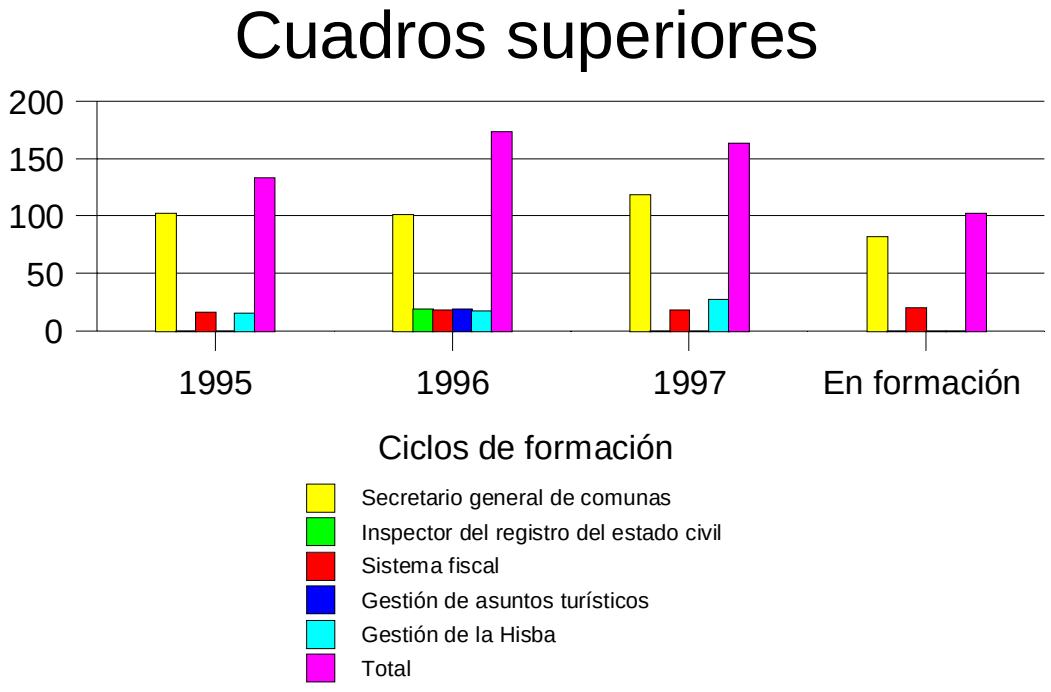


Figura III.24.-Evolución temporal del total de cuadros formados y en formación[2].

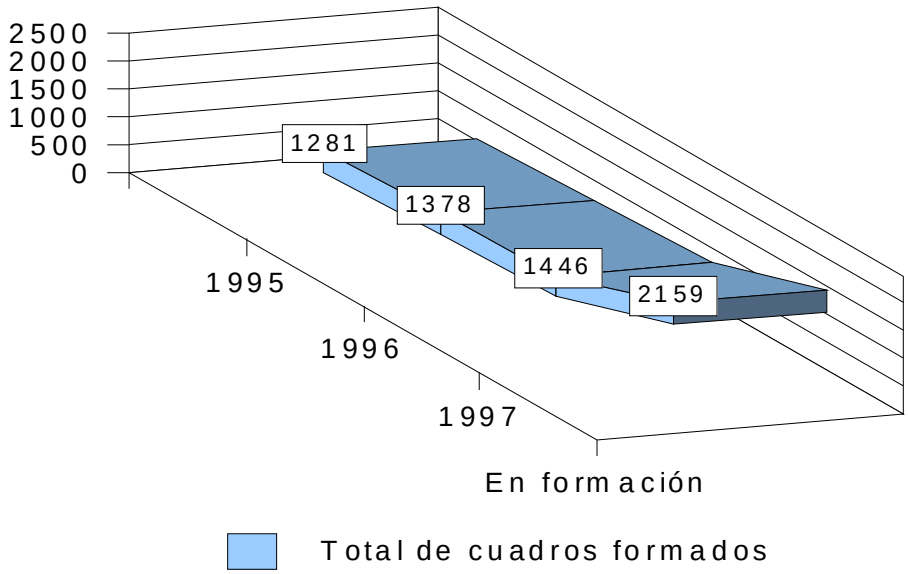


TABLA III.14.-Beneficiarios de los seminarios de formación en 1997 por categorías[3].

Naturaleza de los seminarios	Representantes locales	Funcionarios			**Total**
		Cuadros superiores	Cuadros medios	Agentes	
Locales	0	707	2348	539	3594
Cooperación	251	1630	204	0	2085
Nacionales	0	480	49	0	529
Totales	251	2817	2601	539	6208

[2] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op. Cit.*Pag. 60.

[3] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op. Cit.*Pag. 64.

Figura III.-25.-Participación por categorías laborales en los seminarios de formación 1997[4].

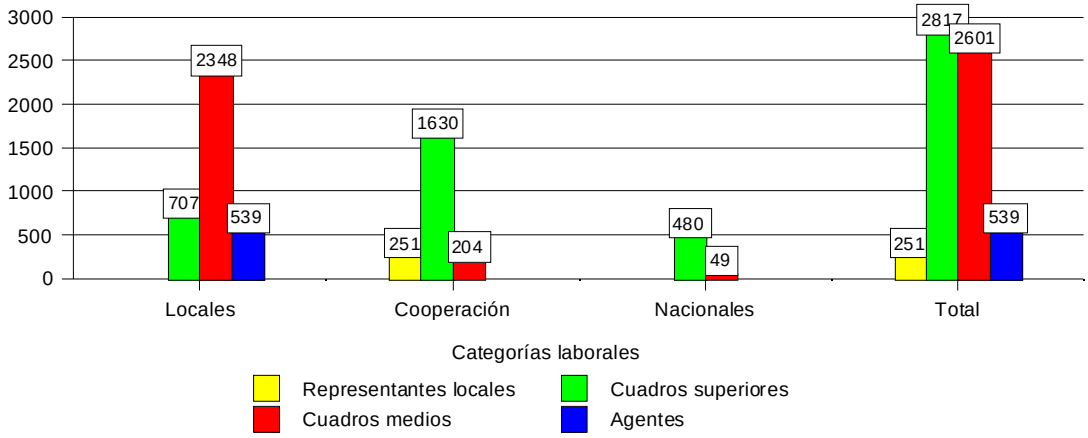
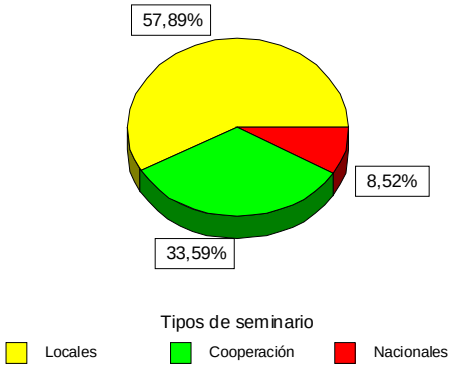


Figura III.26.-Distribución de los seminarios de formación en 1997[5].



En cualquier caso los gobernadores no deben actuar en solitario, disponen de un cuerpo de agentes de autoridad que les ayudan a administrar y sobre los que ejercen su poder jerárquico[6].

[4] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES *Op. Cit.*Pag. 64.

[5] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES *Op. Cit.*Pag. 64.

[6] BASRI, Driss. *Op. Cit.* Páginas. 300 y 301

La ley confiere al gobernador un doble poder: jerárquico sobre todos los agentes de autoridad que trabajan bajo su mando y, un poder de control sobre los agentes de los servicios del Estado.

Sedjari hace también una aclaración entre los conceptos de poder jerárquico y poder de control o de tutela. Para él, el poder jerárquico implica una idea de sumisión "natural", mientras que tutela hace referencia a una subordinación legal.

El poder jerárquico se distingue del poder de control por el poder de instrucción. "El superior jerárquico -escribe de Laubadère- puede simpre gracias a las instrucciones, imponer sus directivas a la acción de su subordinado"[1].

Si analizamos este concepto desde un punto de vista meramente político, la existencia del poder jerárquico supone una administración burocrática, en la que los grados superiores controlan a los inferiores. Este modo de dirección solía ser considerado como más eficaz que un modo de dirección colectivo. El poder jerárquico no sólo implica una administración burocrática sino su actuación según el principio de legalidad y enmarcado en el estado de derecho[2].

Es el mismo autor el que quiere quitar importancia al tema cuando nos recuerda que el poder jerárquico del gobernador en la realidad es muy débil, que se "limita a controlar y no a imponer su punto de vista a los agentes de los diferentes servicios del estado. En realidad, el gobernador no ha adquirido la calidad de superior jerárquico de todos los funcionarios que actúan en la provincia"[3].

El artículo 3 del *dahir* de 15 de febrero de 1977 que derogaba el artículo 29 del *dahir* de 1963, ha conservado sin embargo su espíritu al precisar, que el gobernador dirige bajo la autoridad del Ministro del Interior, las actividades de los jefes de los círculos y de los jefes de las circunscripciones urbanas y rurales (sobre todo, los *bajaes* y *caídes*).

Si el legislador utiliza el término "dirigir" es para recalcar que el poder jerárquico que se le confiere al gobernador no es dado para sancionar, que corresponde al Ministro del Interior (su superior jerárquico), sino para uniformar la actuación de los agentes de autoridad en su provincia o prefectura[4].

[1] Citado por Driss BASRI,. *L´agent d´autorité. Op. Cit.* Pag. 32
[2] SEDJARI. Ali. *Op. Cit.* Pag. 143. Nota 3.
[3] SEDJARI, Ali. *Op. Cit.* Pag. 145
[4] BASRI, Driss. *Op. Cit.* Pag. 302

Con esta aclaración, se deben alejar todas las dudas acerca de la extensión del poder de control de los gobernadores sobre todos los sectores de actividad de la provincia y su personal, como una limitación al poder de los ministerios sobre sus servicios y delegaciones exteriores, ya que el procedimiento de control no puede ser ejercido si no es bajo la autoridad de los ministros competentes.

No debemos olvidar que el poder de control del gobernador no se para en los agentes de autoridad subordinados y a los funcionarios de los servicios exteriores que trabajan en los límites de su provincia, sino que también se incluye a las colectividades locales, entre otras razones, porque el gobernador es también autoridad de tutela.

Se puede resumir en cuatro grandes líneas las atribuciones del gobernador:

- el poder jerárquico.

- La participación efectiva en la elaboración de las deliberaciones de las autoridades descentralizadas.

- La calidad de órgano ejecutivo que le reconoce la constitución y la ley en relación con las colectividades locales.

- La coordinación de los servicios técnicos exteriores implantados en los límites geográficos de las circunscripciones administrativas de las provincias[5].

En cualquier caso el gobernador no es más que un agente desconcentrado que está bajo control tanto político por parte del Rey, como administrativo, por parte de los ministros.

2.D.1.b.- Los Colaboradores del Gobernador.

El gobernador puede ser asistido en sus funciones según el artículo 30 del *dahir* de 1 de marzo de 1963, por dos colaboradores: el jefe del gabinete y el secretario general

2.D.1.b.I.-El jefe del gabinete

El gobernador dispone de un gabinete encargado de los asuntos políticos. El jefe del gabinete es quien ayuda al gobernador en la ejecución de las distintas actividades políticas. Es necesario distinguir entre los servicios que dependen directamente del gobernador y aquellos otros que son gestionados por el secretario general

Los servicios que dependen directamente del gobernador son:

- El despacho de peticiones[6], a través del cual se encarga del examen y de la instrucción de las reclamaciones de los ciudadanos con respecto a algunos agentes de autoridad.

- La división de asuntos generales: tiene por misión tratar cuestiones que tengan una incidencia política; la organización y preparación de las elecciones y, por último, la gestión del personal de autoridad.

- El mando de las fuerzas auxiliares.

- La sección de transmisiones que asegura la explotación, el mantenimiento de los centros radioelectrónicos y radiotelegráficos con el ministerio del Interior.

En la figura del gobernador podemos ver de forma clara la estrecha vinculación que existe entre los aspectos políticos y administrativos.

2.D.1.b.II.-El secretario general

El secretario general dirige bajo la autoridad del gobernador, la actividad de los servicios administrativos de la provincia o de la prefectura. Le incumbe la tarea de animación y de coordinación de las actividades de los diferentes servicios y por supuesto el controlarlos.

La principal misión del secretario general es descargar al gobernador de las tareas administrativas corrientes, dejando a éste último la aplicación de la leyes, reglamentos, e instrucciones del poder ejecutivo, así como la coordinación de los servicios exteriores.

La circular de 13 de enero de 1969 relativa a la organización del secretario general provincial considera a éste como una correa de transmisión entre el gobernador y los distintos servicios de la provincia y de la prefectura. La circular de 23 de febrero de 1971 reconoce al secretario la capacidad de secundar al gobernador en caso de ausencia o impedimento, a no ser que haya una decisión contraria por parte del Ministro del Interior.

Curiosamente, el *dahir* de 1977 no dice nada sobre este tema, aunque al decreto del Ministro del Interior de 15 de marzo de 1978 precisa que el secretario general dirige

[5] BASRI, Driss. *L´Agent d´autorité. Op. Cit.* Pag. 63
[6] Traducción literal de " bureau de requêtes".

bajo la dirección del gobernador, las actividades de las divisiones y servicios del secretariado general.

Las funciones del secretario se articulan alrededor de la administración. De ahí que deba conocer y saber elaborar los dossiers relativos a la urbanización, la enseñanza, agricultura, industria y lo concerniente a los medios logísticos de la provincia y la prefectura.

El reclutamiento de los secretarios generales dada la importancia de sus funciones (además de dar continuidad a la actuación de la administración de la provincia y de la prefectura y de controlarlas), se hace con especial cuidado. Este cuidado tiene su traducción en que, en los últimos treinta años, los secretarios generales suelen provenir la gran mayoría del Ministerio del Interior.

La adecuada formación y la permanencia en su puesto permitirá a los secretarios generales dirigir adecuadamente las diferentes divisiones que dependen del secretariado general de la provincia y la prefectura[7].

Estas divisiones son:

- La división económica y social encargada de tratar los problemas de economía en general, los que surgen a raíz de la legislación del trabajo y de la reglamentación social y de empleo.

- La división administrativa controla la aplicación de la legislación y la reglamentación general.

- La división de las colectividades locales tiene como misión seguir los problemas que surjan de la tutela del gobernador sobre las colectividades locales.

- La división del presupuesto y del personal está encargada de preparar, ejecutar y controlar el presupuesto general y provincial, en el marco de la legislación vigente.

- La división de programas y la promoción nacional. Esta división asegura la coordinación de las actividades de los servicios exteriores de los ministerios, y los establecimientos públicos implantados en la provincia.

- La división de asuntos rurales encargada de la planificación y la promoción rural. Asegura el equipamiento de las tierras agrícolas y la revalorización de las tierras colectivas.

[7] En las actuales técnicas de gestión administrativa hay corrientes que mantienen que no siempre la permanencia en un puesto es garante de mayor competencia en el desempeño de sus funciones.

- La división de la Inspección tiene por función informar al gobernador sobre el funcionamiento de los servicios del secretariado general, los círculos, los *caidato*s, circunscripciones urbanas y rurales, puede proceder a elaborar encuestas e inspecciones, e instruir toda queja que le sea dirigida.

- La Inspección provincial de la protección civil y de la lucha contra los incendios se encarga de todas las cuestiones relativas a la protección civil[8].

2.D.2.- EL GOBERNADOR, EJECUTIVO DE LA PROVINCIA O DE LA PREFECTURA, ¿COLECTIVIDAD LOCAL DESCENTRALIZADA?.

Ya en el artículo 89 de la Constitución de 1972 se pone un límite a la descentralización orgánica: " el gobernador ejecuta las decisiones de las asambleas de las prefecturas y de las provincias", y centra la actividad de la colectividad local en la colaboración entre la asamblea y el gobernador. En la Constitución de 1996 en su artículo 101 se reproduce la misma limitación.

Así se puede afirmar " que el lugar que ocupa el gobernador en la gestión de los asuntos provinciales supera la de un simple órgano de ejecución"[9].

Las causas "oficiales" de este papel preponderante del gobernador se encuentran en el miedo a todo movimiento centrífugo que atente a la unidad nacional, y a que Marruecos es un país en vías de desarrollo en el que se ha preferido dar prioridad a la eficacia y no a cuestiones ideológicas, dando al gobernador la tarea de ejecutivo de la provincia y la prefectura. Se ha optado por " el realismo, la cohesión y la economía de los medios"[10]. En realidad, a lo que nos enfrentamos es a una clara manifestación de centralismo, es decir, de control desde el poder central.

Si nos centramos en lo que son las atribuciones del gobernador con respecto a la asamblea, podemos distinguir entre: proporcionar información a la asamblea, la preparación del trabajo y la ejecución de sus decisiones.

1º. Informar a la asamblea

La información es un aspecto necesario para que la asamblea pueda deliberar y tomar decisiones útiles para su colectividad. El gobernador se encuentra en una

[8] BASRI, Driss. *Op. Cit.* Pag. 305.Nota 1.
[9] ROUSSET, M.; BASRI, D.; BELHAJ, A.; GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 158
[10] BASRI, Driss. *Op. Cit.* Pag. 305

situación privilegiada para suministrar información a la asamblea ya que es el jefe de los servicios provinciales y de la prefectura, coordina los servicios exteriores de las administraciones del Estado, controla las redes de los agentes de autoridad de la provincia, es consejero y mediador de las colectividades comunales, además, de representar al gobierno.

El gobernador presenta a la asamblea durante la primera sesión ordinaria, un documento con la relación de las distintas actividades realizadas por los servicios administrativos del Estado, provinciales o autónomos.

Otras dos funciones que cumple el gobernador, en este mismo sentido, son que el gobernador, al participar en las reuniones de la asamblea, puede dar las explicaciones que le sean pedidas por los consejeros. La otra es que a través del gobernador, la asamblea puede pedir a los agentes de los servicios técnicos que comparezcan ante ella.

En el *dahir* de 15 de febrero de 1977, el artículo 8 hace del gobernador el pivot central en torno al cual gira la economía de la provincia. Debe dirigir anualmente a la autoridad gubernamental encargada del plan y del desarrollo regional y a cada miembro del gobierno, un documento en el que se establezca cómo avanzan las inversiones programadas por el Estado y por la provincia. En este caso puede proponer todas las medidas que crea oportunas para la realización de las inversiones.

Antes de continuar describiendo las atribuciones del gobernador con respecto a la asamblea provincial, sería necesario profundizar en el papel del gobernador en el plano económico y de desarrollo.

Además de la ejecución de las decisiones de la asamblea, el *dahir* de 1977 prevé una nueva institución que facilite al gobernador el impulso del desarrollo económico de la provincia. Nos referimos al ya mencionado comité técnico prefectoral. El comité es presidido por el gobernador que puede asociar a cualquier persona cualificada en los trabajos que se desarrollen en dicho comité. Estos trabajos consisten en la elaboración " de la parte del plan de desarrollo económico y social que recaiga en la provincia o prefectura, y en la ejecución y coordinación de la realización de los trabajos" previstos por el plan[11]. Este comité se reúne al menos una vez al mes.

[11] SEDJARI, Ali. *Op. Cit.* Pag. 147

Tras la creación de las regiones en 1971, el gobernador ha visto ampliar sus competencias. Una de sus obligaciones es la de informar a la asamblea sobre la evolución de los problemas regionales[12].

A pesar de todos estos esfuerzos, los distintos proyectos de desarrollo no han alcanzado sus objetivos. La explicación viene dada por el fracaso de la administración pero también por la ausencia de un agente que hubiera coordinado la ejecución y la aplicación de los distintos proyectos de desarrollo.

De ahí que el *dahir* de 1977 intente dar solución a este problema aumentando la misión de coordinación del gobernador[13].

Sedjari utiliza un concepto de coordinación íntimamente ligado al de autoridad de tal forma, que todo proceso de coordinación transcurra por los siguientes pasos:

- creación de un organismo al que se le transfiere el poder de múltiples centros de decisión.

- Delegación parcial de los poderes de decisión a una autoridad bien situada en el plano jerárquico.

Probablemente el mejor candidato para desempeñar estas funciones de coordinación sea el gobernador, sin embargo, para que realice de forma exitosa su función de coordinación deberá estar por encima de los sectores de actividad administrativa y económica de la provincia o la prefectura.

En realidad, a lo que se ha llegado es a una centralización excesiva de poderes en manos de una autoridad (el gobernador) que sólo debe dar cuentas al poder ejecutivo [14].

2º. La preparación del trabajo de la asamblea.

Una atribución del presidente del consejo es la preparación del orden del día, sin embargo, el definitivo, debe estar sometido al acuerdo del gobernador. La justificación que se da a esta fuerte intervención del gobernador es para que no quede en el tintero ninguna cuestión importante y para que se dé la oportunidad a la asamblea de trabajar con todos los documentos necesarios para las deliberaciones.

El gobernador dirige la preparación de los proyectos de los programas de equipamiento. El proceso que suele seguir es el siguiente: tras la reunión de los jefes de

[12] ROUSSET,M.; BELHAJ, A.; BASRI, D.; GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag.158

[13] SEDJARI, Ali. *Op. Cit.* Pag. 148. En el caso francés ocurría algo similar, tras impulsar el proceso de desconcentración, hubo que reforzar el papel del prefecto como coordinador e impulsor de la administración desconcentrada.

los servicios con los jefes de los círculos, y después de consultar con los *caídes* y presidentes de los consejos comunales, el proyecto es sometido a discusión en la asamblea.

El gobernador es también quien prepara el proyecto del presupuesto con la asistencia de los servicios provinciales. Es aquí donde, una vez más, vemos como la descentralización y la autoadministracion se ven frenadas constantemente por la acción del Estado o de uno de sus representantes. Actualmente, no se recoge en ningún texto legal, que el gobernador lleve ante la comisión del presupuesto, quince días antes del inicio de la sesión ordinaria, el proyecto de presupuesto, acto que sí se reconocía en la antigua carta provincial. En la práctica, por el contrario, el gobernador lleva a la comisión del presupuesto el proyecto, para que sea informada y vaya adquiriendo experiencia en la elaboración del presupuesto.[15]

3º. La ejecución de las decisiones de la asamblea provincial

El gobernador puede tomar toda medida que garantice la ejecución de las decisiones de la asamblea. De ahí que posea poder reglamentario y capacidad de tomar las decisiones individuales necesarias.

Además, es el gobernador quien ejecuta el presupuesto y da cuentas ante la asamblea al final del año, gestiona la propiedad de la provincia, efectúa las operaciones necesarias (compras, ventas, mantenimiento, etc.) y representa a la provincia frente a la justicia.[16] .Puede actuar en virtud de una deliberación de la provincia o por iniciativa propia.

Tras la revisión constitucional del 13 de septiembre de 1996 el gobernador, "pieza clave de la desconcentración y de la política local en la esfera local" ve mejor clarificadas sus atribuciones (artículo 101 y sobretodo 102 de la nueva constitución)[17].

El artículo 101 reafirma el valor del gobernador al ser ellos los ejecutores de las decisiones de las futuras asambleas regionales. En cuanto al artículo 102 estipula que en las provincias, prefecturas y regiones , los gobernadores son los "responsables de la

[14] SEDJARI, Ali. *Op. Cit.*Pag. 151.
[15] ROUSSET,M.; BELHAJ, A.; BASRI, D.; GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 159
[16] ROUSSET, M.; BASRI, D.; BELHAJ, A.; GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 160
[17] Las actuales misiones del gobernador se centran más en aspectos como la coordinación y la ordenación del territorio. EDDAHBI, Abdelfattah. "Le système provincial et prefectoral au Maroc". *Art. Cit.* Pag. 203.

aplicación de las decisiones del gobierno y de la gestión de los servicios locales (es decir, los servicios exteriores) de las administraciones centrales"[18].

Si bien es cierto que la reforma constitucional viene impulsada por la confrontación política, precisamente en la cuestión de los gobernadores, la Constitución del 96 no ha dado satisfacción en sus nuevas disposiciones a las pretensiones de la oposición. La *Kutla* ve los gobernadores como las copias del Ministro del Interior punto de focalización de sus críticas político constitucionales, sólo que en la esfera local[19].

2.E.- LA TUTELA

La provincia y la prefectura no gozan de una autonomía tan amplia como la de la comuna, en primer lugar, por las funciones que se le han cedido y, en segundo lugar, por el nivel de tutela que se ejerce sobre ellas. Tengamos en cuenta que el régimen de 1963 que regula a las provincias y prefecturas no ha sido objeto aún de ninguna reforma.

La organización de las provincias y prefecturas y de sus asambleas está regulado por el *dahir* de 12 de septiembre de 1963 que prevé en su artículo 1º que "las provincias y las prefecturas son colectividades territoriales de derecho público dotadas de personalidad jurídica y de autonomía financiera... Los asuntos de la provincia y de la prefectura son gestionados por una asamblea en las condiciones definidas por el propio *dahir*"[20].

Sin embargo, tanto la provincia en Marruecos, como el departamento en Francia, el *gouvernorat* de Egipto, o la *wilaya* en Argelia constituyen todos ellos el campo de acción de dos poderes distintos. Esta circunscripción se presenta por un lado como el soporte territorial dónde se desarrolla el poder desconcentrado del Estado. Y por otro lado, también representa el soporte del poder descentralizado ya que la provincia y la prefectura, como colectividades locales que son, gozan de la personalidad jurídica y disponen de autonomía financiera y de patrimonio propio.

[18] L*AMGHAR*I MOUBARRAD, Abdelaziz. *La nouvelle Constitution marocaine de 1996.* Publications de la Revue Marocaine d´Administration Locale et de développement. Série de thèmes actuels. N 10. 1997. Pag. 28.
[19] L*AMGHAR*I MOUBARRAD, A. *Op. Cit.* Pag. 34
[20] BASRI, Driss. *Op. Cit.* Pag. 142

Es la combinación de estos dos poderes, uno centralizado y corregido por la desconcentración, y el otro descentralizado pero limitado por la presencia de los representantes del poder central, lo que nos pone de manifiesto el limitado carácter de las funciones acordadas a estas colectividades.

Así, no encontramos que el ejecutivo de la asamblea provincial como hemos dicho más arriba, no es el presidente elegido por la entidad descentralizada, sino el representante del poder central.

Las justificaciones que se dan a esta limitación de la descentralización son varias: el intento de salvaguardar la unidad y la integridad del territorio; para armonizar la acción política y técnica; para disminuir las disparidades entre las diferentes divisiones territoriales del país; y por el grado de desarrollo en que se encuentra en estos momentos Marruecos[21].

Es en una nota a pie de página dónde Basri explica de forma gráfica qué ocurriría a la unidad nacional si se diera autonomía a una provincia como podría ser Marraquech antes de la nueva división territorial, cuando contaba con las actuales provincias de Essaouira, de Safi, de El Kelaâ y Marraquech, con un territorio tan grande como Túnez y con recursos naturales de gran consideración. El temor del poder central a la ruptura de la unidad nacional se vería de esta forma fundado, además, no es sólo Marruecos quien teme este tipo de problemas, sino que se dan en otros países[22].

La tutela se ejerce sobre la provincia por una razón: porque es una colectividad local, es decir, es una colectividad descentralizada, de ahí que se justifique cierto control sobre ella por parte del Estado. Pero si se ejerce la tutela es porque la provincia sólo goza de autonomía administrativa.

El objeto de la tutela es que la provincia no sobrepase la normativa que la regula en el ejercicio de sus atribuciones.

La tutela se ejerce sobre las personas (los consejeros y la asamblea en conjunto) y sobre los actos. Hay que decir que la tutela sobre las personas es mucho más rigurosa que sobre los actos.

Al menos, existe el reconocimiento formal en los textos de recurrir los actos de tutela.

[21] BASRI, Driss. *Op. Cit.*Pag. 142
[22] BASRI, Driss. *Ibidem*. Nota 2

2.E.1.- LA TUTELA SOBRE LAS PERSONAS

Se ejerce para el cese de los consejeros y para la disolución de la asamblea.

2.E.1.a.- El Procedimiento para cesar a los Consejeros.

Este procedimiento permite al gobernador cesar al consejero que durante dos sesiones consecutivas se ausenta, sin una motivación legítima para dicha falta.

También el Ministro del Interior puede pronunciar el cese para aquellos consejeros que durante su mandato se encuentran en un caso de inelegibilidad o incompatibilidad, según los artículos 177 y 179 del código electoral de 1997.

2.E.1.b.- La Disolución de la Asamblea.

El Ministro de Interior bajo propuesta del gobernador, puede pedir al Primer Ministro que pronuncie la disolución de la asamblea por decreto.

El decreto deberá fijar la fecha de las nuevas elecciones que no podrá pasar de un máximo de tres meses, salvo que falten seis meses para el final del mandato, con lo que una delegación especial será designada por decisión del Ministro del Interior. El presidente será el gobernador que debe encargarse de despachar los asuntos corrientes (aún no muy bien delimitados).

La apreciación de los motivos invocados para justificar la disolución de la asamblea es libre, e incluso se puede tratar de motivos políticos[23].

No está de más que en estas líneas volvamos a recordar algunos apuntes que nos refresquen sobre el poder que tiene el gobernador y el Ministro del Interior sobre la vida de la asamblea provincial.

La fecha de apertura de las sesiones es fijada por el gobernador. Si se celebran sesiones extraordinarias deben ser aprobadas por decisión del Ministro del Interior. El gobernador es quien convoca a los consejeros, además de que puede asistir a todas las sesiones excepto en la que se revisa la ejecución del presupuesto. El gobernador es el coordinador de la provincia o de la prefectura bajo la justificación de que la provincia es un ente descentralizado. El reglamento interior de la asamblea es aprobado por el Ministro del Interior. Las actas de las sesiones verbales de la asamblea son firmadas por

[23] BASRI, Driss. *Op, cit.* Pag. 143

el gobernador y el presidente. El gobernador prepara el presupuesto y lo somete a la comisión presupuestaria quince días antes del comienzo de la sesión.

2.E.2.- LA TUTELA SOBRE LOS ACTOS

El control sobre los actos de la asamblea provincial pueden desdoblarse en un control de legalidad y en un control más amplio sobre la oportunidad.

2.E.2.a.- Control de Legalidad sobre las Deliberaciones.

En este control podemos distinguir dos formas: la nulidad de pleno derecho y la anulabilidad.

La nulidad de pleno derecho abarca todos los actos y deliberaciones tomadas fuera de las atribuciones legales de la asamblea. Esos actos son nulos de pleno derecho y la nulidad puede ser pronunciada por decisión del Ministro del Interior en todo momento.

También son nulas de pleno derecho las deliberaciones tomadas fuera de las sesiones regulares de la asamblea. La nulidad en este caso es declarada por decisión del gobernador.

La anulabilidad concierne solamente a aquellas decisiones tomadas por un consejero interesado personalmente o como mandatario. La anulación puede ser por decisión motivada por el Ministro del Interior, por su propia iniciativa, o por la demanda de cualquier interesado.

2.E.2.b.- El Control de Oportunidad.

Quizá aquí esté uno de los puntos más importantes que nos permitirán juzgar más tarde si existe o no, descentralización.

Tengamos en cuenta que todas las decisiones tomadas por la asamblea en cualquiera de los asuntos que están bajo su competencia recogidos en el artículo 63 (sobre recursos financieros, gestión del patrimonio, gestión de los servicios públicos, creación de establecimientos públicos, planes o programas de desarrollo, creación de organismos de desarrollo, proyectos de descentralización industrial, programas de obras nuevas, gestión de la red de carreteras), deben ser aprobados en un plazo de tres meses

por el Ministro del Interior. El silencio de la autoridad de tutela significará el rechazo de la decisión.

El segundo sistema de aprobación previsto por el artículo 65 apenas si tiene importancia debido a los pocos asuntos que se le someten, consiste en que las decisiones sobre estos temas pueden ser ejecutadas en un plazo de treinta días si el gobernador no pide la suspensión en un documento dirigido al Ministro de Interior. Si el gobernador no se opone, la decisión se pueda ejecutar inmediatamente. Es lo que se suele llamar una "aprobación tácita" [24].

2.E.2.c.- La Tutela Presupuestaria

Para comprender bien este tipo de tutela y su importancia sería necesario recordar: el papel del gobernador quien prepara el proyecto del presupuesto y que representa al Estado al mismo tiempo que es el órgano de ejecución de la asamblea. En cuestiones técnicas el gobernador suele gozar de una mayor preparación y mayor conocimiento de los problemas financieros frente a los consejeros que a veces no están familiarizados con estas cuestiones. Pero esto que puede entrar dentro de lo justificable, se lleva hasta extremos, como puede ser el reconocimiento del poder de sustitución que permite al Ministro del Interior inscribir de oficio los gastos obligatorios que la asamblea se negara u omitiera en el presupuesto.

El presupuesto debe ser aprobado por el Ministro del Interior tras la aprobación del Ministro de Hacienda. No está sometida a ningún plazo de tiempo, aunque son tres meses, lo que se suele conceder. Si el presupuesto no se llega a aprobar, el del ejercicio anterior sigue vigente hasta que se produzca la aprobación del nuevo[25].

Basri en su libro *L´administration territoriale* que ya hemos citado y que hemos seguido en algunas de nuestras páginas hace una peculiar valoración de la tutela. Viene a decirnos que si es cierto que la reglamentación de la tutela es muy estricta y sobre todo si tenemos en cuenta que las provincias y las prefecturas son entes descentralizados, en la práctica, por el contrario, su aplicación es más suave de lo que reflejan los textos legales. Los gobernadores, los órganos ejecutivos de las provincias y prefecturas, no sólo escuchan y prestan especial atención a las deliberaciones de la asamblea, sino que también tienen en cuenta la opinión de la provincia y que a veces

[24] OUAZZANI CHAHDI, H. *Op. Cit.* Páginas. 156 y 157
[25] ROUSSET. M.; BASRI, D.; BELHAJ, A.; GARAGNOS,J. *Op. Cit.* Páginas. 161, 162, 163.

hasta se convierten en los “abogados” que defienden apasionadamente los intereses de la provincia.

Nos recuerda que generalmente el gobernador, que también es el coordinador de los servicios exteriores del Estado en la provincia, orienta la acción de éstos en beneficio de los intereses de la provincia, y que el problema real es la ausencia de recursos propios, clave de bóveda de una auténtica descentralización. De ahí las incesantes demandas para reformar las finanzas locales[26].

2.E.3.- EL RECURSO POR EXCESO DE PODER EN MATERIA DE TUTELA

Las dos razones que pueden justificar el reconocimiento del recurso por exceso de poder en los actos de tutela son: porque los actos de tutela son actos administrativos que emanan de autoridades administrativas y, en segundo lugar, para permitir a las colectividades locales respetar su autonomía frente al poder central.

Los consejeros a título individual pueden intentar el recurso contra las decisiones que les conciernen personalmente. Sin embargo, con respecto a la disolución de la asamblea el artículo 47 del *dahir* de 1963 excluye todo recurso ante la decisión de la autoridad de tutela de disolver la asamblea.

Esto puede tener varias interpretaciones. Es bastante difícil aceptarlo ya que va contra el *dahir* de 27 de septiembre de 1957, que permite los recursos por exceso de poder de forma general contra los actos de las autoridades administrativas salvo, que esté prohibido expresamente por la legislación, además de casar mal con el espíritu de la descentralización, que implica que las colectividades locales tengan los medios necesarios para hacer respetar la autonomía que le ha acordado la Constitución.

Por otro lado, el *dahir* de 1963 no da ninguna indicación sobre los motivos que podrían justificar legalmente el decreto de disolución, además, de no imponer al Primer Ministro la obligación de motivar su decisión. Todo esto permitiría al juez tan solo poder verificar la regularidad formal. El Primer Ministro debería, aunque legalmente no se recoja, justificar los motivos que le llevan a tomar la decisión de la disolución.

Si tenemos en cuenta la hipótesis de la disolución de la asamblea, son los consejeros los que tienen mayor interés en cuestionar tal decisión en el Tribunal Supremo.

Si los actos de tutela recaen sobre las deliberaciones de la asamblea, la decisión de recurrir debe ser tomada por toda la asamblea. Lo que más puede chocar de todo este proceso es el hecho de que las decisiones de la asamblea tomadas para recurrir los actos de tutela tengan que ser sometidos a la aprobación del gobernador, que representa también una autoridad de tutela. Es paradójico, los recursos por exceso de poder en el ejercicio de la tutela dependen de la autoridad de tutela. En este caso sería conveniente que el Tribunal Supremo decidiera que este recurso fuera dispensado de la autorización tutelar, en función de lo que puede representar en cuanto salvaguarda de la descentralización[27].

2.F.- APRECIACIÓN SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA PROVINCIA

Si bien es cierto que el inicio de la descentralización provincial se ubica en la década de los 60, es decir, hace unos cuarenta años, la provincia es la colectividad local menos reformada. Desde 1963, no se ha producido ningún cambio y siempre aparece en el discurso oficial como la eterna candidata para la reforma y la mejora de su papel. La provincia es el relevo del Estado en el territorio, tiene mucho más de administración desconcentrada que de ente descentralizado. Lo que vamos a hacer a continuación, es retomar los aspectos más importantes de este proceso.

La creación de las provincias y prefecturas viene motivada por la pretensión de asociar los elementos más activos con la acción del Estado que no sólo requiere tareas administrativas , sino que busca también, el desarrollo económico y social del país y, un control político eficaz.

Esta misma voluntad de asociación de la población con el Estado se puede ver si nos acercamos a instituciones que juegan un importante papel en la administración territorial, como son: la organización provincial de la Promoción Nacional, los organismos locales del Crédito Agrícola, y los Consejos de control y administración de tierras recuperadas, (estos últimos ya han desaparecido).

A pesar de todos estos intentos, siempre aparece la crítica de que no se ha dado suficiente poder a los representantes de la población como para hablar de una auténtica

[26] BASRI, Driss. *Op. Cit.* Pag. 145
[27] ROUSSET, M.; BASRI, D.; BELHAJ, A.; GARAGNON, J. *Op. Cit.* Páginas.165,166

descentralización. Las justificaciones a esta actitud contradictoria por parte del poder central vienen por dos caminos diferentes. La primera, nos recuerda que quien es responsable del desarrollo es el Estado. La segunda vendría por la incapacidad de los ediles, pocos habituados a los asuntos administrativos, para realizar la descentralización de la provincia.

Otras muestras más de que no se dan las condiciones objetivas para hablar de autonomía provincial son que: el gobernador continúa jugando un papel clave en la vida de la provincia; la tutela sigue siendo un amplio poder de control desde el poder central hacia la provincia; y, la insuficiente o nula autonomía financiera, al carecer de recursos propios que coloca a la provincia en una situación de total dependencia frente al Estado. Esta debilidad en recursos de las asambleas no les permite frenar las disparidades entre comunas, nivelar las diferencias y distribuir de la mejor forma posible en el espacio los equipamientos e instalaciones.

Por otro lado, el hecho de reservar el desarrollo económico al representante del poder central agrava la inexperiencia administrativa de los consejeros provinciales. El desdoblamiento funcional del gobernador como agente del Estado y agente provincial supone uno de los límites más importantes a la descentralización.

Hay dos cuestiones aún que debemos tener en cuenta en nuestro intento de apreciación de la descentralización provincial. Una de ellas es que la provincia no constituye una colectividad cuya existencia esté enraizada en la mentalidad colectiva. La principal razón es que realmente la división territorial en provincias no respetó una base sociológica homogénea geográficamente. En cierta medida, con los últimos reajustes en el mapa provincial, se intenta buscar una mayor adecuación entre el ente provincial y los distintos factores sociológicos que pudieran darle una entidad a la formación de una conciencia colectiva.

La otra cuestión que no podemos ignorar es el surgimiento de las regiones cuya principal función es la de servir de marco para un desarrollo económico y social equilibrado. Esto lleva a cuestionarse el papel de la provincia aunque siga manteniendo su papel de relevo de la acción del poder central. Frente a esta relación dialéctica entre región y provincia se debe evitar que se potencie más a la región para garantizar su éxito descuidando las necesidades de la provincia y, por parte de la población de la

provincia y de sus representantes, evitar que se refugien en un provincialismo de estrechas miras que retrasaría el proceso de la reforma regional [28].

A pesar de todas estas limitaciones, las asambleas de las prefecturas y de las provincias siguen atrayendo a las elites locales, nacionales y, por supuesto, a los partidos políticos que suelen presentar bastantes candidatos de sus filas en cada escrutinio para las asambleas provinciales. Durante el escrutinio de las asambleas de las prefecturas y las provincias del 25 de enero de 1977, se presentaron 89 listas con 1453 candidatos para 513 escaños, es decir, una media de 2,83 candidatos por escaño. En el escrutinio de 10 de agosto de 1984, se presentaron 182 listas con 3023 candidatos para 729 escaños. La media esta vez ascendía a 4,14 candidatos por escaño[29].

Los miembros de las asambleas son alcaldes de comunas, diputados e incluso ministros. Una de las razones por las que las asambleas de las provincias y prefecturas atraen a las elites locales es por ser consideradas como foro privilegiado para debatir las cuestiones económicas de la provincia, porque aparecen como el marco más apropiado para dar cohesión a la actuación del Estado y sobre todo, porque los alcaldes pueden hacer oír las demandas de su comuna y conseguir inversiones y fondos tanto provinciales como estatales.

La provincia debería ser también el lugar dónde se potenciara la vida asociativa, comunitaria y de formación tan necesarias para Marruecos y que el rey Hassan II había explícitamente resaltado [30].

Sedjari a finales de los 70 es mucho menos optimista que Basri, y llega incluso a plantearse la existencia de las provincias, ya que no sólo no dan respuesta al desarrollo económico sino que además, “el encuadramiento administrativo lo hace de forma negativa”. Las provincias no representan ninguna realidad sustancial, están mal delimitadas y son demasiado numerosas.

Hay aún algunas razones más por las que Sedjari plantea incluso la desaparición de la provincia y la transferencia de los funcionarios a las comunas mejor situadas para dar respuestas a las necesidades de los ciudadanos en la esfera local:

[28] ROUSSET, M.; BASRI, D.; BELHAJ, A.; GARAGNON, J. *Op. Cit.* Páginas.167,186
[29] BASRI, Driss. *Op. Cit.* Pag. 293, nota 2.
[30] En el coloquio sobre las colectividades locales en Mequinez en 1986, el Rey hace mención a la necesidad de la vida asociativa pero resaltando especialmente la importancia de la formación de sindicatos comunales. Citado por BASRI, D. *Op. Cit.* Pag. 294

- Los ciudadanos resuelven sus problemas administrativos diarios en la comuna rural o en el municipio. El consejo provincial aparecería sólo como la representación de la tecnocracia urbana y de los notables locales.

- La provincia se limita a ejecutar las decisiones ya tomadas por el poder central.

- Si lo que se pretende es luchar contra la subadministración y acercar la administración a los ciudadanos no se consigue con una mera multiplicación del número de provincias que no disponen de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios[31].

2.G.- PROYECTO DE REFORMAS

Si volvemos a partir de la idea constatada de la necesidad de que los ciudadanos participen en la gestión de los asuntos locales y, no podemos ignorar que no existe una auténtica autonomía provincial, nos lleva irremediablemente frente a la necesidad de reformar los textos y el espíritu de las leyes que regulan la provincia. Esto es lo que se ha pedido en los coloquios nacionales sobre colectividades locales[32]; en los programas de algunos partidos como el Partido del Istiqlal, el Partido Nacional Democrático (PND), el Movimiento Popular y la Unión Constitucional, y en las intervenciones de la comisión parlamentaria de Interior.

El aumento de la autonomía de la asamblea provincial vendría si se disminuyesen los rigores de la tutela, si la autonomía financiera aumentara gracias al establecimiento de unos criterios objetivos a la hora de distribuir las ayudas del Estado y, si crecieran las competencias del presidente de la asamblea provincial para poder asociar al presidente en todas las acciones del gobernador en cuanto órgano ejecutivo de la asamblea. (No haría falta modificar la constitución pues el órgano ejecutivo de la provincia seguiría siendo el gobernador, pero el presidente del consejo provincial

[31] SEDJARI, Ali. *Op. Cit.* Pag. 154

[32] BASRI, Driss. *Op. Cit.* Pag. 292. Los coloquios nacionales sobre las colectividades locales son: el coloquio de Marraquech llamado : *De la tutelle à la coexistence* (del 1 al 4 de diciembre de 1977), el de Rabat. *De la coexietence à la symbiose* (del 15 al 17 de noviembre de 1979), el de Mequinez , *L´association* (del 19 al 22 de junio de 1986), y el de Casablanca , *La responsabilité* (del 26 al 29 de junio de 1989). El séptimo coloquio nacional sobre colectividades locales se ha celebrado en Casablanca el día 19 de octubre de 1998.

tendría una mayor influencia en el seguimiento del cumplimiento de las decisiones tomadas por la asamblea) [33].

Por otro lado, el papel del agente de autoridad sólo se verá mermado si, en la administración local, se conforma una "intelligentsia" capaz de gestionar los asuntos públicos locales y, si las organizaciones políticas son capaces de adaptar sus estructuras y programas a las necesidades locales dando respuesta a las demandas de los ciudadanos en la esfera local[34].

Los representantes de la población en la asamblea provincial se ven agraviados por no reconocerles su experiencia como miembros electos y seguir manteniendo el estatuto de 1963 ya superado mientras que la descentralización comunal ha ido mucho más lejos tras su reforma en 1976[35] y, porque el número de comunas de la provincia tampoco está totalmente representado ya que el número de escaños previstos en la asamblea provincial es proporcionalmente inferior al número de comunas existentes[36].

El gobierno no está cerrado en principio a estas reclamaciones que vienen desde distintos puntos (un foro privilegiado y recurrente para este tipo de demandas es el de los Coloquios Nacionales sobre colectividades locales), pero sí recuerda que es un proceso largo y con distintas etapas en su evolución. El gobierno ha tenido que establecer unas prioridades en la constitución de los entes descentralizados sobre todo si se tiene presente que lo más importante para la descentralización es poder contar con recursos financieros. En este caso es la comuna quien aparece como primer objetivo para la consolidación de la descentralización, para después, ampliar los poderes de las asambleas provinciales[37].

[33] ESSAID, . Pag. 160
[34] BASRI, Driss. *L´Agent d´autorité. Op. Cit.* Pag. 46
[35] ROUSSET, M; BASRI, D.; BELHAJ, A.; GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 169 y en BASRI, D. *Op. Cit.* Pag. 145
[36] *Projet de réforme du dahir relatif à l´organisation préfectorale ou provinciale.* VIII Colloque National des Collectivités Locales "La décentralisation et la déconcentration". Casablanca. 18 octobre 1998.
[37] BASRI, Driss. *Op. Cit.* Pag. 293

CAPITULO IV:
LA REGIÓN Y EL CONSENSO POLÍTICO.

1.- INTRODUCCIÓN

En este capítulo se va a analizar la política de construcción de la región en Marruecos desde que alcanzó su independencia.

Para ello lo hemos estructurado en dos grandes bloques: el primero, ubica la región en las décadas de los sesenta, setenta y ochenta al lado de la política de planificación. Lo que se pretende es estudiar los precedentes de la región económica de 1971, las razones de su fracaso como institución, el nuevo impulso dado a la regionalización a través del discurso de Hassan II en 1984 y, las propuestas que se plantearon para una futura región a raíz de las orientaciones expuestas en este discurso, que ni siquiera para los más optimistas eran alcanzables para un país como Marruecos.

El segundo bloque es el que nos introduce de lleno en la región como colectividad local, en el mismo nivel que la comuna y la provincia y prefectura. En este bloque no nos limitamos solamente al estudio institucional de la región, es decir, sus competencias, funcionamiento y órganos, sino que nos adentramos en otros temas cuyo conocimiento es imprescindible para la comprensión del estatuto de la actual región. Los temas que se van tratar son: la importancia de la región en el discurso, que nos conduce hasta el consenso político como contexto en el que surge la región como colectividad local; la importancia de la política de desconcentración que aunque en algunas ocasiones ha sido vista como enemiga de la descentralización (ya que se le han dedicado más recursos humanos y materiales que a los entes descentralizados), en la actualidad, se ha reconocido su papel para la profundización del proceso de descentralización; la forma del Estado y sus implicaciones con la sociedad civil (si es que existe sociedad civil en Marruecos); el sistema fiscal regional; y, por último, el papel político y no meramente económico o, administrativo, que ha jugado y, que puede jugar la región dentro del sistema político marroquí. Este último aspecto lleva a cuestionarnos sobre dos aspectos fundamentales: la profundización de la descentralización como mecanismo para una mayor democratización y, la necesidad de una verdadera descentralización como nueva fuente de legitimación del Estado.

Por tanto, el eje central que guía estos apartados no es más que el análisis de la región como utensilio que es utilizado en el discurso con un doble sentido y que en la realidad, como consecuencia de su concreción y de la crisis económica y financiera por la que atraviesa el país, no va a poder jugar. En el discurso político la región no es un instrumento político, es más, ni siquiera se le reconocen competencias de carácter

político, sólo debe servir para el desarrollo económico y como marco para el control social y, sin embargo, ha sido, durante la década de los noventa, un elemento de cohesión política y uno de los elementos claves sobre el que se articulado el consenso para la consecución de la anunciada y esperada alternancia.

Las constataciones sobre la realidad nos llevarán a concluir que, sobre todo, la región ha sido un elemento de cohesión dentro del debate político y que ese es precisamente el precio que está pagando.

2.- LOS PRECEDENTES DE LA REGIÓN EN LA INDEPENDENCIA

2.A.- INTRODUCCIÓN

El planteamiento general a través del cual vamos a analizar el contexto en el que surge el concepto de regionalización, la región económica de 1971, el discurso de Hassan II de 1984 y, los fracasos y logros de esta primera concepción antes de que la región fuera reconocida por la Constitución como colectividad local en 1992, integra dos argumentaciones para justificar lo mismo, la inexistencia de un proceso de regionalización y la ambigüedad del discurso.

El primer planteamiento es el que va a presentar la política de regionalización unida a la política de planificación. La idea de región económica y de regionalización comenzó a surgir a través de los planes de desarrollo[1].

La política de planificación durante la década de los 70 fue estructurada para conseguir el control rural, mientras que los planes de desarrollo de la década de los 80 hasta 1992, sirvieron para el control de las crisis urbanas. Esta afirmación nos lleva irremediablemente a la constatación de que la inexistencia durante este período de una verdadera política de regionalización no era más que la consecuencia de la voluntad política de mantener el fuerte centralismo del Estado marroquí.

El segundo planteamiento que intercalamos con el primero, no es más que un seguimiento cronológico de la política de regionalización desde que Marruecos alcanza su independencia. Cómo surge la región económica de 1971, su fracaso, el discurso de

[1] CONSEIL NATIONAL DE LA JEUNESSE ET DE L´AVENIR. *Région, régionalisation et emploi.* Cinquième session. Laâyoune, 15 et 16 janvier 1996. Pag. 29

1984 de Hassan II en el que se lanza la idea de una región como los lánder alemanes, cómo los expertos tuvieron que suavizar las propuestas del Monarca para ajustarlas a la realidad marroquí y, cómo el reconocimiento constitucional de la década de los 90 no satisface las propuestas de los años 80 de aquellos que habían intentado suavizar las orientaciones de Hassan II lanzadas en 1984.

2.B.- EL CONTEXTO EN EL QUE SURGE LA REGIÓN.

En los años 60 y 70 se ponen en marcha una serie de medidas con el fin de construir el Estado nacional. Estas medidas son: la planificación indicativa, el desarrollo del sector público, la puesta en marcha de una política de descentralización/desconcentración, la política de regionalización, la diversificación y la modernización del sistema productivo a través de la política de importación/sustitución y de promoción de las exportaciones, la mejora de la situación de las empresas privadas y, el fomento y la incitación del sector privado.

La década de los 80 estuvo marcada por la crisis económica y financiera, por la sequía que llevó a la aplicación de los Planes de Ajuste Estructural con la contrapartida del reescalomaniento de la deuda exterior.

La política de privatización es otra de las consecuencias de este intento de equilibrar la economía y las finanzas.

Los planes de ajuste estructural provocaron grandes conflictos sociales ya que los grandes perjudicados de esta reestructuración de la economía fueron las clases más desfavorecidas.

Ante esta situación hubiera sido conveniente plantearse políticas de ajuste social, espacial e institucional[2].

La asunción de la responsabilidad ante estos desequilibrios sociales y territoriales se convirtió en una necesidad de primer orden. Esto implicaba una redefinición del papel y de las funciones socio- económicas del Estado, una revisión del reparto de poder entre el centro y la periferia y una importante redistribución de las responsabilidades al interior del Estado en la cima y en la base.

La regionalización aparece como una respuesta a las nuevas necesidades de desarrollo.

[2] ZRIOULI, M´hamed. *Édification de la région économique au Maroc.Approche prospective, fondements et implicatios.* Éditions Okad et la Fondation Hanns Seidel. Rabat. 1996. Pag. 12

"La actualidad de la problemática de la edificación de la región económica en Marruecos es edificante porque no viene inducida solamente por un avance del proceso de descentralización/desconcentración a través de un mayor reparto del poder y de las competencias entre el centro y la periferia del sistema, en el marco de una mejor división espacial del trabajo y, la promoción de una organización eficaz y racional del espacio territorial, sino que también viene inducida por las exigencias estructurales ligadas a la articulación positiva entre consolidación del espacio económico nacional y el desarrollo de los espacios económicos interregionales y continentales"[3].

Desde una visión prospectiva del desarrollo podemos observar como la región económica[4] puede jugar un papel fundamental sobre diversos aspectos:

- un avance hacia la democracia ya que crea el entorno adecuado para la garantía de ciertos derechos de los ciudadanos como los de la educación, la formación, el empleo, la sanidad, las infraestructuras, los transportes y el tiempo libre.
- Una mayor apertura a medio y largo plazo hacia la economía mundial.
- El logro de un mayor equilibrio entre la ciudad y el campo.
- Una mejor ordenación del territorio y protección del medio ambiente y la realización de las grandes infraestructuras.
- El desarrollo de la economía mixta con la explotación de potenciales endógenos en el marco descentralizado de la región.

La regionalización además es un mecanismo de descongestión del Estado y, políticamente podría reforzar el poder central que quedaría como árbitro entre las distintas regiones, para evitar, de esta forma, la responsabilidad de las crisis con carácter regional[5].

2.C.- PLANTEAMIENTO GENERAL.

A la hora de hablar de un proyecto, para la construcción de regiones como colectividades locales, tenemos que tener presentes dos temas fundamentales, por un lado, las relaciones entre Estado, poder y espacio y, por otro, las relaciones entre el

[3] ZRIOULI, M´hamed. *Op. Cit.* Pag. 13

[4] que va a ser la variable adecuada para integrar la dimensión socio- económica, política y económica y las dinámicas espaciales en una visión de conjunto del desarrollo que superan los análisis macro y micro tanto económicos como políticos. ZRIOULI, M´hamed. *Op. Cit.* Pag. 9

[5] AMALOU, Abderrahman. "La régionalisation au Maroc, une necessité vitale". En *Le message de la Nation.* 23 au 30 mai 1984. Pag. 26

centro y la periferia. Evidentemente, el control de los Estados sobre sus territorios no es el mismo en los países desarrollados que en los que están en vía de desarrollo. Aquí, en el tema de las fronteras y de la estabilidad y control sobre el territorio, sí que existe un alto grado de responsabilidad de las potencias colonizadoras que no sólo destruyeron las fronteras originarias por arrancar mayores fragmentos del territotorio, sino que tras la descolonización, se dejaron conflictos fronterizos sin resolver como fuente constante de desequilibrio entre los nuevos Estados nacientes.

De ahí, que la relación entre el centro y la periferia haya sido más evolutivo y menos dramático en los países industrializados ya que, en principio, no existe el miedo a la ruptura de la unidad nacional como fuente legitimadora del Estado basada en la unidad del territorio[6].

Aún así, en los años 70 y 80, en los países menos industrializados, también se han impulsado políticas de descentralización y desconcentración que a veces se han visto frenadas como consecuencia de crisis económicas, financieras y políticas.

Para Zriouli, " la edificación de la región económica en Marruecos constituye una empresa a largo plazo integralmente ligada a la consolidación de las bases de la democracia política, social y económica y al establecimiento de nuevas relaciones estructurales entre el Estado, el espacio, la economía y la sociedad fundadas sobre una nueva racionalidad económica"[7].

De este planteamiento general surgen dos postulados:

- El primer postulado se basa en la idea de que la construcción regional está vinculada a la profundización del proceso de descentralización territorial y a la modernización de la organización y del funcionamiento del Estado.
- El segundo postulado se refiere a que la región económica ocupa una posición estratégica en el proceso de emergencia de nuevos espacios económicos en el marco de las integraciones interregionales y continentales y de nuevas aproximaciones de la cooperación internacional.

En función de la tesis más arriba planteada y de estos dos postulados, el autor hace dos proposiciones en cuanto a la construcción de la región económica:

- La primera proposición centra a la región económica dentro de la descentralización territorial y como centro económico de decisión.

[6] ZRIOULI, M´hamed. *Op. Cit.* Pag. 14
[7] ZRIOULI, M´hamed. *Op. Cit.* Pag. 17

- La segunda proposición se centra en la región económica como vector de integración magrebí y de cooperación internacional.

Zriouli nos da su definición de región económica: " la región económica es un componente del territorio nacional y su contenido va a depender de la percepción del espacio, de tal forma que las dimensiones humanas, geográficas, socio-económicas y medio ambientales deben presentar una cierta homogeneidad, y cuya finalidad es la de corresponder a las necesidades y a las aspiraciones de los hombres que viven y trabajan en ellas en el respeto a la cohesión nacional"[8].

De esta definición debemos esperar que la región disponga de:

- estructuras aptas para el desarrollo.
- Recursos naturales y humanos.
- Infraestructuras directa e indirectamente productivas.
- Centros de decisión necesarios que les permitan reflexionar sobre sus potencialidades, gestionar sus actividades y actuar sobre su futuro dentro del marco de la unidad nacional.

Con la llegada de la Independencia y, de forma más especial, hacia finales de los años 60, es cuando se empieza a hablar de región económica, de regionalización y de desarrollo regional.

Quizá uno de los aspectos más interesantes de la obra de Zriouli, sobre la regionalización es que hace un planteamiento en el que aparecen dos variables que, en Marruecos, a partir de los años sesenta, van a ir unidas: el proyecto de regionalización y la planificación para el desarrollo[9].

Estas dos variables que van a avanzar unidas, el autor las estructura en dos épocas diferentes: por un lado, estaría la década de los 70 y, por otro, la década de los 80 y comienzos de los 90. En la primera etapa, la planificación y la regionalización servirían para controlar el mundo rural, mientras que en la década de los 80, se inclina por el control del mundo urbano.

En 1992, con la revisión constitucional, el concepto de Plan desaparece del vocabulario político y de la realidad, para reaparecer cuatro años más tarde junto con la última reforma constitucional.

[8] ZRIOULI, M´hamed. *Op. Cit.* Pag. 20
[9] ZRIOULI, M´hamed. *Op. Cit.* Pag. 100

La estructura que vamos a seguir para justificar estas ideas planteadas por Zriouli va a ser el análisis de los distintos planes de desarrollo, de sus objetivos, y de sus logros para después, justificar cómo el proyecto de regionalización, aunque fuera una constante en el discurso, fue relegado a un segundo plano de forma sistemática ya que no constituía el principal objetivo.

2.C.1.- EL PLAN QUINQUENAL DE 1960-1964.

En su primera versión, este plan ligaba el desarrollo global al despegue de las colectividades locales a través de la planificación regional que debía contribuir al logro de los objetivos previstos en el Plan.

En el plano institucional para garantizar la coordinación entre los diferentes programas se crearon varios órganos: la Comisión Central de Planificación Regional, las Comisiones Provinciales de Desarrollo Regional, las Sociedades de Estudios y de Desarrollo Regional y, el Fondo de Equipamiento Comunal.

En cuanto a las concreciones, en las cuestiones relativas a la regionalización y el desarrollo regional, sólo podemos citar los estudios realizados sobre las provincias de Ouarzazate, Fez, los regadíos del Rharb y sobre el Rif Occidental.

En 1961 es también cuando se crea la Promoción Nacional que será supervisada por el Consejo Superior de la Promoción Nacional y del Plan presidido, por Hassan II, cuya misión es la de asegurar la movilización de la fuerza de trabajo en paro o subempleada dentro de proyectos de bajo capital pero generadores de un gran número de empleos, sobre todo, en el mundo rural.

2.C.2.- EL PLAN TRIENAL DE 1965-1967.

El Plan trienal de 1965-1967 fue más modesto en sus objetivos referentes a la regionalización. En lugar de optar por una visión global, este plan optó por una aproximación sectorial, se limitó a la regionalización en algunas acciones sectoriales.

“El Plan trienal que dio prioridad a la agricultura, el turismo, la educación nacional y la formación, se caracterizó por la austeridad financiera y por la debilidad de las realizaciones efectivas en materia regional”[10].

[10] ZRIOULI, M´hamed. *Op. Cit.* Pag. 107

Tan evidentes fueron los titubeos sobre el proyecto de regionalización que Hassan II dirigió una carta a los Ministros para retomar esta cuestión fundamental y darle un nuevo impulso que sería definido por el Plan quinquenal de 1968-1972.

2.C.3.- EL PLAN QUINQUENAL DE 1968-1972.

"El Plan de 1968-1972 marca el comienzo de un período de toma de conciencia de la idea de región, de regionalización, de desarrollo regional y de ordenación del territorio"[11].

A pesar de estos avances aún, no podemos hablar de planificación regional, sino de una regionalización del Plan que tenía un doble objetivo: garantizar la participación de la población, en la medida de lo posible, en el desarrollo del país y, consignar de forma más concreta las posibilidades de crecimiento de cada provincia.

Con esta regionalización del Plan a lo que realmente se estaba llegando era a la "provincialización" del Plan que sería una de las grandes críticas a la región económica de 1971.

Dentro de las previsiones dedicadas a la regionalización del Plan en el apartado "instituciones" podemos encontrar las siguientes creaciones:

- Un Comité Interministerial de Ordenación del Territorio (CIAT) que estaría presidido por el Monarca, y que contaría además, con una Secretaría asegurada por el Primer Ministro. El CIAT estaría compuesto por los responsables de los diferentes departamentos ministeriales y contaría con un grupo encargado de estudios y de la programación. La función principal de este Comité sería la concepción de la política de ordenación del territorio y la coordinación de los programas de desarrollo regional.
- Organismos regionales constituidos como cajas o como sociedades regionales de desarrollo.
- Un organismo central de desarrollo regional.
- Un comité regional para elaborar los programas regionales que debían ser enviados al Comité Interministerial de Ordenación del Territorio.

Las realizaciones efectivas del Plan sobre las cuestiones de regionalización del Plan y de desarrollo económico regional fueron modestas. Esto es más evidente, si tenemos en cuenta que el Plan, al final, privilegió la desconcentración focalizada en las provincias.

En cuanto a las instituciones previstas debemos decir que “las cajas o sociedades regionales de desarrollo no fueron creadas, que la previsión de que los gobernadores tuvieran unos consejeros económicos también quedó en papel mojado, que los programas provinciales no fueron integrados en el plan, además, del carácter incompleto de las monografías provinciales”. En cuanto a la participación de las colectividades locales sólo han sido asociadas de forma parcial a la preparación y ejecución de las inversiones.

Es cierto que el Comité Interministerial para la Ordenación del Territorio fue creado, pero el aspecto más interesante de resaltar dentro de este Plan, fue la creación de las siete regiones económicas por el Dahir de 16 de junio de 1971.

Quizá, por la falta de una idea motor o de un referente, en cualquier caso, el Plan de 1968-1972 no tenía una política de regionalización. De ahí, que la institución de la región económica de 1971 tuviera que ser enfocado hacia la provincia y desde una óptica desconcentrada y, no sobre la región como entidad. Pero más allá, de la ausencia de un referente teórico e institucional, había tras la región económica una voluntad política de dejar a la región como un marco para la desconcentración y una instancia para la consulta[12].

La construcción del Estado Nación marcada por la colonización va a caracterizarse por la centralización y la desconcentración en las relaciones entre el centro y la periferia y, en el recurso a estructuras tradicionales (las majzenianas) como mecanismo de control en el mundo rural y, la cooptación de las elites rurales y urbanas, en el plano central. De esta forma, la región había quedado relegada a un segundo plano a la espera de mejores momentos. Además, había otra razón que incidía en este sentido, el miedo a ver la regionalización como una plataforma de las antiguas rivalidades tribales y como una forma de poner en peligro la unidad nacional que tanto estaba costando construir.

2.D.- LA REGIÓN ECONÓMICA DE 1971

En primer lugar, debemos recordar que el proceso de creación de la región económica en Marruecos está inserta dentro de otros proyectos más generales como el de la regionalización, la ordenación del territorio y, la planificación nacional que eran

[11] ZRIOULI, M´hamed. *Op. Cit.* Pag. 108

las grandes teorías seguidas para la construcción del Estado y de sus bases territoriales. Por tanto, la creación de las regiones económicas no tienen como principio y fin la creación de una región, sino que estaba sometida a los objetivos de la construcción del Estado Nación.

Los encargados de la difícil misión de elaborar un proyecto y de hacer el estudio para la futura creación de las regiones económicas fueron el departamento del Plan desde 1968 y el Grupo de Estudio de la Regionalización (GER), desde 1970[13]. Estos estudios estuvieron influidos por las teorías dominantes de la época: las teorías de la base exportadora, las teorías de los polos de crecimiento o de desarrollo y, de las industrias industrializantes.

En un proyecto presentado por el Departamento del Plan en 1968 para una posible división regional dice que "la articulación de varias provincias en un conjunto más amplio desemboca en el concepto de región económica destinado a favorecer la integración de los componentes locales en la política de crecimiento y que la regionalización se propone dar al país un marco de desarrollo que permita la descentralización administrativa, la localización de las inversiones con las zonas de impulso y, la reagrupación de intereses comunes o complementarios"[14].

Dentro de este planteamiento, la región debe cumplir dos requisitos: por un lado, contar con un peso demográfico, volumen económico y potencialidades suficientes y, por otro lado, la llamada coherencia interna, es decir, que tenga un polo de desarrollo regional, una red urbana jerarquizada, cohesión administrativa y una red de transportes estructurada.

Una vez definida la región que se quería, el siguiente paso fue el establecimiento de los criterios para definir la división: la proyección de las ciudades, las cuencas

[12] ZRIOULI, M´hamed. *Op. Cit.* Pag. 110 y en *Région, régionalisation et emploi* del Conseil National de la Jeunesse et l´Avenir ya citado. Pag. 30

[13] Evidentemente el propulsor de una nueva concepción de la política de regionalización, más allá de la planificación, fue el Monarca a través de una "Carta Real" de 9 de octubre de 1967, con motivo de la preparación del plan quinquenal 1968-1972. En esta carta se trazan las orientaciones que debe seguir el Plan y, de forma muy especial, se quiere acentuar el interés por los problemas específicos de las distintas regiones, lograr que el Plan integre los problemas de carácter nacional con los de carácter regional y, hacer un mapa del país en el que se construyan regiones gracias al hermanamiento de provincias vecinas que comportan infraestructuras e intereses comunes. CONSEIL NATIONAL DE LA JEUNESSE ET L´AVENIR, "Bilan de la pratique de régionalisation au Maroc". En *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Nº 8. Série Thèmes actuels. 1996. Páginas. 29-52. Pag. 32

[14] Proyecto de división del reino en regiones económicas. Febrero de 1968. Division du Plan et des Statistiques secrétariat d´État au Plan et à la Formation des Cadres. Citado por Zriouli. *Op. Cit.* Pag. 115

vertientes, las potencialidades de irrigación, la densidad de la población rural, el tráfico ferroviario, la circulación por carretera y el valor añadido industrial. También hubo condiciones inexorables para la división regional como el hecho de no dividir las provincias para conformar las regiones , integrar las dos zonas en las que fue dividida Marruecos durante el Protectorado y, crear un polo de desarrollo en el Sur alrededor de Agadir.

En función de esta definición, de los criterios que debían seguir y de las limitaciones surgieron siete regiones económicas: las del Sur, Tensift, Centro, Noroeste, Centro- Norte, Oriental y Centro Sur.

Este proyecto de 1968 estuvo imbuido en sus fundamentos y para la justificación de los criterios de la división regional, por la teoría de la base exportadora y la teoría de los polos de crecimiento.

La teoría de la base exportadora se basa en la dinámica urbana que consiste en mantener un número importante de su población en el centro y, en el desarrollo de actividades e industrias dinámicas y creadoras de empleo y de rentas a través de la exportación. Por tanto, la exportación, que se convierte en la actividad base, servirá de máquina locomotora de otras actividades no básicas[15].

En cuanto a los polos de desarrollo, estos estaban constituidos por industrias innovadoras o por un grupo de industrias punta que tenían la capacidad de atraer otras industrias para ir aumentando el núcleo industrial y, conseguir el objetivo de la aglomeración espacial.

La concepción de la región planteada por el Grupo de Estudios de la Regionalización (GER) se centraba en cuatro acepciones: “la región como marco de estudio, la región como marco de acción económica, la región como espacio polarizado alrededor de una metrópoli y, la región como relevo administrativo del poder central”[16].

En definitiva, las regiones debían servir como marco para la desconcentración de los servicios exteriores del Estado y sus ramificaciones, como marco funcional de estudio, de acción económica y de polarización del espacio y, finalmente, como marco de programación y coordinación.

El GER propuso dentro de su concepción de la región tres instituciones:

- Un gobernador de la región.

[15] ZRIOULI, M´hamed. *Op. Cit.* Pag. 115
[16] ZRIOULI, M´hamed. *Op. Cit.* Pag. 116

- Una comisión administrativa regional animada por un representante del Departamento del Plan. Su función sería la de asegurar la coordinación entre los servicios exteriores de los departamentos ministeriales y supervisar los estudios que se realizaran sobre la región.
- Una comisión consultiva regional para asegurar la participación de los representantes electos y los actores económicos y sociales.

Las elecciones metodológicas adoptadas, tanto por el Departamento del Plan como por el GER, estaban matizadas por una opción política que pretendía impedir la emergencia de un poder regional. De ahí, que se sustituyera la noción de "regionalización" por la de "política regional" ligada a los polos de desarrollo y que la aproximación institucional de la región económica se cerrara sólo en un enfoque, en donde la región aparecía como marco para la desconcentración administrativa técnica, y no como una comunidad humana con una historia y una cultura compartida.

Al dejar la región como mero marco para la desconcentración, el enfoque institucional de la región consagró la supremacía de la provincia y de la provincialización a costa de un verdadero desarrollo de las economías regionales.

La región que se había creado no servía para el desarrollo de las economías regionales pero cumplía otras funciones no menos importantes para el sistema político, como la recuperación y criba de los dinamismos periféricos a través de la renovación de las redes intermediarias de las elites locales.

La división constante de provincias y de prefecturas no buscaba en absoluto una mejor configuración del mapa administrativo, para facilitar un mayor desarrollo, sino que los fines que seguía eran los de control político y de integración social.

En 1971 se constituyen las regiones económicas pero, ni son una colectividad desconcentrada, ni una colectividad descentralizada, ni siquiera un establecimiento público regional.

Para poder comprender de qué institución se trata analizaremos cuatro aspectos: el contenido de la región, las instituciones regionales y su papel, el funcionamiento de las asambleas regionales consultivas, la división regional y, sus componentes socio-demográficos.

La definición de la región.

El Dahir de 16 de junio de 1971 define en su artículo II a la región como "un conjunto de provincias que sobre los planos tanto geográfico como económico y social,

alimentan o son susceptibles de alimentar relaciones que estimulen su desarrollo, y así, justifiquen una ordenación de conjunto"[17].

"La región constituye un marco de acción económica en el que los estudios sean emprendidos y los programas realizados en vista de un desarrollo armonioso y equilibrado de las diferentes partes del Reino".

La región económica de 1971 ha estado regida por una lógica estrictamente económica . La idea era la de crear una confederación de prefecturas y provincias con fines económicos para reestructurar el desarrollo territorial. Formalmente, toda finalidad política estaba excluida. La región era concebida como un nuevo mecanismo para articular una concepción diferente de la teoría del desarrollo, que durante la década de los 60 había mostrado su inoperancia[18].

Las Instituciones regionales y sus funciones

Para la constitución de las regiones económicas de 1971 se crearon unas instituciones de carácter nacional y de carácter regional.

La institución de carácter nacional era la Dirección del Desarrollo regional dependiente del Primer Ministro. Su función era la de la promover y coordinar los trabajos, estudios y acciones referentes a las regiones así como trabajar por la expansión de las economías regionales.

La institución de carácter regional era la Asamblea Regional Consultiva que estaba compuesta por los presidentes de las asambleas prefectorales y provinciales, de cinco miembros elegidos de cada una de estas asambleas, y por los representantes de las cámaras de agricultura, del artesanado, del comercio y de la industria dentro de las asambleas de las prefecturas y provincias que pertenezcan a la región.

Los gobernadores de las prefecturas y provincias junto con sus colaboradores y los jefes de los servicios exteriores podían asistir a las sesiones de las comisiones[19].

La función de la Asamblea Regional Consultiva era la de dar su opinión sobre los programas de desarrollo económico y social y de ordenación del territorio que interese a la región.

Funcionamiento de las Asambleas Regionales Consultivas.

[17] ZRIOULI, M´hamed. *Op. Cit.* Pag. 121
[18] BRAHIMI, Mohamed. "La région au Maroc, entre le virtuel et le réel". En *État- nation et prospective des territoires.* SEDJARI, Ali (dir). L´Harmattan y GRET. Rabat. 1996
[19] CONSEIL NATIONAL DE LA JEUNESSE ET L´AVENIR (CNJA). *Région, régionalisation,.. Op. Cit.* Pag. 35

La presidencia de las Asambleas Regionales Consultivas era ocupada cada año de forma rotatoria por los presidentes de las asambleas de las prefecturas y provincias que pertenecían a la demarcación territorial de la región.

La asamblea regional consultiva se reúne bajo la convocatoria de su presidente o por que así lo solicitara uno de los gobernadores en la sede de la asamblea de la prefectura o provincia que detentara la presidencia de ese año.

El papel de secretario de estas asambleas era desempeñado por cada uno de los gobernadores de la región también por años. Los gobernadores eran asistidos en sus funciones por una Secretaría regional permanente.

El hecho de que la presidencia y la secretaría fuesen cambiantes cada año, no es más que un grave inconveniente, ya que sólo provocaba inestabilidad e incoherencia al no poder seguir unas directrices generales a los largo del tiempo.

TABLA IV.1.-La división regional y sus componentes socio- demográficos.

REGIÓN ECONÓMICA	PROVINCIAS
Región del Sur	Agadir, Tarfaya y Ouarzazate
Región de Tensift	Marrakech y Safi
Región del Centro	El- Jadida, Settat, Khourigba, Beni-Mellal y la Prefectura de Casablanca.
Región del Noroeste	Tánger, Tetuán, Kenitra y la Prefectura de Rabat- Salé
Región del Centro- Norte	Fez, Taza y Al Hoceima
Región Oriental	Nador y Uxda
Región del Centro- Sur	Mequínez y Ksar- Essouk

La división se hizo de tal forma que seis de las siete regiones tuvieran una salida al mar y, por supuesto, se rompió con cualquier identificación regional, histórica o cultural que pudiera suponer el inicio de un contrapoder regional [20]. El resultado que se obtiene con esta división es una serie de regiones con fuertes desequilibrios y abiertas al

[20] CNJA. *Op. Cit.* Pag. 33

mercado internacional en detrimento de los intercambios intrarregionales e interregionales[21].

De esta división regional podemos obtener dos conclusiones. La primera es que se sigue privilegiando la zona comprendida por las regiones del Centro y del Noroeste que contienen el mayor número de población con respecto al territorio que ocupan, que representan las dos regiones más desarrolladas en cuanto a infraestructura y producción se refiere y, que siguen siendo el polo de atracción a las inversiones privadas y públicas (si bien la región del Sur ha sido favorecida con una serie de inversiones públicas por razones políticas tras la recuperación "de las provincias del Sur").

La segunda conclusión, que se desprende como una consecuencia directa de la primera, es que esa división regional no ha roto con la división establecida por el Protectorado entre el Marruecos útil y el Marruecos inútil porque el eje atlántico sigue drenando los mayores recursos y mayor producción.

Si seguimos a Zriouli en su análisis de la política regional en el momento en el que introduce tres variables diferentes, veremos que las conclusiones a las que llega persisten en la idea de que la región económica creada en 1971 sólo pretendía evitar la conformación de poderes regionales que pudieran cuestionar al poder central.

Las tres variables que incluye Zriouli son: la centralización estatal[22], la descentralización territorial y, la regulación socio- espacial que le llevan a concluir que la política de regionalización ha obedecido a unas condiciones que conducían sólo a adoptar medidas para conseguir la integración del campo y la gestión de crisis urbanas. De ahí, cuando analicemos los objetivos de los distintos planes y sus débiles resultados dentro de la regionalización y, su intento de fomentar el desarrollo económico y social, podremos encontrar las razones en la fuerte centralización de los procesos de toma de decisiones, en la ausencia de un enfoque estratégico de regulación socio- espacial y en la imposible materialización del desarrollo regional como consecuencia de unas instituciones regionales vacías de contenido y sin ninguna dotación financiera y material.

[21] EL YAAGOUBI, Mohamed. "La région telle qu´elle pourrait être au Maroc". En *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Série Thèmes Actuels. Nº 8. 1996. Páginas. 85-100. Pag. 90

[22] "La hipercentralización del poder administrativo no es más que la consecuencia de la hipercentralización del poder político". ROUSSET, Michel. "La nouvelle étape de la régionalisation au Maroc: le passé ne répond pas de l´avenir". En *Revue française d´administration publique.* Nº 35. Juillet-septembre. 1985. Páginas. 477-490. Pag. 478

La hipótesis de trabajo por tanto es la que pone de manifiesto que "la ausencia de una verdadera estrategia de desarrollo regional demuestra que la política de regionalización seguida se integra más bien en una lógica de consolidación de las bases del Estado y de su despliegue espacial para el encuadramiento de la población, la configuración del espacio y el control de los movimientos sociales". La paradoja reside en que la regionalización ha sido una política favorable a las provincias en lugar de servir al desarrollo de las economías regionales[23].

Los años 60 se caracterizaron por la construcción de los cimientos territoriales y sociales del Estado Nación y la puesta en marcha de las estructuras institucionales, políticas y socio- económicas nacionales. Los años 70 fueron dedicados al aumento de las bases espaciales de la organización del Estado para la integración del mundo rural a través de la desconcentración, mientras que los años 80 y 90 sirvieron para dar respuesta a las reivindicaciones de los movimientos urbanos por la fragmentación y recomposición de los espacios urbanos (creación de wilayas y división de provincias y prefecturas)[24].

2.D.1.- LA REGIONALIZACIÓN EN EL PLAN QUINQUENAL 1973-1977.

Este Plan fue elaborado en un momento en el que se disponía de importantes fuentes de información (censo general de la población, encuesta nacional sobre el consumo y los gastos de los hogares,...).

Las realizaciones del Plan de 1973- 1977 se alejan bastante de los buenos propósitos formulados en él, a pesar del esfuerzo invertido para la consolidación de ciertas instituciones como:

- La creación en 1973 del Fondo Especial de Desarrollo Regional (FSDR). Durante esos cinco años contó con un presupuesto de 300 millones de dirhams al que debemos añadir 2.000 millones de dirhams. Este dinero tuvo como destino principal proyectos de inversión en las provincias del Sur.
- En el marco de la nueva carta comunal, se creó el Fondo de Desarrollo de las Colectividades Locales (FDCL)

[23] La región de 1971 desprovista de los medios orgánicos y materiales necesarios se convirtió en un foro para la manifestación de las quejas provinciales. CNJA. *Op. Cit.* Pag. 36
[24] ZRIOULI, M´hamed. *Op. Cit.* Pag. 134

- En cuanto a la desconcentración administrativa y la división de provincias se constituyeron las delegaciones provinciales de los departamentos encargados del urbanismo y del turismo; delegaciones regionales de la autoridad gubernamental encargada del Plan y del Desarrollo Regional y, los establecimientos regionales de ordenación y construcción.

Si la política de regionalización fracasa con este plan es porque no ha habido una estrategia coherente dirigida al desarrollo de las economías regionales y a la redistribución de las riquezas y de las inversiones (ya que se siguen privilegiando las dos regiones más desarrolladas). Tampoco hubo un diagnóstico previo de la situación a la que se enfrentaban los poderes públicos.

La provincia sigue siendo la única estructura privilegiada, a parte de ser la más estructurada, frente a las incipientes tendencias de regionalización.

2.D.2.- EL PLAN DE 1978-1980

Este plan vuelve a recurrir a los objetivos planteados en el anterior plan: "promover el desarrollo económico y social por la localización estudiada de proyectos; contribuir al desarrollo social por la reducción de las disparidades entre las regiones; buscar las acciones que permitan proteger y acrecentar las riquezas naturales y, asociar el pueblo al esfuerzo de desarrollo"[25].

Algunos objetivos formulados son nuevos con respecto a los anteriores planes. Los referentes al refuerzo del proceso de descentralización, a la delimitación de los polos de desarrollo diferentes del eje Rabat- Kenitra y los nuevos instrumentos de ordenación del territorio son aportaciones novedosas e importantes a la filosofía de la planificación.

Si nos fijamos en las realizaciones alcanzadas por este Plan, la primera constatación es que el esquema nacional de ordenación del territorio no fue realizado, sólo se iniciaron algunos estudios de menor alcance.

El Fondo Especial de Desarrollo Regional dispuso de un crédito que ascendía a 685.664 millones de dirhams en 1978 y 1979, mientras que los créditos reservados al Fondo de Desarrollo de las Colectividades Locales alcanzó los 1098 millones de dirhams para todo el trienio. Las cifras previstas eran de 1660 millones de dirhams para el Fondo Especial de Desarrollo Regional y de 1420 millones de dirhams para el FDCL.

En cuanto a los créditos del Fondo Especial de Desarrollo Regional, sólo tres regiones acapararon el 54,24%, la región del Sur obtuvo un 32,47%, la Región de Tensift un 10,14% y la región del Centro un 11,63%.

Del Fondo de Desarrollo de las Colectividades Locales cuatro regiones se beneficiaron del 53,5%. Sin embargo, la región del Centro con el 18,6% y la región del Noroeste con un 15,8%, fueron las más beneficiadas[26].

De nuevo los logros del Plan quedan muy distanciados de las proclamaciones sobre el desarrollo regional. Es más, no sólo no se han atenuado las diferencias entre las regiones sino que se han agravado. Ni la regionalización de los créditos presupuestarios, ni la regionalización de la información son objetivos alcanzados, además, no puede ser ignorado el hecho de la reducción presupuestaria con respecto a las previsiones. La falta de recursos junto con una indeterminada voluntad política hace que no se pueda avanzar en la política de regionalización.

Este breve recorrido por los Planes de desarrollo económico regional enfocados desde sus logros en la política de regionalización nos conducen a la conclusión de que en la década de los 70, la política de regionalización no ha sido más que un pretexto para la integración del mundo rural.

La década de los 60 también tuvo como objetivo principal recuperar dentro de los límites estatales al mundo rural para acabar con uno de los posibles focos de disidencia, contestación y fuente de deslegitimación. Los mecanismos empleados para conseguir este encuadramiento de la población rural fueron los grandes proyectos como la Operación Labour, la Institución de la Promoción Nacional, el Movimiento Cooperativo, el proyecto DERRO (Desarrollo Económico Rural del Rif Occidental), el proyecto SEBOU y, la modernización de la estructuras de participación política como forma de inclusión de las elites locales.

Desde el momento en que Marruecos alcanza la Independencia el único fin de la política es el de asentar las bases del nuevo Estado nación a través de la unificación, la homogeneización, la afirmación del poder centralizado y la constatación de que la racionalidad del Estado está por encima de cualquier otra, ya sea política o social.

De ahí la negación sistemática de las diferenciaciones culturales y regionales, la inexistente voluntad política de reforzar la descentralización y la regionalización por

[25] ZRIOULI, M´hamed. *Op. Cit.* Pag. 140
[26] ZRIOULI, M´hamed. *Op. Cit.* Pag. 142

miedo de ver surgir poderes locales. Las políticas llevada a cabo fueron la división de provincias, el incremento de la desconcentración como consecuencia de la alta centralización y el refuerzo del papel del gobernador.

2.D.3.- EL PLAN DE 1981-1985

En la década de los 80 se produce un cambio importante en cuanto a la política seguida por el Estado en sus relaciones con la sociedad y con la economía.

La situación económica de Marruecos a comienzos de los 80 está sumida en profundos desequilibrios estructurales como consecuencia de varios años seguidos de sequía, la deterioración de los tipos de cambio, el fuerte proteccionismo y la subida de los tipos de interés. Marruecos se ve obligado a aplicar los programas de ajuste estructural con el fuerte precio político y social que tuvo que pagar, a cambio del reescalonamiento de la deuda externa.

Los planes de desarrollo de los años 80 van a estar marcados por las políticas de ajuste estructural y por la necesidad de resolver las grandes crisis urbanas que estallan como consecuencia de la aplicación de estos ajustes estructurales económicos. En la Constitución de 1992 desaparece el concepto de planificación, incluso, se suprime el Consejo Superior del Plan, para después reaparecer en la Constitución de 13 de septiembre de 1996, para reconocer que no se podía continuar con una política de planificación y de desarrollo de tan corto alcance y de resolución de crisis inmediatas.

Los Planes de la década de 1os 80 tendrán fuertes peculiaridades. El de 1981-1985 estará marcado por las contradicciones dentro de sus propios objetivos, el de 19888-1992 supondrá un avance en cuanto innovaciones metodológicas y conceptuales referentes a las posibles estrategias para el desarrollo regional.

El Plan de 1981-1985 está inserto en una coyuntura económica, social y política nada favorable (subida de los precios del petróleo, la subida del dólar, los tipos de interés fluctuantes y el inicio de la aplicación de los programas de ajuste estructural).

Los grandes objetivos de este plan fueron: “la movilización de los recursos nacionales, el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos, la reducción de las desigualdades sociales y la prosecución de la política de desarrollo regional y de ordenamiento del territorio”[27], gracias a la reducción de las disparidades regionales; la

[27] ZRIOULI, M´hamed. *Op. Cit.* Pag. 161

consolidación del proceso de descentralización y desconcentración y, la participación de los ciudadanos en las políticas de desarrollo.

En el caso del avance de la descentralización y la desconcentración se definieron los papeles que debían desempeñar las colectividades locales y el Estado. Así, las comunas se encargarían de "la limpieza, la distribución de agua potable, la electrificación rural, la distribución de electricidad en el medio urbano, los transportes urbanos públicos, la ordenación urbana y rural, las instalaciones sociales y los edificios administrativos de la comuna, los campings, la formación profesional, las instalaciones y equipamientos para la juventud y el deporte, los pozos de agua y los caminos terciarios".

Las provincias se encargarían de "las escuelas primarias, los dispensarios y centros de salud, los proyectos DERRO, las instalaciones socio- educativas, los edificios administrativos que dependan de justicia, las instalaciones hidráulicas, los edificios postales, las zonas industriales financiadas por el Estado y las instalaciones administrativas de las autoridades locales"[28].

Este Plan sin duda, ha sido uno de los más elaborados y de los que con más precisión ha articulado los medios para el desarrollo de la política regional. Es el caso de los códigos de inversiones industriales, la promoción del desarrollo de las zonas más pobres/rurales, la creación de polos industriales y el reparto equitativo de las instalaciones y las infraestructuras socio- educativas.

Sin embargo, el estatuto de la región no fue en absoluto modificado, seguía siendo el marco para la desconcentración y la consulta. Y los códigos para las inversiones no sirvieron para modificar la realidad, las regiones del Centro y del Noroeste continuaron atrayendo el 73% del total de las inversiones del 1981-1986. En cuanto al fomento y ordenación de zonas industriales, se había previsto la creación de 35 zonas industriales hasta 1990. Al finalizar el período del Plan, sólo se habían habilitado trece zonas industriales alrededor de las ciudades de Tetuán, Salé, Khemisset Bouznika, Taza, Uxda, Settat, Sefrú, Nador, Fez, Marrakech, Rabat y Kenitra. Otras cinco zonas estaban previstas alrededor de las ciudades de Ouazazate, El Jadida, Agadir, Aït Melloul y Ben M´Sik[29].

[28] ZRIOULI, M´hamed. *Op. Cit.* Pag. 163
[29] ZRIOULI, M´hamed. *Op. Cit.* Pag. 167

Como medidas para la reducción de las diferencias regionales se habían articulado una serie de mecanismos como los programas especiales de desarrollo regional, subvenciones para paliar los efectos de la sequía, la Promoción Nacional y la Operación Nacional de Promoción del Empleo, así como ayudas especiales obtenidas de los mismos recursos dedicados a las colectividades locales.

Estos esfuerzos no han logrado marcar una diferencia con respecto al pasado, es decir, que la reducción de las diferencias regionales que era su principal objetivo no ha sido alcanzado. Esto nos demuestra que no ha habido "una evolución cualitativa de la política de regionalización".

Las regiones del Centro y del Noroeste siguen siendo las más beneficiadas por las dotaciones presupuestarias del Estado que han monopolizado el 42% del total del presupuesto para el período de 1981-1985 frente al 47% que habían tenido en 1978-1980. Los cinco puntos de diferencia entre los dos períodos señalados han sido atraídos por la región del Sur que ha pasado de un 16% en 1978-1980 a un 21% en 1981-1985. Como ya hemos dicho el hecho de que la región del Sur sea una de las pocas regiones que han sido elegidas por el poder central para dedicarle un mayor esfuerzo inversor no es más que el fruto de una voluntad política de integración social y económica de las provincias del sur.

Por ejemplo, los créditos concedidos por el Fondo Especial de Desarrollo Regional que han alcanzado los 434,48 millones del dirhams durante 1981-1985, nos muestran como la Región del Sur, entre las llamadas regiones "desheredadas", ha sido beneficiada con el 35,8% de los créditos frente al 14,2% dedicados a la región de Tensift, el 13,2% para la región Noroeste, el 11,7% para la región Centro- Sur y, el 10,3% para la región del Centro.

El Fondo de Desarrollo de las Colectividades Locales también dedicó el 24% de las subvenciones destinadas a instalaciones a la región del Sur. Las regiones del Centro y la Noroeste fueron las otras regiones más beneficiadas, como de costumbre, con el 27,4% y el 17,5% respectivamente[30].

Otro de los objetivos de los Planes de la década de los 80 era la profundización de los procesos de descentralización y de desconcentración. En este sentido, los esfuerzos han ido dirigidos a incrementar la colaboración entre los servicios técnicos exteriores de los ministerios y las colectividades locales y, a mejorar la formación del

[30] ZRIOULI, M´hamed. *Op. Cit.* Pag. 168

personal administrativo comunal. Para ello, han sido asignados a las colectividades locales 2700 cuadros medios y 540 cuadros administrativos superiores. La formación es uno de los aspectos que se quiere privilegiar de ahí que en este período 1730 cuadros administrativos y técnicos medios así como 150 cuadros superiores siguieran cursos de formación.

Para cerrar este recorrido por el Plan de 1981-1985 no podemos más que afirmar que la región económica de 1971 sigue siendo el marco territorial dibujado para la localización de los proyectos públicos y las decisiones estatales[31].

2.D.4.- EL PLAN DE ORIENTACIÓN DE 1988-1992.

Este Plan fue elaborado bajo una concepción distinta de la regionalización, fruto del contexto político en el que el Monarca había marcado sus orientaciones a través de un discurso. El discurso real de 4 de octubre de 1984 frente a la asamblea regional consultiva de la Región de Centro- Norte, supuso la ruptura con la tradicional visión de la región, el fin de todos los miedos al separatismo y la ruptura de la unidad nacional. La región propugnada por el Rey debía constar de un poder legislativo y ejecutivo propio, a la imagen de los Lander alemanes.

Con el discurso de Hassan II la región se convirtió en un tema de culto, como antes lo había sido la comuna e incluso en años anteriores, la planificación[32].

La regionalización en un país centralizado no se concibe sin dolor. La región propuesta en 1984 era una región imposible para un Estado como el marroquí. Tanto las razones que llevaron a lanzar unas propuestas tan arriesgadas para la descentralización, como la región que al final se consiguió crear, forman parte de la política, más allá de los determinismos económicos o del reconocimiento de identidades regionales[33].

Una de las justificaciones del discurso de Hassan II en 1984 fue la de intentar crear un ambiente propicio para la inclusión del Sahara Occidental dentro del Estado pero con un amplio marco de autonomía[34].

[31] ZRIOULI, M´hamed. *Op. Cit.* Pag. 169
[32] BRAHIMI, Mohamed. "La région au Maroc entre le réel et le vituel". *Art. Cit.* Pag. 265
[33] BRAHIMI, Mohamed. "Appréciation de la régionalisation à l´ombre de la recomposition politique et institutionnelle". En *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Nº 19. Avril-juin. 1997. Páginas. 35- 82. Pag. 35 y 36
[34] BRAHIMI, Mohamed. "La régionalisation: quelle faisabilité?". *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Série Thèmes actuels. Nº 8. 1996. Páginas. 11-28. Pag. 14.

Los principios sobre los que se iba a basar la orientación nacional para el desarrollo económico y social serían la regionalización, la descentralización bajo las condiciones de la concertación, la consulta y la participación.

Los grandes objetivos económicos para este período fueron los siguientes: un crecimiento anual del 4% , lo que implicaba un 5,3% de inversiones, un ajuste y un saneamiento de la economía, la movilización de los recursos necesarios para el crecimiento económico, la reforma de los establecimientos y empresas públicas y el establecimiento de una política social eficiente.

Para alcanzar estos objetivos se necesitaba al menos un total de 205.000 millones de dirhams para los cinco años. El Estado se responsabilizaría del 17,5% del total, las colectividades locales del 11,5%, las empresas públicas del 19% y, el sector privado del 52%.

De nuevo, los grandes objetivos del Plan de Orientación se repiten: reducción de los desequilibrios regionales y desarrollo del mundo rural, prosecución de la política de desconcentración y de descentralización y, la participación de los ciudadanos en la política de desarrollo y de mejora de la gestión de las instituciones regionales y locales. Las innovaciones vinieron por la programación plurianual de las instalaciones comunales y por la instauración de los programas prioritarios regionales integrados (cuyo objetivo era el de movilizar las energías locales por sectores productivos y con carácter interprovincial).

Los objetivos planteados para la profundización del desarrollo regional fueron:

- La mejora de los medios humanos y financieros de las colectividades locales, la simplificación de los procedimientos de asignación de créditos, la promoción de la cooperación entre las distintas colectividades locales.
- La revisión de las atribuciones y de la composición de las asambleas regionales consultivas.
- La dotación a la asamblea regional del poder ejecutivo para que pueda desempeñar sus funciones.
- La revisión de la división regional de 1971
- La revisión de los textos que regulan las prefecturas y las provincias
- La mejora de los medios financieros de las colectividades locales gracias a la transferencia del 30% de Impuesto sobre el Valor Añadido, la reforma del

sistema fiscal local y, la creación de una caja nacional de desarrollo de las colectividades locales.

- La toma de conciencia de la importancia de la ordenación del territorio y del fomento de las riquezas del país así como la conservación del medio ambiente[35].

¿Cuáles fueron los logros alcanzados por el Plan de Orientación de 1988-1992?

En cuanto a los grandes objetivos generales económicos, el Plan ha tenido bastante éxito (crecimiento, inversiones, control de la inflación y, reducción del déficit del Tesoro), sin embargo, los objetivos referentes al desarrollo regional no han gozado del mismo grado de concreción.

Las innovaciones conceptuales y metodológicas para abordar la planificación regional no han servido para reformar la concepción de la regionalización.

Si nos fijamos en el refuerzo positivo que han tenido las colectividades en cuanto a recursos humanos y recursos financieros podríamos concluir que el avance es positivo. Sin embargo, si lo contrastamos con las nuevas atribuciones cedidas a estos entes descentralizados, la conclusión es que se han aumentado las cargas y la responsabilidad de los entes locales sin que haya sido acompañado de un aumento proporcional de los medios humanos y materiales.

Los cuadros medios han pasado de 5912 en 1988 a 18.781 en 1993 y, los cuadros superiores han aumentado de 1.812 en 1988 a 7.093 en 1993. Los recursos financieros aumentaron de 5.888 millones de dirhams en 1988 a 10.000 millones en 1992. El 30% del Impuesto sobre el Valor añadido transferido a las colectividades locales fue de gran importancia. En 1988 supuso 2.870 millones de dirhams mientras que en 1992 alcanzó los 4.396 millones, es decir, el 49% del presupuesto de las colectividades locales. Los recursos propios obtenidos por el sistema fiscal de las colectividades locales pasaron del 1.406 millones de dirhams a los 2.533 millones de dirhams en 1992, es decir, el 26,4% del total del presupuesto de las colectividades locales.

Sin embargo, a partir de 1990, las colectividades locales deben hacer frente a ciertas cargas que antes eran desempeñadas por el Estado. La creación de aulas, alojamientos y despachos administrativos dentro de la enseñanza primaria. En la cesta de sanidad, las colectividades locales deberán responsabilizarse de la creación de los

[35] ZRIOULI, M´hamed. *Op. Cit.* Pag. 174.

centros de salud, dispensarios y hospitales, instalaciones, ambulancias y medios de locomoción y en el sector agrícola, las colectividades deben hacer frente a las instalaciones rurales e hidráulicas, a los proyectos integrados, las pistas de tierra y el mantenimiento de la protección de los lagos.

Con la ley de finanzas de 1991 las colectividades locales vieron de nuevo como sus atribuciones eran aumentadas y no los recursos a su disposición para hacerles frente (o al menos, no aumentaron lo suficiente). Dentro de estas nuevas competencias podemos destacar: la subvención concedida a la Agencia Urbana de Casablanca, la Promoción Nacional, La Protección Civil, la cobertura del DERRO, la realización del segundo tramo del Programa Nacional de Electrificación Rural y la construcción de presas[36].

Las principales acciones que se han llevado a cabo para reducir las diferencias entre las distintas regiones y para la promoción del desarrollo a las que podemos hacer mención son: el refuerzo del proceso de desconcentración por la creación de wilayas, provincias y prefecturas y, la instalación de servicios exteriores de los departamentos técnicos en las prefecturas y las provincias. Las emisiones del Fondo Especial de Desarrollo Regional para el período de 1988-1990 que ascendieron a los 155 millones de dirhams, sirvieron para la finalización de algunos proyectos como la llevada de agua potable a Larache, el pabellón internacional de Tánger, los hospitales de las zonas de Kasba Tadla, Goulmina y Sidi Kacem. Las regiones más beneficiadas por estas emisiones del Fondo Especial de Desarrollo Regional fueron la región del Sur con un 31%, la del Centro con el 23%, la del Centro Norte con el 17% y la del Centro Sur con el 17% también.

La conclusión a la que pretendíamos llegar con este repaso a los planes de la década de los años 80 con sus débiles medidas para impulsar la política de regionalización e incluso el escaso esfuerzo dirigido hacia el mundo rural, reside en que los planes de orientación y de desarrollo de los años 80 y comienzos de los 90 no son más que la respuesta a una situación crecientemente conflictiva en el mundo urbano como consecuencia de la aplicación de ciertas medidas de austeridad que incrementaron el descontento de la población (subida de los precios de los bienes base o de los servicios públicos, estancamiento de los salarios).

[36] ZRIOULI, M´hamed. *Op. Cit.* Pag. 177

Para garantizar el control de las ciudades frente a una situación de fuerte inestabilidad y de gran descontento se optó por una política de fragmentación y de recentralización para asegurar la integración del espacio urbano y de las elites urbanas, así como el control de poderes concurrentes al poder central. La creación de wilayas es uno de las manifestaciones más claras de esta política de fragmentación y de recentralización[37].

La ordenación y la división administrativa del Estado sigue por tanto, los criterios de control social y de integración política. De ahí, que con las primeras revueltas urbanas de 1981 se siguiera una política de creación de cinco prefecturas en Casablanca, en 1983 se crearon las prefecturas de Rabat y de Salé- Skhirat- Temara y en 1984 se creó la *wilaya* del Gran Casablanca y la *wilaya* de Rabat- Salé. En esta misma línea, la de control y armonización del crecimiento de las ciudades se crearon las agencias urbanas. La primera fue la de Casablanca en 1984, seguida de la de Agadir y Fez en 1988.

A esta primera ola de creación de wilayas determinadas por el control de los movimientos urbanos sociales de protesta se siguieron en los años 1991 y 1994 otras creaciones de wilayas como consecuencia no sólo del determinismo económico y social sino también como prevención a un futuro esquema regional revisado.

Quizá la regionalización no sea más que la respuesta a la necesidad de dar solución al problema del crecimiento urbano y de la rápida urbanización, lo mismo que en la década de los 80 hasta 1992, lo fueron las políticas de fragmentación y de recentralización llevadas a cabo a través de la creación de las wilayas o de las agencias urbanas[38].

La otra gran conclusión a la que habíamos llegado era que la región de 1971 no disponía de ningún poder real sino que era una estructura concebida para la desconcentración. El supuesto fracaso de la región de 1971 (la persistencia de las diferencias regionales, un funcionamiento aleatorio y débil de las asambleas regionales consultivas, una escasa dotación en recursos financieros y humanos –expertos para la realización de estudios-) no era más que la consecuencia de la centralización de los

[37] ZRIOULI, M´hamed. *Op. Cit.* Pag. 183

[38] ZRIOULI, M´hamed. *Op. Cit.* Pag. 192. Esta idea también la podemos encontrar en el capítulo de Mohamed El Yaagoubi en la obra dirigida por Ali Sedjari, *État- nation et prospective des territoires* ya citado, que se titula "Développement et maîtrise des territoires". Páginas. 185-206

poderes de decisión y la ausencia de una visión estratégica de la regulación socio-espacial favorable al desarrollo de las economías regionales.

"Como la región económica de 1971 puede ser reducida a un simple marco de desconcentración sin consistencia y, sin poder de decisión, la política de regionalización ha servido más bien, para confortar a la provincialización y reforzar las bases territoriales del Estado por la formación del espacio, el control de los hombres y de los movimientos sociales. La política de regionalización se integra como la de ordenación del territorio y la planificación nacional dentro de la lógica de adaptación/reconstrucción del Estado, del refuerzo de la autoridad del poder central y de la centralización de los poderes de decisión frente a una descentralización territorial limitada"[39].

La unidad del Reino implicaba un poder central único que guiaba a toda la nación como un bloque, sin reconocer la diversidad geográfica y social del pueblo marroquí. Las distintas constituciones que se han ido promulgando en Marruecos siempre han consagrado la preeminencia del aparato del Estado, la omnipotencia del poder público[40].

Tras la incapacidad funcional y real de la regionalización dentro de los objetivos de los planes de desarrollo económico y social hay una voluntad política de no dar a la política de regionalización más que un reconocimiento formal y voluntarista carente de medios y de recursos.

2.E.- LOS LÍMITES DEL ESTATUTO DE LA REGIÓN DE 1971.

La región de 1971 no tiene ni personalidad jurídica, ni competencias, ni poder de decisión, ni medios, ni administración regional propia, ni estructuras para la realización de estudios capaces de hacer frente a las administraciones centrales[41].

Además perdió la centralidad del debate político como consecuencia de la aparición de otros acontecimientos políticos posteriores que acabaron por eclipsar a la región económica.

[39] ZRIOULU, M´hamed. *Op. Cit.* Pag. 220.
[40] EL MERGHADI, Mohamed. "Une alternative en mal d´acteurs: le développement local au Maroc". En *État-nation et prospective des territoires.* Ali SEDJARI (DIR). L´Harmattan y GRET. Páginas: 207-238. Pag. 212.
[41] BRAHIMI, Mohamed. "La région au Maroc entre le virtuel et le réel". *Art. Cit.* Pag. 270.

La asamblea regional está formada por los presidentes de las asambleas provinciales y prefectorales, cinco miembros elegidos por cada una de las tres cámaras, la de agricultura, comercio e industria, y artesanado que pertenezcan a la demarcación territorial de la región. Los gobernadores y sus colaboradores y los jefes de los servicios exteriores de los ministerios en la región pueden asistir a las comisiones.

La primera crítica que podemos hacer a esta conformación de las asambleas regionales consultivas es que no reúne a todas las sensibilidades socio- económicas del país y, sobre todo, no está prevista la representación de los sindicatos de los trabajadores y, la población de la región está subrrepresentada.

En cuanto al sistema rotatorio de la presidencia y de la secretaría de las asambleas regionales consultivas no es mas que fuente de inestabilidad que impide el aprendizaje, el conocimiento y, el seguimiento de los dossieres de carácter regional.

A parte de que el secretariado regional permanente previsto por el dahir de 1971 ni siquiera se llegó a crear[42].

La ausencia de una visión estratégica que regulase el espacio y la sociedad.

Ya hemos dicho que el fracaso de la política de regionalización se debe a la centralización del poder que se ha puesto de manifiesto con la creación de la región económica vacía de contenido y de poder, pero también, es consecuencia de la falta de una visión prospectiva y estratégica que enfocase la regulación socio- espacial. Esto se debe fundamentalmente al fomento de la política de desconcentración frente a la descentralización (la provincia va a ser el espacio privilegiado por el Estado para garantizar el control y la integración y, el gobernador con sus atribuciones importantes sobre las colectividades locales, su brazo ejecutor) y, a la ausencia de unas estructuras interministeriales de coordinación y de impulso a la política regional[43].

Ya en 1968 se crea el Comité Interministerial de Ordenación del Territorio (CIAT) para planificar con carácter nacional las políticas dirigidas a la ordenación del

[42] RAOUNAK, Abdelhadi. "Quel renouveau régional?". En *Al Asas.* . Nº 113. 1992. Páginas. 6-14. Pag. 8. Esta misma idea es también recogida por Michel ROUSSET en su artículo "La nouvelle étape de la régionalisation au Maroc: le passé ne répond pas de l´avenir" en *La Revue française d´administration publique.*Nº 35. Juillet-septembre. 1985. Páginas. 477-490. Pag. 487

[43] ZRIOULI, M´hamed. *Op. Cit.* Pag. 227. En un artículo publicado por el Conseil Narional de la Jeunesse et l´Avenir en la *Revue marocaine d´administration locale et de développement*, nº 8 1996, titulado "Bilan de la pratique de régionalisation au Maroc", nos recuerda que el gran fracaso de la región económica viene dado por tres factores: la regionalización del plan, al no ser una institución se convirtió en un foro para las quejas de las provincias y, porque el grado de descentralización también era deficiente. Pag.. 35. Y RAOUNAK en un artículo también publicado en este mismo número especial de 1986

territorio. Pero tras reunirse en pocas ocasiones, el CIAT quedó fuera del juego institucional.

El Dahir de 16 de junio de 1971 creó la Dirección de Desarrollo regional bajo la autoridad del Primer Ministro. Su función era la de promover y coordinar trabajos, estudios y acciones para el desarrollo de las economías regionales.

Esta Dirección fue unida a la Dirección del Plan en agosto de 1972, con lo que se pasó a llamar Dirección del Plan y del Desarrollo Regional. El hecho de que la dirección de desarrollo Regional fuera fagocitada por la dirección del Plan muestra la poca importancia dada a la política de regionalización.

Dada la importancia de esta política lo conveniente habría sido la unificación de las instituciones, pero no fue así. La división fue la estrategia seguida. La ruptura a favor del Ministerio de Interior que asumió urbanismo y ordenación del territorio. Bajo el Primer Ministro se produjo una centralización con la asignación del desarrollo regional[44].

Además, los planes estaban llenos de incoherencias como el hecho de elegir ciertos polos de desarrollo, de inversión y de producción cuando en la realidad, eran las regiones más desarrolladas las que se beneficiaban de las inversiones y los créditos de los distintos fondos creados. La prioridad dada a la lógica financiera y sectorial sobre las necesidades sociales se ha puesto de manifiesto con la exposición de algunos datos. En cuanto a la participación de la población en las políticas de desarrollo regional no es más que una declaración de buena voluntad carente de toda consistencia ya que ni la representación de los ciudadanos estaba garantizada por unas instituciones democráticas, ni se les reconocía una verdadera capacidad de decisión[45].

Si se hace un balance de los treinta años de la planificación con carácter nacional, podemos observar que la estrategia de desarrollo basada en una modernización autoritaria no ha hecho más que provocar disfuncionamientos sociales y económicos[46].

titulado “Quel renouveau régional au Maroc?” en la página 74 insiste en la idea de que no se ha roto con la herencia del Protectorado de la división regional incrementando las diferencias económicas y sociales.

[44] ZRIOULI, M´hamed. *Op. Cit.* Páginas. 233 y 234. ROUSSET, Michel . “La nouvelle étape de la région: le passé ne répond pas de l´avenir”. *Art. Cit.* Pag. 489

[45] ZRIOULI, M´hamed. *Op. Cit.* Páginas. 237 y 238

[46] NACIRI, Mohamed. “développement et maîtrise des territoires”. *Op. Cit.* Pag. 192

2.F.- LAS CONDICIONES QUE DEBERÍA REUNIR LA REGULACIÓN DE LA REGIÓN PARA QUE FUERA UN ENTE DESCENTRALIZADO.

El hecho de fijar los criterios que marquen el trazado de la división regional no es fácil. Pero lo que sí está claro es que no se puede ignorar las realidades espaciales de carácter histórico cultural y geográfico[47].

El consejo regional debería ser una asamblea con capacidad decisoria y no un ente de carácter consultivo, por tanto, la región debería estar dotada de poderes políticos reales[48], el presidente del consejo debería ser quien ejecutara las deliberaciones con la ayuda de la mesa y, el comité económico y social regional tendría un papel consultivo para ayudar al consejo a través de la realización de estudios e informes sobre las cuestiones de interés general[49].

El sufragio universal directo que en principio es el mecanismo más democrático si se interpusiera alguna dificultad para las organizaciones socio-profesionales, se podría aceptar que una tercera parte del consejo fuera elegido por sufragio universal directo para la representación de las cámaras profesionales y los sindicatos de trabajadores[50].

El comité económico y social regional consultivo debe estar compuesto por los representantes de las organizaciones patronales y de los sindicatos con un 35% cada uno. Las asociaciones culturales también deberían estar representadas con un 20 o 25% y el 10 o 15% restante estaría dedicado a aquellas personas de reconocido prestigio nombradas por el Primer Ministro o por la autoridad ministerial a la que delegase.

Los miembros del comité serían elegidos por un mandato de seis años y, el presidente sería elegido por un período de tres años renovable.

---

[47] RAOUNAK, Abdelhadi. "Quel renouveau régional?". *Al Asas.* Nº 113. 1992. Páginas.6-14. Pag. 10.
[48] NACIRI, Mohamed. "Développement et maîtrise des territoires". *Op. Cit.* Pag. 195
[49] ZRIOULI, M´hamed. *Op, cit.* Pag. 265 y en el artículo de BRAHIMI, Mohamed. "La régionalisation: quelle faisabilité?". *Art. Cit.* Pag. 19
[50] ZRIOULI, M´hamed. *Op. Cit.* Pag. 265. Otros autores apostaban sin ningún tipo de condicionante, el sufragio universal directo para la elección de las asambleas regionales. Se trata de Raounak en su artículo ya citado de la *Revue Marocaine d´administration locale et de développement* en un número especial de 1996. Pag. 83. El Yaagoubi es otro defensor del sufragio universal directo y de que la asamblea tenga capacidad decisoria y que el presidente del consejo sea quien ejecute las decisiones adoptadas por el consejo regional. Este autor aboga por avanzar más allá de la mera institucionalización y la formalización jurídica de la región. Sería necesario avanzar en el desarrollo de la regionalización de la radio y la televisión, la creación de consejos regionales de cultura, el impulso de una nueva prensa regional. Todos estos factores fomentarían la creación y el mantenimiento de una conciencia regional. EL YAAGOUBI, Mohamed. "La région telle qu´elle pourrait être au Maroc". *Art. Cit.* Páginas. 92 y 98.

Las funciones de este comité serían las de emitir informes y estudios sobre las materias que son competencia de las regiones y, de forma muy especial, sobre los tramos regionales del plan nacional de desarrollo, el proyecto de plan nacional, los informes para la ejecución del plan nacional en la región y del plan regional, así como las orientaciones del proyecto para el presupuesto regional.

El comité se reuniría cada vez que fuese consultado por el presidente en nombre del consejo regional[51].

La comisión regional de planificación y de ordenación del territorio, que estaría formada por los presidentes de las asambleas provinciales y prefectorales, los representantes de las organizaciones socio- profesionales y los sindicatos, los representantes regionales de los servicios exteriores de los principales departamentos ministeriales y los representantes de las asociaciones y organizaciones culturales con presencia en la región, se encargaría de la elaboración del plan regional y de la confección del esquema de desarrollo y de ordenación regional, así como del seguimiento de las realizaciones de los objetivos de las acciones de desarrollo regional[52].

La región además debe contar con una administración que no tiene que ser muy numerosa pero que sirva de apoyo técnico cualificado al consejo regional en los procesos de toma de decisiones y posteriormente en su aplicación[53].

El anterior Ministro del Interior, Driss Basri, en una de sus últimas publicaciones[54], de 1994, presenta una región que ya tiene el reconocimiento constitucional como colectividad local, con los requisitos necesarios para hablar de ente descentralizado. Es curioso, que uno de los principales artífices de la construcción de la administración territorial, sólo dos años antes, se atreva como científico a lanzar las condiciones deseables para poder hablar de región como colectividad local, cuando él, mejor que nadie sabía que no se iban a concretar en ninguna norma. Los objetivos eran bien diferentes: control del territorio y el no reconocimiento de identidades culturales e históricas, integración de elites locales en el juego institucional central y, estar a la altura de las modas que corren, la regionalización.

[51] ZRIOULI, M´hamed. *Op. Cit.* Pag. 268
[52] ZRIOULI, M´hamed. *Op, cit.* Pag. 269 y también del mismo autor, el artículo " La nouvelle région économique au Maroc: dynamiques et enjeux". *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Série Thèmes actuels. Nº 8. 1996. Páginas. 53-72. Pag. 65
[53] ROUSSET, Michel. *Art. Cit.* Pag. 488

Para algunos autores está muy claro, para que se dé una verdadera regionalización y, a la luz de las causas del fracaso de la región de 1971, los puntos que hay que atacar son: la reestructuración del poder central; modificar el reparto de competencias en el centro y la periferia y, reformar el estatuto de las provincias y el papel de las wilayas[55].

Lo que nos interesaba resaltar es como tras la toma de conciencia de la inoperancia económica y administrativa de la región económica de 1971 (aunque sí cumplió un objetivo político), desde el discurso de 1984 hasta la región de 1997, no hay un vacío en el discurso político, sino que la región se convirtió en un tema principal.

Los autores y expertos tuvieron la difícil tarea de adecuar las propuestas del Monarca a la realidad marroquí. Pero, si ya existía un salto cualitativo desde el discurso de 1984 a las propuestas, de las propuestas al estatuto actual de la región, el listón se ha bajado aún más.

Después del discurso de 1984, hubo una Carta Real dirigida al Primer Ministro para incluir la orientaciones para el Plan de 1988-1992 en donde se pone especial énfasis al hecho de que la "planificación debe ser el credo de lo cotidiano y del futuro de la región". Así, se definen nuevas funciones en cuestiones de promoción del desarrollo para la región.

En el Plan de 1988-1992 se plantea la necesidad de revisar la división regional y la legislación que regula las regiones.

El discurso Real de 10 de febrero de 1993 en Fez, impulsa el desarrollo de las provincias del Norte .

La Constitución de 1992 que en su artículo 94 reconoce a la región como colectividad local, el discurso Real de 20 de agosto de 1995 en el que se anuncia un referéndum para el 96 para la aprobación de la nueva revisión constitucional en el que se volverá a incorporar una segunda cámara[56].

Todos estos modificaciones normativas y formales no sólo nos han servido a modo de ítems hasta conducirnos a la región de 1997, sino que además han supuesto la continuación de una política impulsada por el discurso de Hassan II en 1984.

[54] BASRI, Driss. *La décentralisation au Maroc. De la commune à la région.* Collection "édification d´un État moderne". Nathan. Paris. 1994. Páginas. 263 y 264.
[55] AMALOU, Abderrahman. "La régionalisation au Maroc, une nécessité vitale". En *Le message de la nation. Art. cit.* Pag. 27
[56] CNJA. *Art. Cit.* Páginas. 36 y 37

3.- LA REGIÓN COMO COLECTIVIDAD LOCAL

3.A.- LA REGIÓN EN EL DISCURSO POLÍTICO

La estrecha relación entre proceso político y reforma institucional, lo hemos podido observar con la creación de la región económica de 1971, también lo hemos podido constatar con la carta comunal de 1976. El nexo de unión entre estos dos procesos es el discurso político y científico.

El discurso de Hassan II desató una oleada de expectativas y de reflexiones que hasta 1992 no vieron su primera concreción en la revisión constitucional, y hasta abril de 1997, tras la otra revisión constitucional de 1996, no tuvieron su formalización en un dahir y, sin embargo, la región está presente en el discurso político. "La descentralización esconde un juego complejo de ilusión y de utopía que deja al observador perplejo y consternado, encontrando todas las dificultades del mundo para poder creérselo y apreciarlo". "En cuanto a la región, no existe más que en el imaginario"[57]. Hasta ahora la regionalización es más un discurso que una práctica, además, de ser un discurso estatal[58].

Se ha tenido que esperar trece años para que el proyecto del Monarca sea realidad.

La regionalización ha formado parte del grupo de las palabras mágicas que sólo con mencionarlas parecía que todo iba a arreglar. En uno de los últimos informes publicados por el Conseil National de la Jeunesse et l´Avenir lo explica claramente. Tras la Independencia, el Estado que declaraba seguir una política económica liberal asumía al mismo tiempo, más responsabilidades económicas y, su intervención en la sociedad y en la economía, era mayor. Sin embargo, la crisis del Estado hacía insostenible esta situación, había que encontrar soluciones. Las técnicas a las que se acudieron fueron la planificación, la regionalización y la descentralización territorial[59].

El objetivo final confesado por el poder central es el de construir un Estado moderno. Las reformas institucionales se suceden, pero la crítica persiste, Marruecos es un país con una economía debilitada, hipotecada y tiene graves déficits de democracia.

[57] SEDJARI, Ali. "Prospective des territoires et rôle de l´État". En *État-nation et prospective des territoires.* Ali SEDJARI (DIR). L´Harmattan, GRET. Rabat. 1996. Páginas. 321 y 326.
[58] EL YAAGOUBI, Mohammed. "La région telle qu´elle pourrait être au Maroc". En *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Série Thèmes actuels. Nº 8. 1996. Pag. 85.

Las soluciones fueron en un principio las teorías desarrollistas estrechamente vinculadas con la región económica de 1971 y los incesantes **planes de desarrollo económico**[60]**.**

La otra solución aparecerá en 1976 con la feliz idea de la descentralización del sistema político-administrativo desde la base, desde la comuna, escuela de democracia.

Otra de las palabras mágicas y presentes para solucionar los desequilibrios territoriales y sociales será la de **ordenación del territorio**, y más tarde la de **regionalización** como aglutinadora y corolario del proceso descentralizador y mecanismo idóneo para el desarrollo, porque la región será el espacio ideal para conseguir una mayor eficacia en la concepción y aplicación de los planes de desarrollo económico y de ordenación del territorio, pero al mismo tiempo, con mecanismos más democráticos ya que la región desde 1992 es un ente descentralizado.

La región se ha convertido en el "gran asunto marroquí de este final de siglo" según Mohamed Brahimi, tras la llamada del Monarca para construir su país sobre la fuerza de sus bases regionales[61].

Pero lo que nos interesa destacar en este apartado es que la presencia de la regionalización en el discurso político tendrá un fuerte contraste con la realidad tras el análisis de su puesta en práctica, por tanto, su importancia no reside en mostrar el gran fracaso de la construcción de la región de 1997, ni siquiera su conclusión inmediata, el discurso ha traicionado las mejores expectativas[62], sino que para mostrar, que el discurso sirve de nexo entre la voluntad política y la reforma institucional, o lo que es lo mismo, la presencia de una región- panacea, solución de todos los problemas de subdesarrollo y falta de democracia, será como los primeros espartos para la conformación del consenso político, real artífice de los cambios de esta última década.

---

[59] CONSEIL NATIONAL DE LA JEUNESSE ET L´AVENIR. *L´administration de demain et les attentes des jeunes.* Septième session. Rabat, 21 et 22 mai 1998. Pag. 37

[60] En la actualidad se habla de "desarrollo local", más a juego con los tiempos que corren ya que la expresión "local" se suele identificar con la especificidad, lo autónomo y una mayor igualdad. EL MERGHADI, Mohamed. "Une alternative en mal d´acteurs: le développement local au Maroc". En *état-nation et prospective des territoires.* Ali SEDJARI (dir). L´Harmattan, GRET. Rabat. 1996. Pag. 207.

[61] BRAHIMI, Mohamed. "La région au Maroc entre le virtuel et le réel". En *État-nation et prospective des territoires.* Alí SEDJARI (dir). L´Harmattan, GRET. Rabat. 1996. Pag. 239

[62] "La realidad muestra claramente los efectos negativos de las prácticas en materia de ordenación del territorio y de regionalización: mucho discurso pero los desequilibrios aumentan, muchas declaraciones, pero cada vez hay más pobreza humana y degradación del medio ambiente". NACIRI, Mohamed. "Développement et maîtrise des territoires". En *État-nation et prospective des territoires.Op. cit.* Pag. 205.

La pregunta sería ¿hasta qué punto la región, que ha sido una iniciativa del poder central, no la respuesta a unas demandas sociales- locales, ha servido como eje vertebrador en torno al consenso político?. Porque de no ser así, ¿cuál ha sido el sentido de la fuerza del concepto "regionalización" en el discurso político?

Uno de los hechos más sorprendentes de este proceso desatado en 1984 y revitalizado a comienzos de la década de los 90, es que efectivamente, la región como ente descentralizado no es la respuesta a unas reivindicaciones políticas, sociales o culturales de la esfera local, y mucho menos, de los partidos políticos de la oposición. El partido del Istiqlal temeroso de la ruptura de la unidad nacional por el surgimiento de cismas regionales, ha sido el más reticente al proceso de descentralización[63].

Así Brahimi nos recuerda que si debemos "dar al Cesar lo que es del Cesar"[64], lo mejor es reconocer, que el motor principal de este proceso no ha sido más que el poder central, motivado por la profundización del proceso de descentralización y de la racionalidad económica[65].

3.B.- EL CONSENSO POLÍTICO

¿La región es la búsqueda de una nueva legitimidad?

El consenso surge en torno a un canto de sirena, la promesa de la alternancia que, al fin, va a solucionar todos los problemas.

Para acercarnos a la cuestión del consenso político que ha servido de motor de las reformas institucionales, lo vamos a hacer desde el análisis de los actores que han intervenido en él, para finalizar preguntándonos qué motivaciones llevaron a dicho consenso y quiénes han sido los ganadores y los perdedores.

El primer aspecto que sorprende es el de la aceptación de los partidos que conforman la coalición llamada *Kutla*, su alineamiento con las propuestas impulsadas desde el poder central tanto para la reforma del código electoral como para el proyecto de ley de la región, a pesar del riesgo de que se pudiera confundir sus identidades políticas y borrar las pistas a seguir por un electorado fiel. A nadie se le escapa que el

[63] BRAHIMI, Mohamed. "Appréciation de la régionalsiation à l´ombre de la recomposition politique et institutionnelle". En *Revue Marocaine d´aministration locale et de développement.* Nº 19. Avril-juin. 1997. Pag. 39

[64] BRAHIMI, Mohamed. "La région au Maroc entre le virtuel et le réel". En É*tat-nation et prospective des territoires. Op. Cit.*Pag. 282

[65] BRAHIMI, Mohamed. *Art. Cit. Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Nº 19. Avril-juin. 1997. Pag. 40

nuevo culto al consenso por parte de todos los partidos políticos marroquíes esconde una buena dosis de estrategia política[66].

Otro aspecto que hay que aclarar es el miedo de llevar el consenso a su extremo, es decir, el peligro de dejar atrás el debate pluralista y las diferentes corrientes políticas[67]. El consenso debe ser entendido como un medio de reglamentación de las diferencias y la búsqueda de los puntos en común a través del dialogo.

En cuanto al papel de los actores en la conformación del consenso, destacaremos en primer lugar al Monarca. El Rey explica qué entiende por consenso. "El consenso significa la unión alrededor de una filosofía, un pensamiento, una mitología y un objetivo... El consenso consiste en una visión común, aspiraciones compartidas, un análisis realista, lejos de toda demagogia..."[68]. El Monarca por tanto, tras la revisión constitucional de 13 de septiembre de 1996, sigue exhortando a las fuerzas políticas a que cambien el enfrentamiento por el diálogo, la desconfianza por la confianza, el idealismo por el realismo, la rigidez en las posiciones por el compromiso y los intereses partidistas por la búsqueda del interés general.

Este llamamiento estaba dirigido de forma muy especial a los partidos de la oposición, les invitaba a que rompieran las barreras míticas y psicológicas que les habían llevado a una confrontación constante con el poder central. Quizá fuese una invitación en toda regla a la adopción de una estrategia de gobierno, para que se fueran acostumbrando al peso de la responsabilidad de las reformas.

Para Brahimi el hecho de que el Rey fuera uno de los promotores del consenso es un factor determinante para que en la realidad se produjera, debido a su poder movilizador y a la influencia que ejerce en quien lo escucha.

Los partidos políticos de la anterior mayoría, es decir los partidos próximos a Palacio han sido siempre criticados desde la oposición por ser fruto de la coyuntura política y de las maniobras electorales. Ahora, para su asombro, tenían la oportunidad de poder demostrar ante las elecciones tanto locales como generales organizadas también dentro del consenso político, si contaban con el respaldo de un electorado o no.

[66] BRAHIMI, Mohamed. "Appréciation de la régionalisation à l´ombre de la recomposition politique et institutionnelle". En *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Nº 19. Avril-juin. 1997. Páginas. 35-82. Pag. 47

[67] BRAHIMI. Mohamed. "La régionalisation: quelle faisabilité?". En *Revue Marocaine d´administration locale et de développement* Série de Thèmes actuels . Région, régionalisation et développement régional. Nº 8. 1996. Páginas. 11-27. Pag. 12

[68] Citado por Mohamed Brahimi en su artículo ya mencionado "Appréciation de la régionalisation à l´ombre de la recomposition politique et institutionnelle". Pag. 48.

La eterna oposición perdía así la posibilidad de criticar la manipulación de las elecciones por parte del poder central para que ganaran "sus" partidos ya que todas las fuerzas políticas dentro del sistema político se habían comprometido a competir en unas elecciones democráticas y transparentes.

Pero para la antigua mayoría, la de los partidos de la *Wifaq*, el riesgo no estaba tanto en el miedo a no encontrar su legitimidad en el campo político, por no tener un apoyo en su electorado, sino por los constantes llamamientos a la alternancia desde el poder central y, la ruptura de la *Wifaq* para crear de forma absolutamente artificial un centro. El objetivo de la creación de este "centro" no era más que el de poder ofrecer a los partidos de la *Kutla* unos candidatos para la conformación de la mayoría gubernamental.

La pregunta que surge de una forma inevitable es ¿qué queda del juego democrático si todo estaba tan perfectamente calculado? No sólo para que ganara la oposición, los partidos de la *Kutla*, sino que se previeron los mecanismos para que formasen una mayoría gubernamental, ya que a través de las urnas obviamente, no la iban a alcanzar.

Quizá era ese uno de los pagos a la *Kutla* por su participación dentro del consenso, la garantía de formar gobierno, la promesa al final cumplida, de la alternancia. A cambio la mayoría ganadora tuvo que aceptar la permanencia de algunos ministros dentro de su gobierno designados por el Monarca pues, según él, hay asuntos de Estado que escapan al mero juego ideológico y, por supuesto, partidista.

En cuanto a los partidos de la *Kutla* que habían participado en el ambiente de preparación de las elecciones siguiendo los principios de la transparencia y la democracia ya no tenían la legitimidad para criticar los resultados electorales, como de forma sistemática lo habían estado denunciando. Para estos partidos ha debido ser muy duro ver su legitimidad ultrajada en estas últimas elecciones que han ganado oficialmente, pero en donde todo el mundo sabía que iban a ganar, quizá porque son los que cuentan con un apoyo popular mayor, pero también, porque le han dejado.

Realmente, los partidos de la *Kutla* han sido los que han hecho que el consenso sea posible pues eran la oposición al poder central y a sus partidos afines. Esto ha sido interpretado como una fuerte señal en dirección al poder, es decir, si han aceptado a

pesar de la posible decepción de parte de su electorado, es porque esperaban algo a cambio[69].

Brahimi se pregunta por este cambio de actitud de la *Kutla* y en especial, de los partidos de izquierda, y da algunas pistas: la variación del clima político interno, la evolución de las mentalidades en el campo social, la nueva situación en el contexto internacional, el fin del reino del dogmatismo, la usura del tiempo, la erosión sufrida por su posicionamiento en la periferia del poder, la precariedad de los equilibrios en el seno de la *Kutla*, las perspectivas de la alternancia, la seguridad de ganar las elecciones...

Probablemente todas estas motivaciones hayan tenido algo que ver en la decisión formal de participar en el consenso. De hecho, los mismos partidos de la oposición afirman que han aceptado las propuestas del poder central y participar en el juego institucional, porque desde dentro se pueden ir introduciendo pequeñas reformas, mientras que si permanecen fuera del juego político, no se avanzaría en absoluto. Es preferible hacer concesiones y profundizar lentamente en la democracia.

De todas formas, su apoyo no ha sido incondicional. Contribuirán en la formación del consenso en esta transición hacia la democracia y la afirmación del Estado de Derecho. Es decir, para Abderrahmane Yussufi actual Primer Ministro y uno de los líderes de la antigua oposición, el consenso es un procedimiento limitado en el tiempo y en el objeto perseguido.

De todas formas, por parte del poder central se había adoptado una actitud que había logrado relajar el clima político. En primer lugar, la última revisión constitucional aunque no había respondido a todas las reivindicaciones de los partidos de la *Kutla*, sí que las había tenido en cuenta e incluso, algunos aspectos se habían reconocido en la nueva Constitución.

En segundo lugar, la decisión de Hassan II de adelantar las elecciones ratificaba la opinión de los antiguos partidos de la oposición, de que las elecciones de 1992 y 1993 carecían de legitimidad ya que la última elección por sufragio indirecto le había arrancado la victoria a los partidos de la *Kutla*. Por tanto, esta decisión parece encaminada a ganar la legitimidad de la Cámara de representantes que hasta ahora venía siendo puesta en duda.

[69] BRAHIMI, Mohamed. "Appréciation de la régionalisation à l´ombre de la recomposition politique et institutionnelle". *Art. Cit.* Pag. 50

Por último, el Rey se había implicado de una forma directa tanto personal como constitucionalmente para que las elecciones se celebraran de una forma democrática y transparente[70].

El gran déficit de este proceso ha sido la falta de transparencia con el que se ha llevado a cabo. No se ha informado a los ciudadanos de cuál era la postura de partida de cada una de las partes, ni tampoco se ha puesto de manifiesto por qué se aceptaba al final las propuestas que provenían de una voluntad unilateral, la del poder central. Y es aquí, donde ha tomado carta de naturaleza la importancia del discurso político que proclamaba a los siete vientos las bondades de los proyectos de reforma en general, y el de regionalización, en particular.

En el caso de la región, el proyecto fue puesto en circulación para que fuera discutido por las fuerzas políticas antes de su debate en el Parlamento, en el mes de octubre de 1996, para ser aprobado finalmente por un dahir el 2 de abril de 1997. Si bien, no es la primera vez que se utiliza este procedimiento de discusión política previa a la arena política formal, el Parlamento, sí es cierto, que gozó de la bendición del consenso y del apoyo casi incondicional de todos los partidos parlamentarios. Incluso, en el Parlamento se siguió el debate de una forma más técnica que politizada, con lo que el proyecto ganó aún más en cuanto a su contenido y a su legitimidad[71].

La contribución de la *Kutla* era aún más esclarecedora pues se podía pensar que lo conveniente para este bloque político era dar un toque "iconoclasta" a las reformas iniciadas. Además, no se trataba sólo de la consolidación de las regiones como colectividad local, sino que era un proyecto que trascendía al proceso de regionalización, ya que la Constitución de 13 de septiembre de 1996, había aprobado la segunda Cámara, la de los Consejeros, que aparecía como un fuerte contrapeso a la Primera Cámara, la de representantes elegidos en su totalidad por sufragio universal directo[72].

El proyecto de regionalización puesto en los circuitos políticos en octubre de 1996 no satisfacía las expectativas creadas por el Monarca en octubre de 1984, ni era un

[70] BRAHIMI, Mohamed. "Appréciation de la régionalisation à l´ombre de la recomposition politique et constitutionnelle". *Art. Cit.* Pag. 45

[71] BRAHIMI, Mohamed. "Appréciation de la régionalisation à l´ombre de la recomposition politique et institutionnelle". *Art. Cit.* Pag. 53.

[72] La región vista desde este prisma podía ser el fruto de "una maniobra política y quedar reducida a la simple figuración sobre el tablero político". Brahimi que tiene la valentía de incluir esta crítica la rechaza al final de forma apasionada pero sin dar justificaciones válidas. BRAHIMI, Mohamed. "La région au Maroc entre le virtuel et le réel". En *Op. Cit.* Páginas. 285 y 286

proyecto atractivo para la oposición. Una asamblea formada por sufragio indirecto, el poder ejecutivo desempeñado por el gobernador, una débil definición de las competencias asignadas a la región así como de los recursos financieros y fiscales formaban más bien parte de las eternas quejas y críticas de los representantes locales en los Coloquios Nacionales de las Colectividades Locales.

Para calmar las dudas, la oposición aclaró que el consenso se establecía en función de tres ideas:

- La versión de 1997 no es más que la primera estación en la que el tren regional debe efectuar su primera parada.
- La región debe hacerse por etapas sucesivas, lentas pero seguras.
- La forma propuesta por el discurso de Hassan II en 1984 es el objetivo último al que se pretende llegar[73].

De todas formas, la *Kutla* aparece en principio, como la gran perdedora de este proceso al haber hecho fuertes concesiones sobre cuestiones tan importantes como las que citábamos más arriba.

Al final de nuestro análisis de la región, intentaremos hacer un balance de la corta vida de la región desde 1997. Sin adelantar más detalles sólo diremos que ha sido un gran fracaso. La región ha nacido muerta. Quizá es más sencillo pensar en un ente fuertemente descentralizado con autonomía, con recursos financieros, pero en estos momentos, Marruecos atraviesa una crisis financiera grave y no puede crear más estructuras por muy democráticas que sean. Lo que desde el exterior puede parecer una justificación de un sistema fuertemente centralizado temeroso de perder el poder, puede que no lo sea, así como la otra justificación de la impreparación de las elites locales para asumir la responsabilidad de la gestión de los asuntos públicos, porque tampoco cuentan con una administración dinámica y fuerte que les apoye en la esfera local.

Lo que intento decir, después de criticar la utilización del concepto de regionalización en el discurso, después, de criticar la participación de los partidos de la antigua oposición en la conformación de un consenso alrededor de un proyecto débilmente descentralizado, es que la realidad económica hacía imposible ir más allá.

Pocos autores son los que han cuestionado la necesidad de la región como tal, y sobre todo, de este proyecto de regionalización. Brahimi o El Yaagoubi son de los

[73] BRAHIMI, Mohamed "Appréciation de la régionalisation à l´ombre de la recomposition politique". *Art. Cit.* Pag. 55

pocos que en contra del discurso imperante han tenido la honradez de advertir las deficiencias de este proyecto, y que quizá no era el momento ni para este proceso de regionalización, ni para ningún otro, pero la política necesitaba de este proyecto como fuente de legitimación y todas las fuerzas políticas han sido cómplices. La región que tiene en la actualidad Marruecos es la víctima del consenso político. Demos al tiempo la posibilidad de que nos muestre que estábamos equivocados.

La descentralización por sí misma, y menos la regionalización no son garantes de una mejor gestión, ni de una mayor democratización.

3.C.- LAS REFORMAS INSTITUCIONALES QUE SE HAN PRODUCIDO EN LA ÚLTIMA DÉCADA

Los profundos cambios que ha vivido Marruecos no son fruto de un fenómeno autóctono e independiente del contexto internacional. Los efectos crecientes de la crisis económica, el mito de la mundialización y la globalización, los acuerdos de asociación con la Unión Europea, la perspectiva de un futuro desmantelamiento de las fronteras aduaneras han incrementado el ritmo de los cambios tanto en el mundo económico como social. Las privatizaciones, la multiplicación de las formas de gestión delegada, la reestructuración del entramado industrial, la reforma del derecho de sociedades, las reformas del sector bancario y monetario, la reforma de código de inversiones, las medidas para liberalizar los precios y los cambios de la moneda, la revisión del código del trabajo, la abertura de las esferas de diálogo y concertación entre la patronal y los sindicatos, no son más que algunas de las reformas que se han sucedido en los últimos diez años, impulsados también por una sociedad internacional en plena mutación[74].

Lo más llamativo de todos estos cambios ha sido las dos reformas constitucionales, la primera en 1992, y la segunda, en 1996. Estas revisiones constitucionales han contribuido a un mayor compromiso con el respeto de los derechos humanos, a la restauración del bicameralismo, la extensión de los poderes de control por parte del legislativo, el incremento de la responsabilidad del ejecutivo frente al legislativo, la creación de un consejo constitucional y consejo económico y social, la constitucionalización del Tribunal de Cuentas y de los Tribunales Regionales de Cuentas, y el reconocimiento de la región como colectividad local.

[74] BRAHIMI. Mohamed. “Appréciation de la régionalisation à l´ombre de la recomposition politique et institutionnelle”. *Art. Cit.* Pag. 42

Hasta aquí, las innovaciones más características aportadas por las dos revisiones constitucionales, pero también se ha producido una "superproducción institucional" a través de la creación del Consejo Consultivo de derechos del hombre en 1990, un ministerio encargado de los derechos humanos a partir de 1993, el Consejo de la Juventud y del Futuro en 1991, el Consejo Consultivo del Seguimiento del Diálogo Social en 1994, los Tribunales Administrativos en 1993, y los Tribunales de Comercio en 1997.

El dispositivo territorial también ha sufrido algunos cambios, a parte de la revisión del código electoral en 1992 y más tarde en 1997, como la duplicación del número de comunas en 1992, la aprobación de la carta de la desconcentración en 1993, la consolidación de los poderes del gobernador reconocidos por la Constitución de 1996, y la promulgación de la ley sobre la región en 1997.

La consecuencia y la causa de todas estas reformas ha sido el cambio en el clima político en donde se ha pasado del enfrentamiento al entendimiento y al diálogo.

Este clima ha propiciado una serie de acuerdos entre los actores políticos, económicos y sociales:

- EL "Gentlemen´s agreement" firmado el 21 de junio de 1996 con la CGEM (Confederación General de empresarios marroquíes), que logra restaurar la confianza con el sector productivo después de instaurar la campaña de reestructuración a finales de los años ochenta.
- La firma el 1 de agosto de 1996 de la declaración común entre el gobierno, los representantes sindicales y la patronal, en donde se establecen las bases para el diálogo y la negociación colectiva, se fijan los principios del compromiso entre los intereses de la empresa y los intereses sociales, y se delimita el ejercicio de las libertades sindicales, la protección social y la cobertura sanitaria, el alojamiento social, y la mejora de los salarios y las rentas.
- El 28 de febrero de 1997 se firmó la declaración común entre el gobierno y los partidos de la oposición en donde se comprometían a instaurar unas instituciones democráticas a través de unas elecciones transparentes y limpias. El primer paso para garantizar estos objetivos era el establecimiento de unas listas electorales controladas por

> mecanismos electrónicos para evitar toda anomalía; la elaboración de un código electoral que garantizara la regularidad y la transparencia; el establecimiento de una comisión nacional y comisiones provinciales de seguimiento de las elecciones, encargada de vigilar el correcto desarrollo de estas y recibir las reclamaciones y las denuncias de las infracciones cometidas e intentar solucionarlas a través del diálogo, sin tener que llegar a los tribunales; la adopción de un código deontológico con seis puntos a los que se comprometían los firmantes de la declaración común (prohibición de la utilización de ayudas o fondos cuyo origen sea ilegal o indeterminado, limitación de los gastos electorales, garantía de igualdad entre los partidos y los candidatos, prohibición de la utilización de los medios públicos e, igualdad de acceso a los medios de comunicación).

Para unos, estos últimos actos de compromiso entre el gobierno y los partidos políticos eran grandes demostraciones de cómo la democracia se iba asentando en Marruecos, mientras que para otros, no era más que parte de una puesta en escena, que la democracia no se decreta sino que forma parte de la cultura política. Para las viejas democracias estas manifestaciones de buena voluntad y de compromiso para garantizar el buen desarrollo de las elecciones, sobran, entre otras razones, porque carecen de valor jurídico y por tanto, no hay ningún mecanismo que obligue a su cumplimiento o a su punición en caso de que no se realicen.

A pesar de todo, estos acuerdos no estaban exentos de un valor político. Formaban parte del llamado consenso y servían para incidir también en las costumbres políticas del país y en una progresiva suavización del tono político en el que se habían estado celebrando las anteriores contiendas electorales[75].

3.D.- LA DESCONCENTRACIÓN.

La desconcentración que durante tanto tiempo había sido concebida como el polo opuesto a la descentralización, ahora se le descubre como su compañera inseparable de camino. Es más, la vitalidad de la región dependerá del proceso de

[75] BRAHIMI, Mohamed. "Appréciation de la régionalisation à l´ombre de la recomposition politique et institutionnelle". *Art. Cit.* Pag. 46

desconcentración, del nivel de reforma de las administraciones centrales, del acompañamiento que sepa hacer el Estado a esta nueva colectividad local[76].

La desconcentración en Marruecos o su inicio es un dato más que muestra el paralelismo entre el proceso de descentralización iniciado en 1982 en Francia y el de Marruecos, cuyo punto de inflexión siempre es situado en el discurso del Monarca en 1984.

Francia que ve en la década de los noventa como el proceso descentralizador es un proceso inacabado, en donde la ley Defferre no atacó a los puntos conflictivos que hipotecaban la descentralización, descubre en la desconcentración el punto de apoyo para satisfacer la necesidad de crear una esfera local autónoma. Si el sistema político local no puede ser descentralizado como consecuencia de la acumulación de mandatos y de los modos de elección de sus representantes, al menos la administración periférica será reforzada, creando unos interlocutores válidos en las colectividades locales para garantizar la eficacia, la rapidez y sobre todo, la horizontalidad de la prestación de servicios públicos[77].

Para Marruecos consciente de la debilidad de su proceso de descentralización y del carácter unitario de su Estado, va a entender la desconcentración como "la aproximación de la Administración hacia al administrado" o como "la aproximación de la decisión al usuario"[78].

En el VII Coloquio Nacional sobre las Colectividades Locales se va a reconocer que Marruecos tiene aún, una administración fuertemente centralizada, con una burocracia asfixiante que hace pocas concesiones a los entes territoriales. Se pueden destacar tres aspectos donde la administración sigue estando centralizada: los poderes, es decir, las colectividades locales no sólo disponen de una serie de competencias mal definidas sino que su capacidad de concepción y de gestión está muy debilitada; la

[76] BRAHIMI, Mohamed. "la régionalisation : quelle faisabilité?". En *Revue d´administration locale et de développement.* Série Thèmes actuels. Nº 8. 1996. Páginas. 11-27. Pag. 26. Esta misma idea la podemos encontrar en esta revista en el artículo de Mohammed EL YAAGOUBI, "La région telle qu´elle pourait être au Maroc". Páginas. 85-100. Pag. 99

[77] La Ley de Orientación de 6 de febrero de 1992 es el reconocimiento formal de la desconcentración como modo de organización de la administración del Estado francés y constituye la regla general para el reparto de atribuciones y de medios entre las administraciones centrales y sus servicios exteriores.

[78] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. *La déconcentration corollaire de la décentralisation.* VII Colloque National sur les Collectivités Locales. Casablanca, 19, 20 et 21 1998. Pag. 5

escasez de los recursos humanos de los servicios exteriores y, la debilidad de los medios presupuestarios[79].

La administración que ha sido considerada como el principal mecanismo para impulsar y ejecutar el desarrollo económico y social, no debe ser un obstáculo, de ahí que se presente a la desconcentración como "el complemento y el contrapeso a la descentralización en algunos aspectos y, en otros, como el verdadero corolario de ésta"[80].

3.D.1.- LA SIGNIFICACIÓN DE LA DESCONCENTRACIÓN

La desconcentración va a ser entendida como el modo de relacionarse la Administración con los ciudadanos, la Administración central con los servicios exteriores, el Estado con las colectividades locales y, el gobernador con los servicios exteriores.

El primer objetivo que persigue la política de la desconcentración, imbuida de las últimas tendencias en la modernización de la administración, tiende no sólo a garantizar los servicios públicos de la forma más eficaz y eficiente, sino que también busca la aproximación del ciudadano más cerca de los centros de toma de decisiones y, la simplificación de las relaciones entre la administración y sus usuarios.

El segundo objetivo de esta política es el de garantizar la presencia del Estado en todos sus niveles territoriales. Por tanto, la desconcentración hace referencia tanto a la organización del Estado como a su gestión administrativa, tanto en el nivel central como en el territorial.

Si bien es cierto, que desde la Independencia, Marruecos ha continuado con la labor iniciada por el Protectorado francés y español de implantar en todo el territorio el entramado administrativo, la administración central continua detentando la mayor parte de las atribuciones, el mayor número de agentes públicos cualificados y, los medios financieros y presupuestarios. De esta forma, la administración territorial queda reducida a un mero relevo de la acción del Estado y de recepción de información.

[79] ROYAUME DU MAROC. CONSEIL NATIONAL DE LA JEUNESSE ET L´AVENIR. *L´administration de demain et les attentes des jeunes.* Septième session. Rabat. 21 et 22 mai 1998. Páginas. 196 y 197

[80] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. *Op. Cit.* Pag. 5

La administración marroquí es una administración centralizada, jerarquizada y muy cerrada, con lo que deja poco espacio para que se convierta en un sistema eficaz y eficiente[81].

Detrás de la política de desconcentración y también del proceso de descentralización, está la idea de "menos Estado", "mejor Estado", que implica por un lado, un cese de actividades que son dejadas al libre mercado, y por otro, la transferencia de la Administración central a sus entes en el territorio. Lo más curioso, es que Marruecos que se había convertido en la década de los ochenta y noventa en uno de los alumnos aventajados de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, por emprender las privatizaciones, las reestructuraciones, las restricciones presupuestarias, el Estado ha fracasado cada vez que ha intentado luchar contra el centralismo administrativo.

La política de desconcentración no está exenta de un tono ideológico. La búsqueda de una mayor transparencia, una mayor cercanía de los ciudadanos de los centros de poder para garantizar la responsabilidad de la administración y su eficacia y eficiencia, va acompañada e incluso impulsada, por una concepción distinta del Estado. Como veíamos en el proceso de descentralización en Francia, el Estado ha mostrado más que su voluntad de "laissez-faire", su incapacidad de "faire-faire". Sin embargo, la constatación de las deficiencias del Estado para satisfacer las demandas de la sociedad que son cada vez más complejas y heterogéneas, nos debe llevar también al reconocimiento de que el mantenimiento de una forma de Estado depende de la voluntad política y no de la coyuntura económica[82].

El tercer objetivo de la política de desconcentración es el de ayudar a la implantación de la descentralización. La implantación territorial del Estado debe convertirse en una buena compañera de camino de las colectividades locales, especialmente de la región, que puede convertirse en el espacio ideal también para la desconcentración.

La descentralización no sólo ha quitado protagonismo a la desconcentración, sino que también ha monopolizado la limitada transferencia por parte del Estado, de medios humanos y recursos financieros.

[81] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. *Op. Cit.* Pag. 6
[82] OFFE, Claus.*Contradicciones en el Estado de Bienestar.* Alianza Universidad. Mdrid. 1990. Pag. 204

El último objetivo de la desconcentración es la búsqueda de un elemento que coordine a los servicios exteriores. La ejecución de las políticas públicas y la prestación de servicios públicos en la esfera territorial necesita de una mayor coordinación interministerial de una forma horizontal y no vertical (jerarquizada) como hasta ahora, que sólo servía para fragmentar las decisiones y su aplicación y retrasar todo el proceso.

Al igual que en Francia el candidato para esta tarea es el prefecto, es decir el agente de autoridad, el representante del Estado en el territorio, en Marruecos, es el gobernador en su doble calidad de delegado del gobierno y de responsable de la gestión de los servicios locales de las administraciones centrales.

El refuerzo del poder del gobernador no es más que la consecuencia del intento de evitar que el Estado pierda su poder como consecuencia de una progresiva transferencia de competencias y responsabilidades hacia las colectividades locales. Así es como se reconoce públicamente en el VII Coloquio Nacional de Colectividades Locales, mientras que en Francia se argumenta este refuerzo del poder del gobernador como una técnica más en la mejora de la gestión desconcentrada, no como una garantía para la estabilidad y la unicidad del Estado. Las críticas a esta solución por miedo a ver en la esfera local lo que precisamente se está evitando en el nivel central, es decir, centralizar el poder en las colectividades locales en el agente de autoridad, ya se han hecho oír. El déficit de imagen que sufren los cuerpos de agentes de autoridad en general y, el gobernador en particular, explica que incluso desde la oposición se prefieran las condiciones monopolíticas de los aparatos administrativos centrales, antes que reforzar el papel del gobernador[83].

Pero la cuestión es aún más compleja. Que el Estado quiera garantizar la coordinación de su actuación en el territorio a través de uno de sus agentes parece en principio legítima y también necesaria desde un punto de vista técnico. El problema quizá, no resida tanto en quién va a ser el garante de la coordinación de los servicios exteriores, sino cómo se va a hacer. Lo que está claro es que se necesita a alguien que coordine, impulse y controle la actuación administrativa, el sentido en el que hay que avanzar es que sus funciones las desarrolle a través de mecanismos democráticos, transparentes y abiertos a la participación tanto interna, propia de la administración,

[83] BRAHIMI, Mohamed. “La région au Maroc entre le virtuel et le réel” en *État-nation et prospective des territoires.* Ali Sedjari (dir). L´Harmattan y GRET. Rabat. 1996. Pag. 289.

como externa, especialmente a través de los representantes de los ciudadanos en las asambleas de las colectividades locales.

Es necesario que la reforma no sea parcial, en este caso, que se refuerce exclusivamente las funciones del gobernador, sino que vaya acompañada de otras medidas como la de la reforma de la colectividad provincial[84]. Esta que es una demanda de los representantes locales desde la aprobación de la carta comunal en 1976, no se ha producido ya que las prefecturas y provincias son el eje central de la administración territorial y, por tanto, de la presencia del Estado en el territorio. También la uniformización de la reglamentación comunal supone un obstáculo para el desarrollo igual y armónico de las comunas tanto urbanas como rurales. Este es un problema que habíamos podido constatar en el caso francés. El hecho de regular de la misma manera realidades muy distintas no era una garantía de igualdad y legalidad, sino que suponía un serio obstáculo para la promoción de las distintas comunas con necesidades y posibilidades diferentes.

3.D.2.- BALANCE DE LA DESCONCENTRACIÓN EN MARRUECOS.

La política de desconcentración ha estado presente en el discurso político desde la Independencia como mecanismo para contrarrestar la fuerte centralización, como complemento de la descentralización que permita una relación directa entre los representantes electos en las asambleas de las colectividades locales y, como reforma del Estado para alcanzar una mayor responsabilidad y eficacia[85].

La desconcentración puede ser entendida como la cesión a los agentes locales del Estado, sometidos al poder jerárquico de los órganos centrales, de cierto poder de decisión en materias de su competencia. Lo que se busca es una redistribución de las competencias en el interior de la Administración del Estado, desde el nivel central hacia los niveles locales[86].

Si nos centramos de una forma más concreta en la evolución del proceso de desconcentración podemos distinguir dos etapas. La primera etapa iría desde la

[84] ROYAUME DU MAROC. CONSEIL NATIONAL DE LA JEUNESSE ET L´AVENIR. *L´Administration de demain et les attentes des jeunes.* Septiéme Session. Rabat, 21 et 22 mai 1998. Páginas. 42 y 43.
[85] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. *Op. Cit.* Páginas. 8 y 9
[86] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. *Op. Cit.* Pag. 25

Independencia hasta los años setenta y consistiría en una mera desconcentración orgánica de la acción administrativa. La segunda etapa se centraría más en la necesidad de una desconcentración del poder de decisión y de los recursos disponibles, además de tener presente la cuestión de la coordinación de la acción administrativa en el nivel local[87].

En la primera etapa los esfuerzos del Ministerio del Interior se concentraban en el establecimiento de una red de servicios exteriores y de agentes locales sobre todo el territorio del Estado marroquí. El paso siguiente a la desconcentración orgánica habría sido la transferencia del poder de decisión, sin embargo, durante la década de los sesenta no se llegó a concebir de una forma global, sino parcialmente, de ahí que su preparación y aplicación fueran lentas y llenas de dificultades.

En definitiva, la desconcentración había sido concebida en esa primera etapa como una forma de delegación de firma con todos los inconvenientes que acarreaba. Las dos únicas excepciones a esa concepción limitada de la desconcentración eran la cesión del ejercicio de tutela sobre las comunas a los gobernadores, y la desconcentración de las operaciones de orden de pago.

En cuanto a la desconcentración de los recursos podemos afirmar que los recursos financieros, a pesar de los esfuerzos realizados (el 41% se han destinado a créditos de funcionamiento y el 56% a créditos para la inversión en 1995), está hipotecada por la ausencia de un centro de decisión en la esfera local. Toda iniciativa sobre la utilización del gasto público (fijación de mercados, contratos, subvenciones,...) necesita la aprobación previa de la Administración central.

A través de la figura del gobernador, también se puede analizar la evolución del proceso de desconcentración. El papel del gobernador en cuanto a sus relaciones con los servicios exteriores, ha evolucionado. En los años sesenta consistía en asegurar una mera "relación" entre los servicios exteriores, mientras que en la actualidad (de forma muy especial, a partir de la aprobación del dahir de 15 de febrero de 1977 sobre la ley que regulaba las atribuciones de los gobernadores), su función es la de coordinar la actuación de los servicios exteriores.

El reconocimiento de las funciones de impulso, coordinación y control a los gobernadores es la consecuencia de la necesidad de que la gestión pública sea una actuación integrada por parte de gran número de actores administrativos.

[87] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. *Op. Cit.* Pag. 10

Los mecanismos que se han concedido a los gobernadores para el desempeño de sus atribuciones son:

- La creación de un comité técnico prefectoral o provincial formado por el gobernador como presidente del comité, el secretario general de la prefectura o provincia, los jefes de círculo, los jefes de distrito y de arrondissement, los jefes de las delegaciones prefectorales y provinciales y, los directores de los establecimientos públicos situados en la prefectura o provincia.
- El reconocimiento de un poder jerárquico sobre los funcionarios y agentes locales.
- La gestión de créditos desconcentrados a través de la ordenación de pagos.
- La desconcentración reglamentaria a través de la delegación de algunos actos de gestión[88].

Todos estas competencias cedidas al gobernador han sido reforzadas de una forma muy especial por la última revisión constitucional en septiembre de 1996, en su artículo 102, en donde se dice de forma expresa que tanto en las provincias, como prefecturas y regiones, es el gobernador quien asegura la ejecución de las leyes y la aplicación de las decisiones del gobierno y, para alcanzar este fin, también asegura la gestión de los servicios locales de las administraciones centrales. Dos leyes de 6 de octubre de 1993 han reforzado el papel de los gobernadores. Una de estas leyes modifica el texto legal de 15 de febrero de 1977 relativo a las atribuciones de los gobernadores y, la segunda, mejora la situación del gobernador al reformar el texto de 10 de abril de 1957 relativo a la delegación de firma de las autoridades gubernamentales.

Esta responsabilidad es la que convierte al gobernador en el eje central de la decisión local.

A pesar de todos los esfuerzos se puede constatar un desfase entre lo proclamado por el discurso oficial y los logros prácticos como consecuencia de una serie de obstáculos a los que ha tenido que hacer frente el proceso de desconcentración[89].

[88] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. *Op. Cit.* Pag. 12

[89] Es muy significativo que el decreto de 1993 que pretendía ser la carta de la desconcentración haya caído en el olvido y que no se haya aplicado y la Comisión nacional de la Desconcetración aún no ha visto el momento de sacrificar algunas de las actividades de sus miembros y reunirse para iniciar su actividad. En BRAHIMI, M. "La région au Maroc entre le virtuel et le réel". *Op. Cit.* Pag. 289.

Estos obstáculos han sido en primer lugar, de carácter político: se ha privilegiado la instauración del proceso de descentralización, es decir, los esfuerzos dedicados en las dos últimas décadas se han orientado más hacia la descentralización que a la desconcentración. Además, las administraciones centrales han supuesto un freno a este proceso por sus recelos a ceder competencias a los servicios exteriores, mientras que estos últimos, también tienen miedo de asumir la responsabilidad y, a veces, prefieren seguir acudiendo a las administraciones centrales para la resolución de problemas.

En segundo lugar, podemos destacar los obstáculos de tipo jurídico y organizacional. Existen lagunas en la legislación para regular los mecanismos de delegación de poderes y la delegación de firma. El sistema de división administrativa (en el que se superponen en una misma división territorial entes deconcentrados y descentralizados) y, la deficiente implantación de los servicios exteriores en la administración territorial (que ha visto incrementarse de forma continua) ha supuesto graves disfunciones que han impedido avanzar en el proceso de descentralización[90].

En tercer lugar, nos encontramos con obstáculos de tipo financiero, técnico, humano y logístico. El primer problema con el que se enfrenta la desconcentración es con las restricciones presupuestarias que tienden a concentrar los créditos limitados ya de por sí.

La complejidad creciente de los procesos de toma de decisiones es cada vez mayor e implica a un mayor número de servicios exteriores, de tal forma, que si no hay una desconcentración global e interministerial de poco servirán los esfuerzos que se realicen en este sentido.

Si la transferencia de capacidad de decisión es deficitaria aún lo es más la transferencia de recursos humanos desde las administraciones centrales a los servicios exteriores.

Estos obstáculos persisten a pesar de haber un reconocimiento expreso en el decreto de 20 de octubre de 1993 que regula la desconcentración administrativa. En su artículo 3º se establece que serán puestos a disposición de los servicios exteriores por parte de las administraciones centrales, los medios necesarios para su funcionamiento. Y en el artículo 4º se dice que la Comisión Permanente de la Desconcentración Administrativa (que aún no ha sido puesta en funcionamiento) estará encargada de

vigilar la adecuación entre las transferencias de las atribuciones a los servicios exteriores y las transferencias de los medios de toda naturaleza necesarios para su normal desarrollo[91].

Podemos concluir por tanto, que el proceso de desconcentración ha ido avanzando con medidas para solucionar problemas puntuales. No ha habido un hilo conductor, ni una idea motriz que guiará de una forma sistemática este proceso. Es más, se puede afirmar que cada ministerio realiza su propia desconcentración, así los ministerios de interior, equipamiento y agricultura han sabido avanzar en su propia desconcentración, mientras que otros, no.

3.D.3.- LAS MEDIDAS QUE SE PODRÍAN ADOPTAR PARA MEJORAR EL PROCESO DE DESCONCENTRACIÓN.

La carta comunal de 1976 y la regional de 1997 reconocen una serie de competencias y les asignan los medios a las colectividades locales. La función principal de éstas será "el pleno desarrollo económico, social y cultural", pero también forma parte de las responsabilidades del Estado en el nivel central.

De ahí, que esta superposición competencial lleva a la necesidad de una mayor cooperación de las administraciones centrales, sus servicios exteriores y las colectividades locales. Y es aquí, donde juega un papel esencial la desconcentración.

Para que se pueda desarrollar la cooperación es necesario establecer una serie de medidas:

- El reparto territorial de las competencias del poder central se debe producir pero siguiendo los principios de proximidad y el de subsidiaridad.
- Para que los representantes locales encuentren en la esfera local interlocutores válidos, responsables de sus actos, debe otorgarse previamente a estos agentes del Estado la capacidad de tomar decisiones.
- Surge también, la necesidad de coordinar las acciones del Estado con las acciones de los agentes de autoridad local.

[90] CONSEIL NATIONAL DE LA JEUNESSE ET L´AVENIR. "Bilan de la pratique de régionalisation au Maroc". En *Revue marocaine d´administration locale et de développement.* Série Thèmes actuels. N8. 1996. Páginas. 31-51. Pag. 39

[91] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. *Op. Cit.* Páginas. 13 y 46

- La toma de conciencia de que la administración marroquí es una administración que no ha alcanzado su plena madurez, es decir, que aún le faltan incluso estructuras administrativas técnicas locales de implantación en todo el territorio, lo cual frena por la base el proceso de desconcentración.

El proceso de desconcentración necesita una mayor definición de la división competencial en cada nivel territorial y la adopción de una lógica interministerial que tienda hacia la coordinación de la elaboración y aplicación de las políticas públicas.

Las administraciones centrales deben asegurar en el nivel nacional, bajo la autoridad de los Ministerios correspondientes, una función de reglamentación, de organización, elaboración de políticas generales y sectoriales, de concepción, de planificación, de animación, orientación, evaluación y control y, excepcionalmente, de gestión de servicios que tengan un carácter nacional no desconcentrado.

De ahí, que participen en la elaboración de los proyectos de ley y de reglamentos y ejecuten las decisiones del gobierno y de cada uno de los ministerios en las siguientes materias:

1.- Definición y financiación de las políticas nacionales, el control de su aplicación y la evaluación de sus efectos.

2.- La organización general de los servicios del Estado y la fijación de las reglas aplicables en materia de gestión del personal.

3.- La determinación de los objetivos de la acción de los servicios desconcentrados del Estado y la aportación de los medios necesarios para su correcto funcionamiento y, la evaluación y el control de los resultados obtenidos.

Las funciones relativas a las relaciones entre el Estado y las colectividades locales recaen sobre las administraciones desconcentradas.

Para ejercer estas misiones, las administraciones desconcentradas están organizadas de la forma siguiente:

- direcciones regionales,
- delegaciones prefectorales y provinciales y,
- servicios anexos, (de forma eventual).

Las administraciones desconcentradas están encargadas en el nivel territorial de la ejecución de la política gubernamental y de todas las decisiones y directivas de las autoridades competentes.

La dirección regional debe cumplir con:

- La concepción y la planificación de la política nacional en materia de desarrollo económico y social y de ordenación del territorio.
- La animación y coordinación de las políticas del Estado relativa a los sectores bajo la competencia del nivel regional.
- La coordinación de las acciones que afecten a varias prefecturas y provincias de la región.

La región va a servir como referencia para la programación y reparto de los créditos para la inversión por parte del Estado, así como, para el establecimiento de contratos de programas plurianuales entre el Estado y las colectividades locales.

Las delegaciones prefectorales y provinciales del Estado representan el nivel territorial para la ejecución operativa de la política nacional. Los recursos necesarios para el desarrollo de sus funciones son proporcionados directamente por las administraciones centrales.

Los servicios anexos (en los círculos, *caidatos*, distritos y *arrondissements*) sirven para aproximar la animación del desarrollo local y la acción administrativa local del Estado a los ciudadanos.

La creación de un marco institucional, una Comisión Permanente de Desconcentración Administrativa, que sirviera de control y guía de este proceso es fundamental para darle coherencia a la política gubernamental de desconcentración.

Las principales funciones de esta Comisión Permanente de Desconcentración Administrativa serán las siguientes:

- Proposición de medidas encaminadas hacia la profundización del proceso de desconcentración.
- Sería consultada sobre la creación de toda administración desconcentrada.
- Intentaría armonizar la presencia geográfica y la intervención de las políticas públicas de las administraciones desconcentradas.
- Propondría medidas para la simplificación de la organización administrativa en los distintos niveles territoriales.

- Aseguraría la coherencia en el reparto de créditos de inversión del Estado en función de las atribuciones de cada administración desconcentrada.
- Procuraría alcanzar el equilibrio entre la transferencia de medios y recursos y la transferencia de atribuciones.
- Vigilaría para que el nombramiento de los jefes de las administraciones desconcentradas correspondieran al nivel y la formación adecuados.
- Cada año debería redactar un balance de la política de desconcentración.

La Comisión Permanente de la Desconcetración Administrativa estará formada por el Primer Ministro quien la presidirá, el Ministro del Interior, de Economía y Finanzas, de la Función Pública y de la Reforma Administrativa (que ocupará la función de secretario de la Comisión), de Educación Nacional, el Ministro encargado del Plan y de la Previsión Económica, el Ministro delegado del Primer Ministro encargados de los asuntos generales del gobierno, el Secretario General del Gobierno y, en la medida en que sea necesario, los otros miembros del Gobierno.

A título consultivo pueden formar parte de la Comisión Permanente: un gobernador de capital de región, un gobernador de una prefectura o provincia, los jefes de las administraciones desconcentradas en las regiones, las prefecturas o provincias, designados por orden del Primer Ministro. También pueden formar parte de la Comisión, un Presidente del consejo regional, un presidente de comunidad urbana un Presidente de una asamblea prefectoral o provincial, un Presidente de una comuna urbana y un Presidente de una comuna rural.

Dentro de la Comisión Permanente de la Desconcentración administrativa se podrá constituir un comité técnico presidido por un representante del Primer Ministro y formado por:

- Un representante de cada uno de los Ministerios presentes en la Comisión Permanente.
- Un representante de los Ministerios afectados o interesados por las cuestiones presentes en el orden del día.
- Un representante de las autoridades desconcentradas.
- Un representante de las colectividades locales.

La función principal del Comité Técnico será la de instruir y asesorar sobre todas las materias atribuidas a la Comisión Permanente de la Desconcentración Administrativa[92].

De nuevo se nos presenta el refuerzo del papel del gobernador dentro de esta dinámica como algo necesario. El gobernador es el representante directo del Primer Ministro y de cada uno de los Ministros. Para asegurar la coordinación interministerial de las acciones del Estado en el territorio, el gobernador debería ser el responsable de la gestión de las administraciones desconcentradas y de los establecimientos públicos que estén implantados en el territorio de su colectividad local.

Además, el gobernador tiene la función de asegurar los intereses del Estado y vigila la aplicación y ejecución de las leyes, así como la ejecución de las decisiones y directivas del Gobierno en la demarcación territorial correspondiente.

El gobernador tiene la capacidad de negociar y concluir, en el nombre del Estado, toda convención con la región, la prefectura o la provincia, una o varias comunas y con los establecimientos públicos.

El gobernador preside por derecho todas las comisiones administrativas que interesan a los servicios del Estado en la región, la prefectura o provincia, salvo las excepciones que prohiban las leyes y reglamentos.

Los gobernadores de las provincias y prefecturas ponen en marcha las medidas adoptadas por el Estado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social en materia de ordenación del territorio. Bajo la autoridad de los Ministros competentes, los gobernadores aseguran las condiciones favorables a las inversiones. De ahí que deban ser consultados sobre toda petición de ayuda emitida por las administraciones desconcentradas y destinada a facilitar toda operación de inversión, de desarrollo o de restructuración de una empresa, siempre y cuando, afecte a un establecimiento que esté ubicado en la demarcación territorial correspondiente.

También, serán consultados los gobernadores, sobre todas las decisiones administrativas tomadas en nombre del Estado con respecto a las empresas de la región, prefectura o de la provincia cuya situación sea susceptible de afectar el equilibrio del mercado local del empleo, y sobre todo sobre las peticiones el otorgamiento de plazos y remisiones fiscales por parte de esas empresas.

[92] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. *Op. Cit.* Páginas. 61, 62 y 63

En cuanto a las relaciones del gobernador con las administraciones centrales y las administraciones desconcentradas, sólo vamos a recordar que el gobernador es la institución encargada del impulso, la coordinación, el control y el seguimiento de actividades de los servicios y establecimientos de las administraciones desconcentradas, con el fin de asegurar la ejecución de las decisiones ministeriales. Como contrapartida, el gobernador deberá rendir cuentas a los Ministros de las condiciones en las que se desarrollan la ejecución de sus directivas e instrucciones[93].

La asunción por parte del gobernador de estas nuevas directivas debería ir acompañada de las siguientes medidas:

- El gobernador sería la única institución encargada de recibir las delegaciones de los ministerios encargados de las administraciones civiles del Estado, así como los nuevos poderes de decisión cedidos a los servicios exteriores que ejercieran su actividad en su nivel territorial correspondiente.
- Sería el único ordenador de pagos de las administraciones desconcentradas en la región, la prefectura y la provincia.
- El gobernador se convertiría en el destinatario de toda la correspondencia sobre cuestiones relativas a inversiones que emanase tanto de las administraciones centrales como de las administraciones desconcentradas y que fueran dirigidas a las colectividades locales o a sus establecimientos públicos.
- Se le reconoce también el poder jerárquico sobre los jefes de las administraciones desconcentradas del Estado y de sus adjuntos directos que estén destacados en la región, prefectura y provincia.
- Es el encargado de la gestión del patrimonio inmobiliario y de los materiales de los servicios del Estado bajo la autoridad de los distintos ministerios, tanto en la región como en la prefectura y provincia.
- En cuanto al funcionamiento de las administraciones desconcentradas, el gobernador puede fijar, tras consultar a los jefes de estas administraciones, los medios dedicados a las acciones comunes a estos servicios. También puede designar a los jefes de los

[93] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. *Op. Cit.* Páginas. 64 y 65

proyectos encargados de animar y coordinar la acción de varios servicios concurrentes en una actuación común.

Las consecuencias de un Estado tan centralizado, en donde el sistema majzeniano no deja huecos ni posibilidades a la sociedad para que se autoregule o participe, son las siguientes:

- El Estado encarnado en la Monarquía, no es un simple árbitro de intereses particulares, socioprofesionales o locales, sino que es el único representante y la guía.
- La gestión del conjunto nacional no es materia del consenso libre. Es una cuestión exclusiva del centro del poder que define las elecciones y las prioridades. Las directivas supremas son entendidas y asumidas como consenso general y movilizador.
- Las instituciones que han sido concedidas u otorgadas por el centro del poder, como es evidente, no pueden tener vida propia. La forma en la que están compuestas y las competencias que se le reconocen van encaminadas a evitar todo brote de afirmación propia[94].

Aún se corre el peligro de pensar que la concentración del poder y el dirigismo central son los atributos necesarios de un Estado fuerte, y los factores imprescindibles para garantizar el orden, la cohesión social y la eficacia. Bien al contrario, en las demarcaciones territoriales, en los equilibrios internos y en la valorización de la periferia es donde el Estado podrá encontrar la respuesta a su crisis actual tanto económica como de legitimidad[95].

Hasta ahora, la descentralización y la desconcentración han sido utilizadas por el Estado para construir nuevas estructuras de reclutamiento de la sociedad y para articular su penetración. Al mínimo intento de autonomía, el poder interpone un contrapeso latente o procede por la creación de una estructura concurrente[96].

[94] EL MERGHADI, Mohamed. "Une alternative à mal d´acteurs: le développement local au Maroc". En *État-nation et prospective des territoires.* Ali Sedjari. L´Harmattan y GRET. Rabat. 1996. Pag. 217
[95] BRAHIMI, M. "La région au Maroc entre le virtuel et le réel". *Op. Cit.* Pag. 290.
[96] EL MERGHADI, Mohamed. "Une alternative à mal d´acteurs: le développement local au Maroc". En *État-nation et prospective des territoires.* Ali Sedjari. L´Harmattan y GRET. Rabat. 1996. Pag. 211

3.E.- LA IMPORTANCIA DE LA FORMA DEL ESTADO.

La importancia que se le da al territorio, ese intento de reconciliar el centro con la periferia no es más que una de las soluciones más factibles ante la presente crisis del Estado, porque de lo contrario, sería bastante difícil explicar las razones por las cuales el Estado en Marruecos ha impulsado el proceso descentralizador, si como venimos repitiendo está tan fuertemente centralizado y no hay unas demandas de fuerzas políticas locales ni de los partidos políticos en la esfera nacional.

Por tanto, ante el creciente papel que juegan los entes territoriales para el desarrollo local, cabe preguntarse bajo qué condiciones podrá el Estado jugar su papel de estratega, de visionario de la vida económica y social, de promotor de desarrollo, de garante de la cohesión nacional, y como *partenaire* de las colectividades descentralizadas.

Es cierto que la descentralización no sólo ha supuesto una serie de reformas jurídicas e institucionales sino que además, ha supuesto un cambio en las relaciones entre los partidos políticos y el Estado, ha revolucionado el comportamiento de los actores locales pero, aún queda mucho camino por andar. Disfunciones tanto en la práctica cotidiana de la gestión local como en los mismos mecanismos de decisión hacen necesario que la descentralización que ya forma parte de la cultura política, profundice en los mecanismos para el logro de la eficacia y sobre todo, de su continua legitimación[97].

"El territorio, parte constitutiva del Estado moderno, se ha tomado la revancha, a través de un movimiento expansivo del poder por lo bajo y de deslegitimación del centro a favor de la periferia acompañado de una nueva gestión de los territorios, trabajando sobre la base de los principios fundamentales del management y la prospectiva. La reconquista de los terriotirios pasa por esta vía para hacerles acceder a la era de la modernidad y la tecnología"[98].

Hasta ahora, las estructuras territoriales habían sido un mecanismo de mediación política y regulación social y, no habían sido consideradas como un instrumento racional de formas de desarrollo. Marruecos debe dar a sus instituciones territoriales "una concepción utilitarista"[99] con el fin de reforzar los aparatos productivos locales.

[97] SEDJARI, Ali. "Prospective des territoires et rôle de l´état". En *État-nation et prospective des territoires.* L´Harmattan y GRET. Rabat. 1996. Pag. 323
[98] SEDJARI, Ali. "Prospective des territoires et rôle de l´état". *Op. Cit.* Pag. 323.
[99] SEDJARI, Ali. "Prospective des territoires et rôle de l´État". *Op. Cit.* Pag. 324

La otra gran constatación que podemos hacer además, de la ya mencionada importancia del territorio, es que los Estados- nacionales están siendo sobrepasados por los Estados- regiones en una creciente confluencia de espacios de cooperación e intercambio.

Cuestiones como las del medio ambiente, el éxodo rural, las chabolas, los barrios insalubres, la ordenación urbana y rural, la limpieza, las infraestructuras, los equipamientos de base, el equilibrio espacial y regional, la ordenación del territorio, el paro, la formación y la formación deben ser abordadas desde una perspectiva diferente. Pero estos temas también ponen de manifiesto que el sistema territorial originario del Estado-nación ha sido superado. Por un lado tenemos un Estado centralizado que asfixia el desarrollo autónomo local y, al mismo tiempo, es incapaz de garantizar y restablecer los equilibrios territoriales.

Las reformas iniciadas hasta ahora en Marruecos se hacían desde una concepción dirigista del poder ejercida por el Ministerio del Interior bien, a través de la provincia o la prefectura, bien, indirectamente gracias al papel que juega dentro de todo el aparato del Estado. De esta forma, tenemos un sistema que ha desarrollado "más rigidez que eficacia, más prudencia y una impresión de confusión"[100].

La concepción clásica de la soberanía del Estado- nación está puesta en duda y con ella, su modelo centrípeto, de vocación unificadora. Es el momento para reconocer el potencial imaginativo y creativo de las instituciones locales, de establecer nuevos mecanismos como la negociación y la participación colectiva, en definitiva, se trata de implantar un "modelo policéntrico"[101].

La implantación de este nuevo modelo acarrea una serie de implicaciones tanto por parte del Estado, con el compromiso de garantizar el equilibrio entre los diferentes territorios e insertarlos en las redes de intercambios; como de los representantes locales que también deben responder a este nuevo reto de tal forma que preparen a los territorios como espacios de experimentación, bajo dos principios, el de satisfacer la demanda de democracia de los ciudadanos y, desarrollar la cultura del interés general.

El poder territorial debe ser investido de los poderes y de los recursos necesarios para que participe de una misión de co-soberanía. El problema está en encontrar la estructura territorial que asuma esta nueva responsabilidad. En esa búsqueda también se

[100] SEDJARI, Ali. "Prospective des territoires et rôle de l´État". *Op. Cit.* Pag. 328.
[101] SEDJARI, Ali. "Prospectieve des territoires et rôle de l´État". *Op. Cit.* Pag. 330

encontraba Francia. Recordemos como los *pays* por encima de la comuna y por debajo de los departamentos, se habían convertido en la nueva esperanza para la profundización de la participación del territorio en el desarrollo social y económico. Marruecos se enfrenta ante el mismo problema, con tres niveles territoriales y una multitud de relevos locales que comparten la gestión local, creando una mayor confusión y una difuminación de la responsabilidad.

Quizá la búsqueda no iría tanto por la creación de un nuevo nivel territorial sino por el reforzamiento de los ya existentes además de renovar los instrumentos de las políticas públicas de forma especial en lo referente a ordenación del territorio.

Los mecanismos contractuales permiten asociar a la totalidad de las estructuras territoriales y la organización de las políticas locales, alrededor de los principios de subsidiariedad y perecuación. El papel del Estado estaría encaminado hacia funciones como la reglamentación, el impulso y la coordinación. Es el árbitro el garante de la solidaridad entre los diferentes territorios y puede lograr estos objetivos a través de una estructura política estratégica, la región[102].

Es claro, que conseguir un equilibrio entre la libre decisión del Estado y la necesaria cooperación de las colectividades locales es una de las mayores dificultades para el Estado actual. "La gestión de los espacios descentralizados y representativos de las poblaciones locales implica una concepción democrática del poder y un reparto de los medios y los procedimientos"[103].

Para el profesor Sedjari el debate sobre "menos Estado" parece estéril en un país como Marruecos cuya demanda de Estado y de servicios públicos nunca ha sido muy fuerte. Lo que sí sería necesario es la implantación de una cultura del servicio público y del interés general, un Estado que debe imponer a las colectividades locales y las empresas públicas obligaciones de servicio público, la obligación de ejecutarlos.

Podemos concluir con tres breves ideas: el Estado necesita de los territorios para sobrevivir, convertir a las colectividades locales en los actores de la innovación y de la planificación a través de la reforma institucional del sistema político- administrativo local y, profundizar en la concepción de un Estado descentralizado que practica la

[102] SEDJARI, Ali. "Prospective des territoires et rôle de l´État". *Op. Cit.* Pag. 336

[103] SEDJARI, Ali. "Prospective des territoires et rôle de l´État". *Op. Cit.* Pag. 340

prospectiva, es decir, la capacidad de planificar y de crear las estructuras para un desarrollo armónico a largo plazo[104].

3.F.- LA EXISTENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL COMO ACTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Frente a esta nueva percepción de la gestión y de los procesos de toma de decisiones donde la negociación y la participación son los mecanismos protagonistas, la sociedad civil y los entes locales deben ser reconocidos por el Estado.

En Marruecos en las zonas rurales, el sentimiento comunitario persiste. A través de los ingresos de la emigración construyen y financian equipamientos eléctricos, de agua potable, arreglan pistas de tierra o construyen carreteras. Esto ocurre precisamente en las zonas más pobres del Alto y Medio Atlas. Ha sido la iniciativa comunitaria a través de una de sus instituciones más antiguas, la *yemáa*, como algunos *duares* de zonas muy deprimidas han sustituido la acción pública inexistente del Estado.

Sin embargo, no hay una legislación que recoja y regule esta participación de instituciones tradicionales en las políticas de desarrollo social y económico[105].

En el caso de Marruecos debemos preguntarnos ¿a qué sociedad civil nos referimos? O, ¿hay sociedad civil?. No podemos ignorar que existe una constatación generalizada de que el *Majzén* ha penetrado de tal forma a la sociedad que es difícil distinguir entre Estado y sociedad civil.

Tras alcanzar la independencia, entre los principales objetivos podemos encontrar la edificación de un Estado moderno que, en Marruecos, va a ser entendido como el establecimiento del orden. De ahí, que el hecho de reconocer cierta capacidad de iniciativa a los niveles locales, a los sindicatos y asociaciones profesionales suponga para el Estado una grave pérdida de poder[106]. En cuanto a los entes locales, el miedo a ver florecer un poder municipal real ha llevado a reconocer a las comunas urbanas competencias sobre temas tan poco importantes como el alumbrado público o la recogida de basuras, reduciendo al máximo todas sus prerrogativas[107].

[104] SEDJARI, Ali. "Prospective des territoires et rôle de l´État". *Op. Cit.* Páginas. 344 y 345.
[105] NACIRI, Mohamed. "Développement et maîtrise des territoires". En *État-nation et prospective des territoires.* Ali Sedjari (dir). L´Harmattan y GRET. Rabat. 1996. Pag. 190
[106] EL MERGHADI, Mohammed. "Une alternative en mal d´acteurs: le développement local au Maroc". En *État-nation et prospective des territoires.* Ali SEDJARI (dir). L´Harmattan y GRET. Rabat. 1996. Pag. 214.
[107] NACIRI, Mohamed. "Développement ee maîtrise des territoires". *Op. Cit.* Pag. 192

Sin embargo, las rápidas mutaciones económicas y sociales impedían al Estado continuar con esta estrategia. A pesar de las distintas reformas, el Estado seguía siendo fuertemente centralizado y ante un sistema notabiliario en crisis, tuvo que buscar nuevos mecanismos de cooptación de elites y de reclutamiento político.

Para el reclutamiento político el sistema majzeniano ha utilizado dos mecanismos, uno que se centra en los partidos políticos y otro, en las asociaciones regionales.

Es de sobra conocido que una vez alcanzada la Independencia, el Monarca puso todas sus habilidades en funcionamiento para evitar la existencia de un partido único, lo que en principio puede parecer legítimo, sin embargo, pronto se descubrirá que lo que se buscaba era fragmentar y romper la representatividad del Movimiento nacional que había luchado junto al Monarca contra el Protectorado. El pluralismo político serviría también para hacer más manejables a los partidos en función de los proyectos del poder central[108].

Por otro lado, y de una forma más indirecta, la negación de las contradicciones que existen en la sociedad marroquí y la despolitización de los problemas sociales mayores por parte de la acción majzeniana han servido para establecer las reglas del juego político.

Una de las constataciones más sorprendentes es que, efectivamente, los partidos de la antigua oposición, los partidos agrupados en la *Kutla*, focalizaron su lucha y sus esfuerzos en el nivel central, de ahí, que sus reivindicaciones dejaran de lado el desarrollo de los entes locales. Creían que sólo con el logro del consenso directo con el soberano era suficiente para desencadenar una democratización progresiva en todos los niveles.

La creación y proliferación de asociaciones regionales con fines dirigidos hacia el desarrollo y la animación económica ha sido uno de los mecanismos del Estado utilizado no sólo para la cooptación de elites sino para encauzar las demandas sociales territoriales. Estas asociaciones no cuentan con un objetivo claro de cómo encauzar su actividad para el desarrollo ni disponen de los medios lo que les obliga estar a merced de la voluntad del Estado.

[108] EL MERGHADI, Mohammed. “Une alternative en mal d´acteurs: le développement local au Maroc”. *Op. Cit.* Pag. 215.

Podemos afirmar por tanto, que el movimiento asociativo en Marruecos muestra una serie de deficiencias tanto en el número como por los ámbitos en los que tiene presencia y, por el modo de organizarse y de relacionarse con el medio que le rodea. La debilidad del movimiento asociativo es fruto de la no aceptación por parte del poder central de la existencia de organizaciones que no pueda controlar. "Sólo las asociaciones que acepten integrarse en los circuitos de vasallaje y de sumisión al poder central podrán ser reconocidas como aparatos de poder.

Las asociaciones que tienen una cierta repercusión en el nivel regional son las de carácter deportivo o cultural que, de vez en cuando y con motivo de alguna festividad, organizan algún tipo de acto en el que al menos se hacen conocidas. Otras asociaciones que logran movilizar a las elites locales en torno a algún proyecto de desarrollo regional o de urbanismo, parecen más bien utilizadas como paliativo al deficiente funcionamiento de las instancias representativas de las colectividades locales en temas como la promoción económica local y regional.

Quizá para lo único que sirvan las asociaciones locales y regionales sea para la generalización del clientelismo de Estado[109].

También en el nivel socio-profesional, el poder central ha desplegado su política de integración y de control. Las cámaras de comercio y de industria, de agricultura y del artesanado están sometidas a la tutela tanto en el nivel nacional como local y, el reconocimiento meramente consultivo de estas cámaras con unas competencias mínimas y unos recursos escasos, hacen imposible que representen de una forma real los intereses socio-profesionales de estas agrupaciones.

La crisis del Estado, el subdesarrollo económico y social, las diferencias territoriales extreman la urgencia de una reforma que vaya hacia una verdadera descentralización y un auténtico reconocimiento de los actores locales y sociales.

No es sólo necesario mejorar las funciones de las instituciones puestas en marcha por el poder central, sino liberarlas, y sobre todo, buscar nuevas fuentes de legitimidad para el Estado.

A pesar de las dos reformas constitucionales, la de 1992 y la de 1996, esta necesidad de profunda metamorfosis del Estado sigue vigente.

[109] EL MERGHADI, Mohammed. "Une alternative en mal d´acteurs: le développement local au Maroc". *Op. Cit.* Pag. 225.

En cuanto al nivel municipal también es necesario que se favorezca el reconocimiento del movimiento asociativo de la sociedad civil como contrapeso a los poderes públicos locales y como mecanismo de mayor participación en los procesos de toma de decisiones en las intervenciones de desarrollo local a través de la fijación de pequeños objetivos con carácter progresivo[110].

3.G.- DE QUÉ REGIÓN SE TRATA.

Ante la pregunta, ¿a qué tipo de región nos vamos a enfrentar?, debemos responder antes ¿qué se buscaba con la región?, ¿cuál era la finalidad del proceso de regionalización?, ¿una esfera nueva para desarrollar la democracia?, ¿el fin de la centralización?, ¿el espacio idóneo para impulsar el desarrollo económico?, o ¿el seguimiento de una pauta internacional, es decir, el regionalismo transnacional como consecuencia de la erosión de la soberanía nacional?.

El discurso de 1984 pronunciado por Hassan II abría la vía para creer que la región alcanzaría todos estos objetivos, sin embargo la regulación formal y su puesta en práctica, han decepcionado hasta a los más escépticos.

Antes de entrar brevemente en las dos cuestiones que nos van a ocupar este epígrafe debemos definir la distinción entre regionalismo y regionalización.

"La regionalización es un modo de organización territorial del Estado a partir de consideraciones socio- espaciales, mientras que el regionalismo designa las doctrinas políticas fundadas sobre la afirmación de la existencia de comunidades culturales en el seno del Estado"[111]. El regionalismo se produce normalmente como respuesta a reivindicaciones de grupos geográficos orientadas hacia el reconocimiento de su lengua y de su cultura, en países pluriculturales.

La cuestión clave en la relación entre regionalismo y regionalización está en encontrar el equilibrio entre el respeto a las aspiraciones regionalistas y las exigencias de la unidad nacional[112]. Ahí, es dónde estriba la dificultad de los actuales Estados.

La división no está tan clara, una muestra de ello es la confusión que se ha creado alrededor del término regionalismo al ser acompañado de diversas

[110] NACIRI, Mohamed. "Développement et maîtrise des territoires". *Op. Cit.* Pag. 199.
[111] BEN OSMANE, Khalid. "La région: pourquoi et comment?". En *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Série Thèmes actuels. Nº 8. 1996. Páginas. 101- 105. Pag. 101.
[112] FADIL, Abderrahim. "La régionalisation au pluriel". En *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Série Thèmes actuels. Nª. 8. 1996. Páginas. 107-110. Pag. 108

calificaciones: regionalismo funcional, regionalismo económico o regionalismo administrativo. Todas estas expresiones no son más que la manifestación de una política llevada a cabo desde el centro, no son fruto de ninguna reivindicación provocada desde la periferia, sino que se basan en una denuncia del modo centralizado del proceso de toma de decisiones, que buscan la eficacia económica y la racionalidad administrativa.

Por tanto, este tipo de regionalismo funcional que va a ser promovido desde el Estado se confunde obviamente con las políticas de regionalización.

Con el concepto de regionalización pasa algo parecido. Su contenido y su significación pueden sufrir grandes cambios, lo que se ha llamado como "noción de geometría variable"[113].

Se puede utilizar la palabra regionalización para hacer referencia a las distintas acciones desde la organización de manifestaciones oficiales fuera de la capital o la implantación de empresas y de equipamientos colectivos en las diferentes regiones del país.

Las políticas de regionalización pueden venir dictadas por los motivos más diversos. Puede ser fruto del intento de reducir el carácter excesivamente sectorial y centralizado del sistema de planificación económica y social. Puede ser también promulgada con el fin de resolver las desigualdades y los desequilibrios originados por una política de desarrollo no equitativa. También puede tener como fin la modernización de las estructuras administrativas territoriales, o incluso reformar las instituciones constitucionales.

Todo esto nos muestra que hay una pluralidad de situaciones provocadas por una significación no unívoca del concepto de regionalización, que debe ser acompañado de calificaciones como las de económica, administrativa o política, para saber a qué regionalización nos estamos refiriendo. Y, ni aún así, la delimitación queda perfectamente establecida, ya que una regionalización económica puede ser la primera etapa hacia una regionalización administrativa o política.

En cuanto al proceso de regionalización en Marruecos el problema empieza con la difícil decisión de cómo realizar la división regional, qué criterio seguir. La doctrina nos ofrece dos opciones:

[113] FADIL, Abderrahim. *Art. Cit.* Pag. 109

- Las fronteras se trazarían siguiendo las divisiones geográficas e históricas que crean identidades y sentimientos solidarios alrededor del espacio. Para un Estado unitario como es el caso de Marruecos el reconocimiento de colectividades territoriales sobre bases históricas, es observado con reticencia por miedo a romper la unidad nacional por las viejas rivalidades étnicas.
- El segundo tipo de división es el que ignora las distinciones inscritas en el terreno de carácter cultural e histórico y crea *ex nihilo* los territorios. Si bien se puede correr el riesgo de crear regiones incoherentes, incapaces de satisfacer los objetivos que se habían propuesto, también es cierto, que a través de esa división artificial con el tiempo, acabará por crear nuevas identidades[114].

En Marruecos, al contrario que en los casos de Italia y España, se ha optado por una región que procede más de una idea de racionalización que de unión afectiva con el territorio. Recordemos una vez más, que la región en Marruecos no es fruto de una demanda regionalista, sino de una voluntad del poder central de conceder al territorio los medios institucionales para encauzar sus dinámicas internas hacia el desarrollo social y económico. "La región es concebida por tanto, como una mera circunscripción de gestión; un lugar que justifica un trato unificado de necesidades y problemas comunes a un territorio"[115].

Como dice Mohamed Brahimi, la región no será fruto de la historia, la geografía y las identidades etno-culturales, pero sí del compromiso político[116].

Otro gran problema al que debía de enfrentarse el legislador era el de la toponimia de las regiones, cómo iban a llamarlas. El referente simbólico de los nombres en cuanto a la creación o no de identidades culturales e históricas o, en cuanto a su reconocimiento, era de gran importancia. La opción final ha sido la de identificar culturalmente a las regiones con sus poblaciones y se ha evitado de esa forma, la vaciedad de una nomenclatura como la de las regiones económicas de 1971 que simplemente hacían referencia a su ubicación geográfica.

[114] BRAHIMI, Mohamed. "La région au Maroc entre le virtuel et le réel". *Op. Cit.* Pag. 292 y siguientes.
[115] BRAHIMI, Mohamed. "La régionalisation:quelle faisabilité?". En *Revue marocaine d´administration locale et de développement.* Série Thèmes actuels. Nº 8. 1996. Páginas. 11-27. Pag. 17. Y en el artículo del mismo autor "Appréciation de la régionalisation à l´ombre de la recomposition politique et institutionnelle". En *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Nº 19. Avril-juin. 1997. Páginas. 35-82

3.H.- CLAVES PARA ANALIZAR LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA REGIÓN COMO COLECTIVIDAD LOCAL EN MARRUECOS: ANÁLISIS INSTITUCIONAL DE LA REGIÓN DE LOS 90

La región es reconocida como colectividad local, es decir, dotada de personalidad jurídica y de autonomía financiera, por la Constitución de 9 de octubre de 1992 y más tarde por la Constitución revisada de 13 de septiembre de 1996.

Quizá el detalle más interesante en cuanto a su reconocimiento constitucional no es sólo el ser reconocida como una colectividad local como las prefecturas, las provincias y las comunas, sino que se prevé la representación de las regiones, en el seno de la segunda cámara, en una proporción de tres quintas partes. El artículo 38 de la Constitución así lo establece: "la cámara de consejeros comprende en una proporción de 3/5 los miembros elegidos en cada región por un colegio electoral compuesto por los representantes de las colectividades locales"[117].

En esta breve introducción podemos señalar también otro elemento institucional como es la creación de los tribunales de cuentas regionales para garantizar el control de las cuentas y la gestión de las colectividades locales y de sus agrupaciones.

El gobernador tendrá en la región un papel preponderante, como en la provincia y en la prefectura.

Y en cuanto a las misiones que debe ejercer la región, la ley de 2 de abril de 1997 señala que las regiones tienen por misión, dentro del respeto de las atribuciones concedidas a las otras colectividades locales, contribuir al desarrollo económico, social y cultural de la colectividad regional, y si es necesario, lo haría en colaboración con el Estado y las otras colectividades.

Otro aspecto, que queda muy claro en el dahir sobre la construcción regional, es que la creación de las regiones no debe de ninguna manera afectar a la unidad de la Nación y a la integridad territorial del Reino. Esto tendrá una clara repercusión en la forma de establecer la división entre las dieciséis regiones ya que se intenta evitar la formación de regiones que guarden similitudes culturales o tradicionales. Es más, si

[116] BRAHIMI, Mohamed. "La régionalisation: quelle faisabilité?". *Op. Cit.* Pag. 17

[117] OUAZZANI CHAHDI, Hassan. *Droit administratif. L´organisation administrative.* Fondation Konrad Adenaouer. Casablanca. 1997. Pag. 121. Nuestro recorrido por la estructura de la región según se establece en la Constitución de 1996, desde un punto de vista institucional se basa principalmente en este libro.

estas existen de forma natural, la actual división lo que busca es precisamente su destrucción.

No existe una jerarquía entre las distintas colectividades, es decir, que los distintos mecanismos de cooperación previstos entre las regiones, y entre las regiones y las otras colectividades locales, nunca puede traducirse en el establecimiento del ejercicio de la tutela de una colectividad sobre otra.

Una vez mencionados estos puntos generales sobre la región los siguientes pasos serán el análisis de los distintos órganos que forman parte de la región y el estudio del ejercicio de la tutela.

3.H.1.- EL CONSEJO REGIONAL.

3.H.1.a.- Su Composición.

La ley sobre la región establece que "los asuntos de la región son gestionados libremente por un consejo democráticamente elegido por una duración de seis años según la legislación en vigor"[118].

El consejo está compuesto por:

- Los representantes de los consejos de las comunas urbanas y rurales que forman parte de la región, elegidos al nivel de cada prefectura y provincia por un colegio electoral compuesto por los miembros electos de estos consejos.
- Los representantes de las asambleas prefectorales y provinciales que forman parte de la región, elegidos al nivel de cada prefectura y provincia por un colegio electoral compuesto por los miembros electos de estas asambleas.
- Los representantes de las cámaras de agricultura, artesanado, comercio, industria, servicios y de las cámaras de pesca marítima o de sus secciones situadas en la demarcación territorial de la región, elegidos por un colegio electoral compuesto por los miembros de dichas cámaras.

[118] Artículo 1º del dahir nº 1-97-84 del 23 kaada 1417 (2 de abril de 1997) sobre la promugalción de la ley nº 47-96 relativa a la organización de la región.

- Los representantes de los asalariados que ejerzan su actividad en la región, elegidos por un colegio electoral compuesto al nivel de la región, por:
  - los delegados del personal de empresa
  - los representantes del personal en las comisiones del estatuto y del personal de empresas mineras
  - los representantes del personal en las comisiones administrativas paritarias previstas por el estatuto general de la función pública y los estatutos particulares del personal comunal y del personal de establecimientos públicos[119].

El consejo regional está conformado por dos tipos de miembros: los representantes elegidos por las colectividades locales, las cámaras profesionales y los sindicatos, y por otro lado también forman parte del consejo regional, los miembros del parlamento elegidos en el marco de la región así como los presidentes de las asambleas prefectorales y provinciales que forman parte de asamblea de la región, aunque sólo disponen del derecho a asistir a las reuniones del consejo con voz consultiva[120].

La elección de los miembros del consejo regional por los colegios formados por los miembros de los consejos comunales y las asambleas prefectorales y provinciales, por los colegios formados por los representantes de las cámaras profesionales así como los colegios compuestos por los representantes de los asalariados se rige por el artículo 147 del código electoral de 1997, en el que se establece que el escrutinio será de lista, de representación proporcional siguiendo la regla del resto más fuerte, sin *panachage*[121] ni voto preferencial.

En el caso de que haya que elegir un solo miembro para el consejo regional el modo de escrutinio será uninominal mayoritario a una vuelta.

Algunas de las indicaciones que debemos hacer para aclarar un poco más la composición del consejo y cómo se hacen las elecciones, son las referentes a la composición de la asamblea provincial y de las prefecturas a través de sufragio indirecto. La asamblea provincial está compuesta por los miembros de los consejos de

[119] Extracto del artículo 143 de la ley nº 9-97 sobre el Código electoral, promulgada por el dahir nº 1-97-83 del 23 kaada 1417 de 2 de abril de 1997.
[120] Artículo 3 del dahir de 2 de abril de 1997 sobre la organización regional
[121] Panachage significa que en determinados escrutinios se pueden votar candidatos de diferentes listas.

las comunas urbanas y rurales que pertenecen a esa demarcación, y por los representantes de las cámaras profesionales y de los asalariados.

El hecho de que se elijan los representantes de los consejos comunales al nivel de la provincia, y también se elijan los representantes de las asambleas provinciales a este nivel puede parecernos una duplicación de esfuerzos, ya que los miembros de las asambleas provinciales son elegidos por sufragio indirecto, es decir, son los mismos representantes que ejercen sus funciones de consejeros comunales. La única explicación es que en las asambleas provinciales y prefectorales, como hemos dicho más arriba, están representadas todas las cámaras profesionales y también tienen su representación los sindicatos, de ahí, que se formen dos colegios electorales distintos para la elección de los consejeros regionales, uno formado por los consejeros comunales y el otro para los miembros de las asambleas provinciales y prefectorales.

El problema aparece, sin embargo, con la elección de los representantes de las cámaras profesionales para el consejo regional cuya circunscripción sí es la demarcación regional con lo que se podría producir una sobrerepresentación de estas cámaras en el consejo regional ya que tienen su parte proporcional de representación en las asambleas provinciales.

3.H.1.b.- Funcionamiento

3.H.1.b.I.- Los órganos del consejo.

Para el correcto funcionamiento de los consejos regionales la ley ha previsto la existencia de dos órganos, un *buró* (o mesa) y las comisiones de trabajo.

3.H.1.b.I.i.- El buró:

El *buró e*stá compuesto por el presidente y los vicepresidentes elegidos por un período de tres años. El número de vicepresidentes está en función del número de habitantes de la región. Así la región con menos de un millón de habitantes contará con cinco vicepresidentes, la región que tenga entre un millón y menos de dos millones 7 vicepresidentes, y las regiones de dos millones de habitantes o más tendrán 9 vicepresidentes.

No pueden ser presidentes o vicepresidentes del *buró*, los jefes, agentes y empleados de las administraciones financieras cuya actividad esté directamente ligada a la región por la que van a ser elegidos.

Tampoco pueden ser elegidos como vicepresidentes los consejeros que sean asalariados del presidente, al igual que ocurría en el caso de los consejos comunales.

Las funciones de presidente del consejo regional son incompatibles con las de presidente de la asamblea provincial o de la prefectura o con la de presidente de comunidad urbana.

Si la elección del presidente y/ o de los vicepresidentes es contestada, el contencioso se presentará ante el tribunal administrativo competente en la región. El recurso debe ser interpuesto en un plazo de ocho días por el gobernador de la capital de la región y/ o por uno o varios miembros del consejo regional.

El tribunal administrativo debe resolver en el plazo de un mes y, el recurso a este tribunal no suspende las acciones emprendidas.

La ley sobre la región prevé el caso de la posible dimisión del presidente. El presidente y los vicepresidentes pueden dimitir voluntariamente. La dimisión debe ser dirigida al gobernador de la capital de la región aunque no tiene efecto hasta que el Ministro del Interior la acepta. De todas formas, el presidente y los vicepresidentes deben continuar ejerciendo sus funciones hasta que no lleguen quienes les vayan a sustituir.

Pero como en el caso de la comuna, el presidente puede ser cesado de sus funciones a través de una deliberación motivada adoptada por votación secreta de dos terceras partes, como mínimo, de los miembros en ejercicio del consejo regional. El cese que tiene efecto a partir de la fecha de su notificación al gobernador de la capital de la región implica también el cese de los vicepresidentes.

Las limitaciones, que se han previsto a este mecanismo, son la imposibilidad de adoptar el cese del presidente a menos que haya transcurrido el plazo de un año a partir de la elección del presidente. Y tampoco se puede cesar al presidente de nuevo sin que transcurra un año desde la última vez que se practicó dicho mecanismo.

Con estos mecanismos se ha dificultado el cese del presidente y de los vicepresidentes lo que permite, al ejercicio del consejo regional, una mayor estabilidad y no estar sometido a los excesos partidistas. Lo que se pretende es dar una cierta continuidad a la actividad del consejo.

3.H.1.b.I.ii.- Las comisiones de trabajo

Los consejos regionales deben tener al menos siete comisiones permanentes que se centren en: temas financieros y presupuestarios; de planificación y ordenación del territorio; económico, sociales y de promoción del empleo; de sanidad e higiene; agricultura y desarrollo rural; urbanismo y medio ambiente; enseñanza, cultura y formación profesional.

Las comisiones son presididas por los comisarios que son designados por el presidente del consejo regional entre los miembros del *buró* y sino, entre los miembros del consejo regional.

En ningún caso, las comisiones pueden ejercer las atribuciones que son propias del consejo regional en pleno.

Los empresarios deben dejar a sus empleados, que sean miembros del consejo regional, el tiempo necesario para que participen en las sesiones plenarias y, en los trabajos de las comisiones a las que pertenezcan, si bien, no serán remuneradas las jornadas que deban pasar en las sesiones o en los trabajos de las comisiones. Tampoco puede ser causa de ruptura del contrato por parte del empresario.

Las funciones de presidente, vicepresidente, ponente general del presupuesto, secretario y consejero no son remuneradas, aunque sí se puede obtener indemnizaciones de representación y transporte cuyos montantes y condiciones de concesión vienen establecidas por decreto.

Este es un tema fundamental que no siempre recibe el tratamiento adecuado. Los consejeros y todas aquellas personas que desempeñan cargos dentro de la vida política local deberían ser remunerados por sus funciones porque sería una forma de evitar la corrupción y el tráfico de influencias, además de garantizar una mayor dedicación a estas funciones. No podemos obviar que este propósito en el que se puede estar más o menos de acuerdo encuentra su principal obstáculo en las restricciones de los presupuestos locales.

a.- El presidente junto con los miembros del *buró* una vez formado este y las comisiones de trabajo, **elaboran el reglamento interno** del consejo al que se le somete para que sea votado en la primera sesión ordinaria. Una vez que se aprueba el reglamento interno por el consejo se somete a la aprobación de la autoridad de tutela.

b.- Se deben celebrar **tres reuniones legales** al año bajo la convocatoria del presidente. Estas reuniones tienen el carácter de ordinarias y se celebran durante los meses de mayo, septiembre y enero. La duración de cada sesión no puede exceder los quince días, aunque puede ser prorrogada por decisión del Ministro del Interior tras ser demandada por el presidente a través del gobernador de la capital de la región

Las sesiones extraordinarias son convocadas por el presidente bien por propia iniciativa, bien por petición del gobernador de la capital de la región, o porque lo hayan pedido un tercio de los miembros en ejercicio del consejo.

El gobernador de la capital de la región asiste a las sesiones del consejo regional. Se sienta a la derecha del presidente, pero no tiene derecho al voto. Si bien, cuando así se lo pida el presidente, puede presentar las observaciones que estime oportunas que puedan ayudar a la toma de decisiones por parte del consejo.

Cuando en el consejo se revisa el balance administrativo, el gobernador asiste a la sesión pero debe retirarse en el momento del voto.

A las reuniones del consejo también pueden asistir los gobernadores o sus representantes de las otras provincias que pertenecen a la región. Los funcionarios y agentes del Estado o de los establecimientos públicos que desempeñen sus funciones en el ámbito territorial de la región pueden ser convocados por el gobernador de la capital de la región para que participen a título consultivo en los trabajos del consejo regional.

c.- Los **consejeros regionales tienen la obligación de participar en los trabajos** del consejo regional. De no ser así, se puede sancionar con el cese a un consejero que se ausente sin motivo legítimo o que sin una excusa válida se niegue a cumplir sus funciones.

El orden del día es establecido por el presidente del consejo en colaboración con los otros miembros del *buró*. Una vez elaborado se le comunica al gobernador de la capital de la región quien en el plazo de ocho días puede proponer al presidente la inclusión de las cuestiones que considere que el consejo regional debe examinar.

Los consejeros también pueden proponer al presidente inscribir en el orden del día de las sesiones todas aquellas cuestiones, siempre y cuando, se enmarquen dentro de las competencias del consejo.

Para que se consideren como válidas las reuniones del consejo, al menos, debe haber presentes más de la mitad de sus miembros en ejercicio, y debatir sobre las

cuestiones que aparecen en el orden del día. Es más, el presidente puede oponerse a la discusión de cuestiones que no figuran en el orden del día.

Si el número de miembros del consejo regional presentes en la primera reunión no alcanza más de la mitad, se establece una segunda convocatoria y se considera como válida si asisten un tercio de los miembros en ejercicio del consejo. En el caso de que tampoco asista una tercera parte de los miembros se hace una tercera convocatoria. Si tampoco se alcanza una tercera parte de asistencia el consejo regional es disuelto según lo establecido por el artículo 19 de la carta regional.

d.- Las **sesiones del consejo regional son públicas**. Sin embargo, el consejo puede reunirse en secreto si así lo ha pedido el presidente o el gobernador de la región o su representante, o incluso una cuarta parte de los miembros del consejo. El gobernador de la región y los otros gobernadores de las provincias y prefecturas miembros de la región pueden asistir a este comité secreto.

3.H.1.c.- Las Atribuciones Del Consejo

Las atribuciones del consejo regional vienen recogidas por los artículos 6, 7, 8 y 9 de la carta regional.

Según el artículo 6, el consejo regional puede decidir las medidas necesarias para asegurar el pleno desarrollo económico, social y cultural sin inmiscuirse en el terreno competencial de las otras colectividades locales.

Hay un tema que está vedado a las deliberaciones del consejo, nos referimos a todas las cuestiones de carácter político o que no se circunscriban al ámbito competencial de la región.

Este es uno de los puntos más sorprendentes y menos criticados, desde los especialistas marroquíes, a la carta regional. Lo que en principio puede ser visto como una dura limitación a la libertad y a la capacidad de decisión del consejo, desde Marruecos no se cuestiona que el consejo no puede entrar en discusiones políticas ya que la descentralización es puramente administrativa y territorial y no es política ni tiene porqué serlo. Aún aceptando que la descentralización en Marruecos es administrativa y que con las regiones se ha dado un paso más en este proceso, la línea entre lo político y lo administrativo es muy difusa. Hoy desde la ciencia política y la ciencia de la administración se acepta el hecho de que la administración no es el brazo ejecutor de las decisiones adoptadas por el ejecutivo, sino que también forma parte de

los procesos de toma de decisiones y que incluso a la hora de implementar las políticas públicas conforme se avanza, la orientación, los objetivos y su puesta en marcha varían de los criterios fijados previamente desde los órganos decisores.

Las atribuciones previstas para el consejo regional pueden ser divididas en tres categorías: las competencias que son propias al consejo, las competencias que el Estado transfiere, y aquellas competencias sobre las posibles proposiciones y sugerencias que el consejo puede realizar.

3.H.1.c.I.- Las atribuciones propias del consejo.

La principal atribución de esta categoría es la votación del presupuesto.

Aunque la votación del presupuesto forma parte de las competencias financieras del consejo regional, es el gobernador de la capital de la región quien prepara el presupuesto, que más tarde es sometido a la votación del consejo regional durante el inicio de la sesión ordinaria del mes de mayo. Para el resto de las colectividades locales la votación del presupuesto, se hace en la sesión ordinaria del mes de abril según lo establecido en la ley nº 31-95 promulgada por el dahir de 2 de febrero de 1996 que modifica la ley de 30 de septiembre de 1976 sobre la organización de las finanzas de las colectividades locales.

Toda la legislación prevista para regular el establecimiento, ejecución y formalización del presupuesto, así como toda la contabilidad pública en general de las colectividades locales es la aplicable a las regiones y a los comités interregionales.

El presupuesto de la región como el de las otras colectividades locales cuenta con dos partes: la primera parte, describe las operaciones de funcionamiento distribuidas tanto en ingresos como en gastos. La segunda, es la concerniente a las operaciones de inversiones, es decir, el destino de los recursos tanto en equipamiento como en empleo.

Además de estas dos partes, en el presupuesto regional se pueden incluir presupuestos anexos y cuentas especiales que son creados por decisión conjunta adoptada por el Ministro del Interior y el Ministro de Finanzas bajo la propuesta del gobernador de la capital de la región.

El presupuesto regional debe quedar perfectamente equilibrado en cada de una de sus partes, entre los ingresos y los gastos.

Los recursos de los que dispone el consejo regional y los comités interregionales son: las subvenciones concedidas por el Estado o por otras personas jurídicas de derecho público; los fondos de cooperación, las remuneraciones por los servicios rendidos, las rentas obtenidas de su patrimonio, el producto de los préstamos autorizados, y todos aquellos otros ingresos y recursos previstos por las leyes y reglamentos en vigor.

Las regiones también obtienen dinero de los impuestos, tasas y cánones previstos por la ley de 1989 sobre el sistema fiscal de las colectividades locales y sus agrupaciones, y también se alimenta el presupuesto de los impuestos o de parte de los impuestos del Estado que le son concedidos por las leyes. Entre estos últimos se encuentran el impuesto sobre sociedades, el impuesto general sobre la renta, y una tasa adicional sobre la tasa especial anual sobre los vehículos automóviles.

Como es conocido y reconocido que estos mecanismos previstos para recaudar dinero son insuficientes para el pleno desarrollo de las atribuciones del consejo regional, se ha establecido la creación de un fondo de perecuación y de desarrollo regional cuya principal fuente de ingresos vendrá de las subvenciones del Estado y de las regiones con más recursos.

Los tres principales campos a los que se dirigen los fondos presupuestarios son: los gastos en funcionamiento, los gastos en inversión y, los gastos obligatorios. El Ministro del Interior puede como en el caso de las prefecturas, las provincias, las comunas urbanas y las comunidades urbanas, inscribir de oficio en el presupuesto regional, todo gasto obligatorio que la región hubiera rechazado incluirlo en el orden del día para votarlo.

Además de la votación del presupuesto el consejo es competente en las siguientes materias:

- El examen y aplicación del balance administrativo
- La elaboración del plan de desarrollo económico y social de la región dentro de las orientaciones y objetivos fijados por el plan nacional de desarrollo.
- La elaboración del esquema regional de ordenación del territorio dentro de los objetivos establecidos por el poder central para todo el territorio.

- El establecimiento según lo establecido por la normativa de la base imponible, las tarifas y las reglas de percepción de las tasas, cánones y demás derechos que la región puede percibir.
- La participación o no de la región en las empresas de economía mixta de interés regional o interregional.

El consejo regional tiene otra serie de competencias que se enmarcan más en su especificidad, ya que las anteriormente mencionadas son comunes a las otras colectividades locales.

- Adopción de las acciones necesarias para la promoción del empleo.
- Adopción de las medidas en materia de formación profesional y de carácter socio-cultural.
- Acciones para la promoción del deporte.
- Promoción de inversiones privadas.
- Aplicación de las medidas necesarias para la protección del medio ambiente y la racionalización de la gestión de los recursos hidráulicos.
- Promoción de toda acción que favorezca la solidaridad social y la caridad.
- Protección y preservación de las especificidades arquitectónicas regionales.

3.H.1.c.II.- Las atribuciones que el Estado puede transferir a las regiones.

- La realización y mantenimiento de hospitales, institutos, establecimientos universitarios y de la asignación de becas de estudios en función de las orientaciones del Estado en la materia.
- La formación de los agentes y cuadros de las colectividades locales.
- Los equipamientos de interés regional.
- El inicio de las acciones necesarias para el desarrollo regional en colaboración con el Estado o de cualquier otra persona jurídica de derecho público.

En la misma ley sobre la organización regional se establece que aquellas competencias que transfiera el Estado a las regiones deben ir acompañadas como es obvio de los recursos necesarios, especialmente de créditos.

Para que la descentralización regional se lleve a cabo en las mejores condiciones posibles es necesario que este proceso vaya ligado al proceso de desconcentración y así crear en el nivel territorial de la región un espacio en que los consejeros regionales tengan interlocutores válidos por parte de los representantes del Estado[122].

3.H.1.c III.- Atribuciones en materia de proposiciones sugerencias y opiniones que los consejos regionales pueden emitir.

- El consejo puede proponer a la administración y a las otras personas jurídicas de derecho público las acciones convenientes para promover el desarrollo de la región cuando sobrepase el marco competencial de la región o excedan de los medios de los que dispone.
- El consejo puede proponer la creación y la forma de gestionar los servicios públicos regionales, a través de gestión directa, gestión autónoma o por concesión.
- Puede sugerir las medidas para la elección de las inversiones que el Estado puede realizar en la región.
- El consejo puede emitir su opinión sobre las siguientes cuestiones: la política de ordenación del territorio nacional y del urbanismo así como sus instrumentos y, la implantación de establecimientos universitarios y de hospitales.

Es el gobernador de la capital de la región quien ejerce de transmisor de las proposiciones y sugerencias elaboradas por el consejo regional hacia las autoridades gubernamentales competentes en la materia.

[122] La desconcentración puede ser considerada como aquella necesidad en la que todo el mundo coincide pero que en la realidad no se adoptan las medidas necesarias para aplicarla.

3.H.2.- LAS FUNCIONES DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO REGIONAL Y DEL GOBERNADOR DE LA CAPITAL DE LA REGIÓN.

3.H.2.a.- Las Competencias del Presidente.

El presidente además de presidir al consejo regional convoca a los miembros para las sesiones obligatorias ordinarias, y puede hacer también la convocatoria del consejo en sesión ordinaria cuando así lo determinen las circunstancias.

El presidente asegura la función de seguridad de las sesiones para ello tiene la autoridad de expulsar de la sala a toda persona que perturbe el orden, y si él sólo no puede hacer mantener el orden debe llamar al gobernador de la capital de la región.

El presidente junto con los otros miembros del *buró* son los encargados de elaborar el reglamento interno del consejo y, fijar el orden del día que será comunicado al gobernador de la capital de la región quien dispone de ocho días para proponer al presidente las cuestiones que estime oportunas para el examen del consejo.

El presidente puede negarse a toda discusión sobre cuestiones no insertas en el orden del día.

Hemos visto más arriba que es el presidente el que tiene la capacidad de designar a los comisarios encargados de presidir las distintas comisiones de trabajo y, que puede presidir la comisión permanente encargada de las materias relacionadas con la planificación y la ordenación del territorio.

Si bien, sabemos que es el gobernador de la capital de la región quien lleva a cabo la ejecución de las decisiones, el presidente da al gobernador su opinión sobre las medidas ejecutorias de las deliberaciones y refrenda los actos para la ejecución de las medidas.

Por su parte el gobernador de la capital de la región debe informar regularmente al presidente de la puesta en marcha de las deliberaciones, es decir, debe rendirle cuentas.

El representante del consejo regional dentro de los establecimientos públicos de vocación regional es el presidente o el vicepresidente que este designe.

Para el correcto desempeño de las competencias en materia de proposiciones y sugerencias, el presidente necesita de expertos y encargados de estudios y de proyectos concretos que a veces pertenecen a la misma administración o bien, su vinculación con el consejo regional viene establecida de forma contractual. El número de estas personas

encargadas de los estudios y proyectos lo decide el presidente del consejo regional y el gobernador de la capital de la región.

En el caso de ausencia o impedimento el presidente es reemplazado en todas sus funciones por un vicepresidente o, en su defecto, por un consejero designado por el consejo regional según el artículo 53 de la ley sobre la organización regional.

La delegación de las funciones del presidente en uno o varios vicepresidentes y si estos no pudieran, en uno o varios consejeros, es autorizada siempre y cuando esta decisión del presidente sea publicada en el Boletín Oficial de las colectividades locales.

El presidente también puede delegar la firma, tras la publicación de esta orden en el Boletín Oficial de las colectividades locales, en el secretario general de la región en aquellas cuestiones relativas a la gestión administrativa.

El presidente puede para el pleno desarrollo de sus competencias, solicitar la ayuda de los servicios del Estado a través del gobernador de la capital de la región que ejerce de intermediario.

3.H.2.b.- Los Poderes del Gobernador de la Capital de la Región

El principal punto de partida en este apartado sobre los poderes del gobernador de la capital de la región es el artículo 102 de la constitución de 1996 en el que se establece que “en las provincias, las prefecturas y las regiones, los gobernadores representan al Estado y cuidan de la ejecución de las leyes. Son los responsables de la aplicación de las decisiones gubernamentales y, con este fin, también son responsables de la gestión de los servicios locales de las administraciones centrales”.

Una vez aclarado el gran poder del que disponen los gobernadores tanto en la aplicación de las decisiones gubernamentales como en la gestión de los servicios locales, la ley sobre la organización territorial también les concede amplios poderes en la esfera regional.

El gobernador asegura la ejecución de las deliberaciones del consejo regional y por consiguiente adopta las medidas necesarias para ponerlas en práctica, ahora bien, necesita el apoyo de la opinión del presidente del consejo regional.

Como dijimos más arriba el gobernador está obligado a informar al presidente, a los miembros de *buró* y a los comisarios que dirigen las distintas comisiones, de la evolución de las medidas tomadas para la aplicación de las decisiones adoptadas previamente por el consejo regional.

Otra limitación al poder del gobernador viene dada por la necesidad del refrendo del presidente del consejo para que los actos adoptados por el gobernador sean ejecutorios. El presidente cuenta con cinco días para dar su aprobación desde el día en que recibe la información por parte del gobernador. Si el refrendo no llega en los cinco días establecidos, el gobernador puede poner en práctica las medidas previstas.

En caso de que el presidente o una tercera parte de los miembros del consejo regional estimen que las medidas aplicadas por el gobernador no son conformes a sus deliberaciones pueden dirigir al gobernador una demanda de explicación, y si en el plazo de ocho días no han obtenido ninguna respuesta satisfactoria, el consejo puede adoptar una moción aprobada por mayoría absoluta y dirigirla al Ministro del Interior (no olvidemos que ejerce de autoridad de tutela). Quien garantiza la transmisión de esta moción es el gobernador de la capital de la región, es decir, la persona cuya gestión se está cuestionando, y en el plazo de un mes el Ministro del Interior debe responder.

Si no hay respuesta por parte del Ministro del Interior el consejo regional puede recurrir al tribunal administrativo en el plazo de treinta días, cuyo cómputo comienza a partir de la expiración del mes fijado para que el Ministro del Interior respondiera. El tribunal administrativo debe resolver en un plazo que no puede exceder los treinta días desde la fecha en que se recurrió al tribunal administrativo.

El gobernador es también quien adopta los actos de alquiler, venta y adquisición, de conformidad, claro está, con las decisiones del consejo regional. Puede también firmar contratos en nombre de la región, establecer bolsas de trabajo, mercados de abastecimiento y prestaciones de servicios.

Es el gobernador quien prepara el proyecto del presupuesto, pero también lo ejecuta, a parte de poder ordenar y establecer tasas, cánones y otros derechos dentro del marco establecido por la normativa vigente en la materia.

Ante la justicia es el gobernador de la capital quien representa a la región. Hay circunstancias en las que el gobernador puede actuar ante la justicia sin necesidad de una deliberación del consejo.

La carta regional prevé que en el caso en que el gobernador deba ausentarse o no pueda ejercer sus funciones, será reemplazado por un gobernador de una provincia o prefectura que también pertenezca a la región. Será designado por el Ministro del Interior.

3.H.3.- EL EJERCICIO DE LA TUTELA SOBRE LA REGIÓN

La tutela al igual que en las prefecturas, las provincias y las comunas se ejerce tanto sobre las personas como sobre los actos. Lo más novedoso en este caso es que la tutela sobre los actos se ejerce bajo el control del tribunal administrativo pero, en cualquier caso, no podemos olvidar que el legislador ha reproducido integralmente el régimen jurídico de la tutela sobre las personas aplicable a los miembros de los consejos comunales.

Habría sido interesante dar a las elites regionales un reconocimiento especial igualando su estatuto al de los parlamentarios nacionales y no al de los consejeros comunales. En este sentido, un sistema de tutela menos controlador y asfixiante habría sido conveniente para revalorizar la figura del consejero regional.

La dimisión voluntaria de los consejeros regionales es una de las pocas diferencias con respecto al régimen comunal de tutela sobre las personas, ya que esta dimisión tiene efectos a partir de la fecha de su notificación al gobernador.

Para que la dimisión voluntaria de un consejero comunal tenga efectos debe esperar un recibo del gobernador de que efectivamente le ha llegado y, en su defecto, deberá esperar un plazo de un mes para enviar de nuevo su dimisión avalada por una carta de recomendación.

Esto implicaba que el consejero siguiera ejerciendo sus funciones (al menos formalmente) contra su voluntad. Sin embargo, la nueva regulación de la dimisión voluntaria en el caso de un consejero regional, ha eliminado una garantía formal a la estabilidad y continuidad del consejero regional y el respeto a la voluntad de los electores[123].

3.H.3.a.- La Tutela sobre las Personas

La tutela sobre las personas se ejerce sobre los miembros del consejo regional individualmente, el presidente y los vicepresidentes del consejo y, sobre el consejo regional como órgano.

a.- Los miembros del consejo regional pueden individualmente ser cesados por orden motivada del Ministro del Interior.

[123] BRAHIMI, Mohamed. “Appréciation de la régionalisation à l´ombre de la recomposition politique et institutionnelle”. En *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Nº 19. Avril-juin. 1998. Páginas. 35-82. Pag. 74

Los miembros del consejo regional que pueden entrar dentro de los supuestos legales de cese de sus funciones son aquellos que no han respondido a dos convocatorias sucesivas de las sesiones del consejo sin ninguna excusa válida, o bien porque hayan rechazado cumplir algunas de las funciones establecidas normativamente.

El cese se establece por orden motivada del Ministro del Interior una vez oído al interesado las explicaciones que estime convenientes.

Es el presidente quien pide el cese del consejero al Ministro del Interior a través de la mediación del gobernador de la capital de la región.

Una vez cesado, el consejero no puede ser reelegido a menos que haya pasado un año, a no ser que antes de que se adoptase la orden de cese se produjera la renovación general de los consejeros regionales.

b.- El presidente o vicepresidentes del consejo regional pueden ser suspendidos o revocados de sus funciones, una vez oídos e invitados a que den todas las explicaciones por escrito sobre los hechos que se le reprochan. La suspensión no puede exceder a un mes, viene establecida por una orden del Ministro del Interior que debe ser publicada en el Boletín Oficial.

La revocación viene establecida por un decreto motivado que implica que esa persona no podrá ser elegida para las funciones de presidente y de vicepresidente hasta que no transcurra el plazo de un año, a no ser que antes se produzca la renovación general del consejo regional.

Lo que no está nada claro en la tutela sobre las personas, especialmente sobre el presidente y el vicepresidente, es la definición de los criterios por los cuales pueden ser suspendidos o revocados a pesar de que la orden del Ministro del Interior deba ser motivada.

c.- La tutela sobre el consejo regional en su conjunto.

El consejo regional puede ser objeto de una suspensión o de una disolución.

La suspensión sobreviene por una orden motivada del Ministro del Interior que debe ser publicada en el Boletín Oficial. La suspensión se puede producir en caso de urgencia o porque el consejo haya perdido más de la mitad de sus miembros por dimisión, muerte o cualquier otra razón.

En el caso de urgencia se suspende el consejo por una duración que no puede superar los tres meses. Cuando el consejo pierde más de la mitad de sus miembros se

suspende hasta que es completado por la celebración de unas elecciones parciales en un plazo que no superen los sesenta días a partir del día de la suspensión del consejo.

En estos dos casos tanto el de urgencia como el de suspensión, los asuntos de la región son gestionados por una delegación especial nombrada, por orden del Ministro del Interior en los quince días que siguen a la suspensión. Esta delegación está compuesta por siete miembros entre los cuales el Ministro del Interior nombrará al presidente. El secretario general de la región es miembro de derecho de la delegación especial. Esta decisión puede estar justificada por las necesidades de continuidad del servicio público pero, tiene el inconveniente de incluir un funcionario en un colegio deliberante que va a ejercer las funciones de consejo regional. En ningún caso esta delegación podrá intervenir en temas financieros ni gastar más recursos de los establecidos en el ejercicio ya votado.

La disolución también viene provocada por un decreto motivado del Ministro del Interior y publicado en el Boletín Oficial. Una vez disuelto el consejo, el Ministro del Interior nombra una delegación especial que debe cumplir las funciones del consejo hasta que se celebren las elecciones para formar un nuevo consejo. La fecha para celebrar las elecciones no puede pasar de sesenta días a partir de la fecha de la disolución (mientras que en el caso de los consejos comunales el plazo máximo es de seis meses). Aquí hay una diferencia sustancial con respecto a la disolución del consejo comunal. La disolución del consejo regional escapa al requisito de pasar por el Consejo de Ministros bajo la autoridad del Monarca. Esto supone por un lado, la precarización de la situación del consejo regional ya que no se le reconoce una garantía fundamental, queda a la merced de la decisión del Ministro del Interior pero, por otro lado, facilita los procesos haciéndolos más rápidos[124].

3.H.3.b.- La Tutela sobre los Actos.

El control de los actos de la colectividad regional constituye la principal innovación introducida por el legislador. Se ha hecho un esfuerzo por librar la actuación de la región del régimen común de la tutela, de esta forma, se ha llegado a concebir un régimen híbrido que incluye las técnicas de la tutela administrativa, la tutela especial y el control judicial.

[124] BRAHIMI, Mohamed. "Appréciation de la régionalisation à l´ombre de la recomposition politique et institutionnelle". *Op. Cit.* Pag. 60

Los cambios más considerables que podemos destacar de forma introductoria son:

- El principio de motivación de las decisiones de tutela que sirve como mecanismo para garantizar la transparencia administrativa en las relaciones entre las autoridades regionales descentralizadas y el poder central.

Los actos de tutela deben ser motivados en los siguientes casos: para la suspensión y la revocación de los presidentes de los consejos regionales y de los vicepresidentes (artículo 17), la suspensión y la disolución del consejo regional (artículo 19), la dimisión de oficio de un consejero regional así como la opinión del consejo regional a este respecto (artículo 33), la demanda hecha por el Ministro del Interior al consejo regional para que examine de nuevo una cuestión que ya se haya deliberado (artículo 42), el rechazo de aprobación por el Ministro del Interior de las deliberaciones del consejo regional (artículo 43.2), la reconducción por decreto de los plazos de aprobación (artículo 43.4), la oposición del gobernador de la capital de la región a la ejecución de las deliberaciones previstas en el artículo 44.1.

La importancia de la obligación de motivar determinadas decisiones no es sólo, de carácter cuantitativo, sino también, cualitativo. Este avance va a suponer una mayor garantía a la transparencia. Las técnicas de información también inciden en este sentido. Así, el gobernador es quien ejecuta las decisiones del consejo, pero una vez oída la opinión del presidente del consejo regional. A su vez, el gobernador debe informar regularmente al presidente del desarrollo de la aplicación de las decisiones del consejo[125].

Por tanto, podemos afirmar que en la ley sobre la organización regional se han establecido una serie de técnicas encaminadas a instaurar la transparencia entre los entes descentralizados y las autoridades de tutela. Nos referimos a la motivación, la consulta, la información, la contrafirma, el debate oral y la comunicación de los documentos[126].

- La reducción de los plazos de aprobación de las deliberaciones.

- La transferencia al juez de la capacidad de pronunciar la nulidad y la anulabilidad de las decisiones.

[125] EL YAAGOUBI, Mohamed. "L´idée de transparence dans la loi relative à l´organisation de la région". *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Nº 22. Janvier-mars. 1998. Páginas. 25-37. Pag. 28 y 29

[126] EL YAAGOUBI, Mohamed. *Art. Cit.* Pag. 31

- Y la reglamentación de las cuentas administrativas litigantes por el tribunal Regional de Cuentas[127].

Hay tres procedimientos para ejercer la tutela sobre los actos: la aprobación de las deliberaciones previa a su ejecución; la anulación de las deliberaciones y la sustitución de oficio de la autoridad de tutela a la autoridad que está bajo tutela.

3.H.3.b.I.- La aprobación de las deliberaciones.

La carta regional ha previsto dos sistemas de aprobación, una expresa y otra tácita, al igual que ocurre en las otras colectividades locales

En el artículo 41 de la ley sobre la organización regional se establece la necesidad de la aprobación expresa por la autoridad de tutela, es decir el Ministro del Interior, para que las decisiones aprobadas por el consejo puedan ser ejecutadas. El plazo del que dispone la autoridad de tutela para emitir su aprobación es de treinta días desde el día de la recepción de las deliberaciones.

Las deliberaciones que necesitan de la aprobación previa para poder ser ejecutadas son las siguientes:

- El presupuesto general
- Los préstamos
- La abertura de cuentas especiales
- La abertura de nuevos créditos y el aumento de los créditos.
- La aceptación o el rechazo de dones y legados.
- La fijación de la base imponible, las tarifas y las reglas para la percepción de los impuestos, los cánones y los demás derechos en provecho de la región, siempre dentro del marco establecido por la legislación vigente.
- Concesiones, gerencias y otras formas de gestión de los servicios públicos regionales[128].
- Participación en sociedades de economía mixta.

[127] BRAHIMI. Moamed. "Appréciation de la régionalsiation à l´ombre de la recomposition politique et institutionnelle" *Art. Cit.* Pag. 75.

[128] En este apartado se puede ver hasta qué punto se ha seguido al pie de la letra la reglamentación comunal ya que la región no tiene competencias sobre ellas, sólo de carácter consultivo y, sin embargo, el legislador las ha incluido como materias que necesitan de la aprobación previa de la autoridad de tutela para que puedan ser ejecutadas.

- Adquisición, alienación, transacciones o intercambios sobre los bienes inmuebles de dominio privado, y actos de gestión de dominio público.

La aprobación o el rechazo motivado del Ministro del Interior de las deliberaciones del consejo regional sobre estas materias es notificado al presidente del consejo regional por la mediación del gobernador de la capital de la región.

En caso de rechazo, el consejo puede recurrir en el plazo de ocho días a partir de la fecha de la notificación del rechazo al tribunal administrativo. Si no se adopta ninguna decisión en el plazo de treinta días es considerada como una aprobación.

Fuera de este sistema de aprobación expresa, el artículo 44 de la ley sobre la organización regional regula la aprobación tácita de algunas deliberaciones adoptadas por el consejo regional: la expedición de todas las deliberaciones sobre las materias reguladas por el artículo 41, tiene que ser transmitida en el plazo de quince días por el presidente del consejo al gobernador de la capital de la región quien firma un resguardo.

Estas deliberaciones pueden ser ejecutadas en el plazo de veinte días a partir de la fecha en la que el gobernador firma el resguardo salvo oposición del gobernador de la capital en los casos de nulidad o anulabilidad previstos por los artículos 45 y 46 de la ley sobre la organización regional. En este caso, el gobernador de la capital de la región notifica por vía administrativa su oposición al presidente del consejo regional, al mismo tiempo que transmite simultáneamente la expedición de la deliberación al Ministro del Interior quien debe firmar también un resguardo.

La oposición de la autoridad de tutela a las decisiones del consejo implica que se deba examinar de nuevo la deliberación en cuestión. El nuevo examen debe hacerse en el plazo de quince días a partir de la notificación de la oposición de la autoridad de tutela.

En el caso de que el consejo regional rechace la revisión de la deliberación en cuestión, el gobernador de la capital de la región puede recurrir al tribunal administrativo quien debe resolver en un plazo no superior a los treinta días. El recurso por parte del gobernador al tribunal administrativo supone la suspensión de la ejecución de la deliberación.

3.H.3.b.II.- La anulación de las deliberaciones.

Las dos principales formas son: la nulidad de pleno derecho y la anulabilidad.

La anulabilidad se produce cuando se han adoptado una serie de deliberaciones en las que hay un consejero regional interesado tanto a título personal, o como representante en el objeto de la deliberación.

Es el tribunal administrativo quien pronuncia la anulación que puede haber sido pedida por el gobernador de la capital de la región o por cualquier persona que esté interesada en el asunto. En el caso de que la anulación sea pedida por el gobernador de la capital, conlleva la suspensión de la ejecución de la deliberación.

La nulidad de derecho se produce cuando el consejo regional ha adoptado una decisión sobre una materia que no se le reconoce entre sus atribuciones o bien porque va contra la legislación y la reglamentación vigente.

La nulidad es pronunciada por el tribunal administrativo tras ser pedida por la autoridad de tutela o por cualquier parte interesada.

El recurso ante el tribunal administrativo por parte de la autoridad de tutela implica la suspensión de toda ejecución para la aplicación de la deliberación. El tribunal debe resolver en el plazo de treinta días.

Esta primera experiencia de "jurisdiccionalización" del control sobre la nulidad y la anulabilidad aunque es limitada como consecuencia de la escasez de los medios y de la juventud de los tribunales administrativos, supone un gran avance que las próximas reformas de la descentralización deberían confirmar ya que familiariza, por un lado, a los jueces sobre la idea de que van a sustituir a las autoridades administrativas de control y, por otro lado, se va a avanzar en la formación de la cultura política a través del respeto de la legalidad y, el seguimiento de los plazos establecidos[129].

Lo más interesante quizá, es que se ha producido una "jurisdiccionalización" de la tutela de la oportunidad, de la tutela a priori, que ha supuesto (y lo sigue siendo) un grave límite a la capacidad de decisión de los entes descentralizados. Por ejemplo, el rechazo por parte de la autoridad de tutela de alguna decisión adoptada por el consejo regional es un veto real a las autoridades descentralizadas regionales, más, si tenemos en cuenta, que en muchas ocasiones el veto se basa en argumentos subjetivos[130].

[129] BRAHIMI, Mohamed. "Appréciation de la régionalisation à l´ombre de la recomposition politique et institutionnelle". En *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Nº 19. Avril-juin. 1998. Pag. 77

[130] EL YAAGOUBI, Mohamed. *Art. Cit.* Pag. 33

La ley regional ha introducido también una tutela especial para los planes de desarrollo económico y social de la región, cuya aprobación debe ser dada por el Consejo Superior de la Promoción Nacional y del Plan.

El esquema regional de ordenación del territorio será sometido a examen por parte del Comité Interministerial de la Ordenación del Territorio. Con esta medida se logra rescatar a este órgano de la larga invernación en la que había sido sumergida.

Por último los Tribunales Regionales de Cuentas serán los encargados de controlar las cuentas y la gestión de la región y de sus agrupaciones[131].

Todo esto que acabamos de exponer no tiene existencia más que en un nivel conceptual. Para ver su concreción en la práctica habrá que esperar algún tiempo.

3.H.3.b.III.- La sustitución

La sustitución permite a la autoridad de tutela adoptar decisiones en el lugar de la autoridad que está bajo la tutela, cuando esta se niega a adoptar una decisión a la que está obligada legalmente. La sustitución que viene regulada por el artículo 57 de la ley sobre la organización territorial es la forma de tutela más evidente de todas las que acabamos de analizar.

No debemos olvidar que esta medida se toma porque hay un rechazo del cumplimiento de una obligación legal, y que se debe hacer a través de un texto escrito que autorice el recurso a la sustitución y un requerimiento de la autoridad descentralizada bajo tutela para que cumpla su obligación antes de ejercer el poder de sustitución.

Mohamed Brahimi nos enumera una serie de innovaciones que la legislación regional ha introducido en el derecho público local aunque persistan aún, algunas disfunciones que mencionaremos más adelante. Hay que reconocer que la región de 1997 en Marruecos, comparada con los modelos europeos que la han inspirado, muestra que no se ha producido una verdadera descentralización, pero es que esta pretensión no estaba entre los objetivos de los autores de la nueva regionalización. La región que se ha

[131] BRAHIMI, Mohamed. "Appréciation de la régionalisation à l´ombre de la recomposition politique et institutionnelle". *Art. Cit.* Pag. 78.

puesto en marcha no es más que una primera etapa en un proceso que aún no está acabado[132].

El paralelismo entre la ley comunal y la ley regional es casi perfecto. En la carta regional se han adoptado como suyos los principios generales de la organización y del funcionamiento comunal, su arquitectura e incluso su formalismo.

En cuanto a las "originalidades" introducidas por la ley de 2 de abril de 1997 sobre la región podemos citar las siguientes:

- La composición híbrida de la asamblea. Además de los miembros con capacidad para deliberar se va a reconocer a otra serie de miembros con capacidad solamente consultiva.
- La elección del *buró* que va a combinar dos tipos de legitimidades fruto de dos modos de escrutinio para la elección de sus miembros.
- La introducción de la prohibición de la acumulación de mandatos.
- El régimen casi bicéfalo del ejecutivo, constituido por el binomio gobernador/ presidente del consejo regional, fundado sobre unas relaciones que intentan mantener el equilibrio de poderes.
- La formalización de una serie de mecanismos de control del ejecutivo: derecho a la información, demanda de explicación, petición al Ministro del Interior, recurso a los tribunales administrativos, sesiones de interpelación al gobernador,...
- El refuerzo del estatuto y del papel de las comisiones permanentes.
- La concepción de las competencias de la región escalonadas en tres niveles.
- Una tutela menos restrictiva sobre las actividades de la asamblea: reducción de los plazos de control a priori, motivación del rechazo de las deliberaciones y la demanda de segunda lectura y, recurso a la vía judicial administrativa.
- La sanción al absentismo con la disolución del consejo si en la tercera convocatoria no se alcanza una tercera parte de los miembros.

[132] BRAHIMI, Mohamed. "Appréciation de la régionalisation à l´ombre de la recomposition politique et institutionnelle". En *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Nº 19. Avril-juin. 1997. Páginas. 35-82. Pag. 56

- La juridificación de una parte del control de la actividad del consejo regional: poder de nulidad y poder de anulabilidad ejercido exclusivamente por parte del juez administrativo.
- La institución de nuevas formas de control como el Tribunal Regional de Cuentas, el Consejo Superior de la Promoción Nacional y del Plan y, Comité interministerial de Ordenación del Territorio.
- El presidente del Consejo regional dispondrá de una administración paralela a los servicios del ejecutivo.
- La atribución de poderes ejecutivos al presidente del comité interregional de cooperación.
- La institución de un Fondo de perecuación y de desarrollo regional para la promoción de una dinámica de solidaridad y de corrección horizontal de las divisiones del territorio.
- Los mecanismos de cooperación y de *partenariado* se van a reforzar a través de: convenciones, contratos de plan, establecimientos públicos interregionales, cooperación horizontal y vertical,...
- La mejora de los medios de información al público gracias a la institución de un Boletín Oficial de las colectividades locales[133].

Todo este recorrido por los órganos de la región, sus competencias y el ejercicio de la tutela nos debe servir para ver que en el caso de las competencias del consejo regional, se circunscriben a las ya clásicas como la aprobación del presupuesto, la elaboración del plan de desarrollo económico y social y de ordenación del territorio, y el establecimiento de las bases imponibles de sus impuestos pero todo dentro de la normativa y de lo prefijado por el poder central.

Los tímidos avances en materia competencial sólo se dan en cuestiones como la promoción del empleo, la formación profesional, el deporte, medio ambiente y la solidaridad social. Y en cuanto a las atribuciones que el Estado **puede** transferir sólo está la realización y mantenimiento de hospitales, institutos y establecimientos universitarios, la formación de cuadros, y la inversión en equipamientos de interés regional. Sin olvidar claro está, las atribuciones que se le concede como experto para emitir sugerencias y opiniones, siempre y cuando no sean sobre cuestiones políticas.

[133] BRAHIMI, Mohamed. "L´an 1 de la région". En *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Série Thèmes actuels. Nº 16. 1998. Páginas. 7-18. Páginas. 9 y 10

El techo competencial de la región implica una concepción del Estado que por ahora en Marruecos no se está dispuesto a cambiar. No se puede seguir asociando el papel de la región con el desarrollo económico y social de su territorio sin unos medios reales porque volverá a fracasar la región como colectividad local como ya lo hizo la región económica de 1971, y no se puede crear una verdadera descentralización con la atribución de unas competencias colaterales que no van a ayudar al desarrollo de una esfera político-administrativa en el nivel regional.

Recordemos el tercer punto del primer artículo de la carta comunal: "los asuntos de la región son libremente gestionados por un consejo democráticamente elegido por una duración de seis años, conforme a la legislación en vigor". Brahimi nos recuerda que la utilización deliberada de adverbios como "libre" y democráticamente", no encuentran su justificación con el modo de designación de la asamblea regional[134].

El sistema de elección de la asamblea regional a través de sufragio indirecto tiene el inconveniente de traspasar al nivel regional un mecanismo que ya había fracasado en el sistema provincial y que se considera como uno de los mayores déficits de democracia de la práctica parlamentaria.

Este sistema para conformar el consejo regional con varios colegios electorales y con una representación indirecta difícilmente va a ayudar a construir una identidad regional, ya que los consejeros regionales se van a sentir más obligados por los intereses de sus territorios o corporaciones de origen que por un sentimiento común de pertenencia a una región[135]. Este fue uno de los grandes fracasos de la región económica de 1971, el hecho de que el foro de debate en el nivel regional era sólo para la defensa de los intereses de las provincias allí presentes.

Lo que hemos presentado como una de las innovaciones de la ley regional, la consideración de miembros consultivos del consejo regional a los parlamentarios (tanto de la cámara de consejeros como de representantes), y los presidentes de las asambleas prefectorales y provinciales, puede acarrear una serie de problemas como consecuencia de su formulación imprecisa.

En primer lugar, los consejeros regionales que sean elegidos para la cámara de representantes o de consejeros ¿pierden su calidad de miembro deliberante del consejo

[134] BRAHIMI, Mohamed. "Appréciation de la régionalisation à l´ombre de la recomposition politique et institutionnelle". En *Op. Cit.* Pag. 57.
[135] BRAHIMI, Mohamed. Appréciation de la régionalisation à l´ombre de la recomposition politique et institutionnelle". En *Op. Cit.* Pag. 58

regional? En caso de ser así, la ley regional ha establecido una prohibición de acumulación de dos mandatos de carácter deliberante, el de consejero regional y el de parlamentario.

En segundo lugar, podemos destacar otra duda sobre los presidentes de las asambleas provinciales y prefectorales. El hecho de ser miembro de pleno derecho en los consejos regionales pero sin voto, sólo con carácter consultivo, ¿implica que los presidentes de las asambleas prefectorales y provinciales no pueden ser elegidos como miembros deliberantes del consejo regional? En principio, no debería ser entendido así, ya que el artículo 11 de la ley regional prohibe explícitamente la acumulación de los cargos de presidente de consejo regional y el de presidente de asamblea prefectoral o provincial. Se entenderá por tanto, que el reconocimiento de miembro consultivo en los consejos regionales será sólo para aquellos presidentes de asambleas provinciales y prefectorales que no hayan sido elegidos previamente para el consejo regional[136].

Y si nos detenemos en los poderes que la carta regional y la constitución han otorgado al presidente del consejo regional y al gobernador de la capital de la región, el abismo se hace insuperable y la contradicción se lleva al extremo porque un presidente y un consejo que deciden pero que no ejecutan, no son responsables realmente de sus decisiones y un gobernador que ejecuta las decisiones que no ha tomado, tampoco se puede sentir implicado ni responsable de sus actuaciones.

Las **competencias** del presidente se ciñen a "presidir" las sesiones, a convocarlas, a vigilar el buen desarrollo de estas y a refrendar los actos del gobernador cuando este ha decidido cómo aplicar las deliberaciones del consejo.

Los **poderes** del gobernador son fundamentalmente la ejecución de las deliberaciones del consejo, poder concluir contratos, elaborar el presupuesto y representar a la región en justicia.

Nada más que el término para hacer referencia a uno y otro ("competencias" para el presidente y "poderes" para el gobernador) nos indica bastante. Recordemos que el presidente tiene cinco días para enviar al gobernador la aprobación de las medidas para la aplicación de las decisiones del consejo. Si el gobernador no recibe en este plazo la contestación del presidente pondrá igualmente en marcha las medidas que estime oportunas para la aplicación de las decisiones.

[136] BRAHIMI, Mohamed. "Appréciation de la régionalisation à l´ombre de la recomposition politique et institutionnelle". En *Op. Cit.* Pag. 59

Si el consejo estimase que las medidas adoptadas por el gobernador para poner en marcha las decisiones adoptadas por el consejo no son las apropiadas, puede dirigir al gobernador una demanda de explicación. En el caso de que no haya respuesta, tras un plazo de ocho días, o si la respuesta tampoco satisface al consejo, puede adoptar por mayoría absoluta de sus miembros una moción que dirigirá al Ministro del Interior. Este dispone de un plazo de un mes desde el momento de la recepción de la moción para responder. Si no lo hace, el consejo puede recurrir al tribunal administrativo en los treinta días siguientes a la expiración del plazo dado al Ministro del Interior. El tribunal administrativo deberá responder en un plazo que no supere los treinta días.

Este dispositivo que en principio puede parecer como mecanismo de mayor control de las actuaciones del gobernador, en el fondo, supone un proceso complejo lleno de formalismos que, en la práctica, no tienen muchos efectos. El tiempo transcurrido desde que un gobernador ejecuta una decisión y el consejo regional le pide explicaciones, acude al Ministro del Interior y finalmente recurre a los tribunales administrativos, ha podido transcurrir varios meses. Además, si tenemos en cuenta que los actos del gobernador no son suspensivos, más inoperante se presenta este mecanismo[137].

Por último, el ejercicio de la tutela tan criticada por su forma de ser ejecutada en la provincia y en la prefectura, se vuelve a reproducir en la carta regional.

Tanto el ejercicio de la tutela sobre los entes descentralizados, como el poder desmesurado del gobernador con respecto a los representantes electos forman parte del grupo de críticas constantes en los Coloquios Nacionales sobre las colectividades locales.

Los puntos más oscuros de la tutela son: el control a priori de todas aquellos actos sobre las cuestiones más vitales de la vida de la región, con todo lo que de retraso conlleva y de desconfianza en la gestión del consejo y también del gobernador; el hecho de ejercer la tutela sobre las personas y especialmente sobre el presidente y vicepresidente sin delimitar con nitidez las causas de revocación o de suspensión de sus cargos; el poder de sustitución que se trata de la actuación de oficio por parte del gobernador cuando el presidente se niega a realizar una obligación legalmente establecida; la fuerte centralización del ejercicio de tutela y, porqué no, los insuficientes

[137] BRAHIMI, Mohamed. "Appréciation de la régionalisation à l´ombre de la recomposition politique et institutionnelle". *Op. Cit.* Pag. 62

controles disciplinarios sobre los representantes. Estas deficiencias del sistema de tutela son reminiscencias de un viejo sistema de control político que se reviste de administrativo.

La visión de Brahimi con respecto el ejercicio de la tutela es distinta y desmitifica al ogro de las colectividades locales que es la tutela.

El impulso dado a los contratos de plan entre las colectividades locales y el Estado puede servir de vía a las autoridades de tutela para establecer unas relaciones distintas entre estos dos actores y revalorizar la tradicional actuación de tutela[138].

La importancia dada a la motivación de los actos de las autoridades de tutela, una mayor información y comunicación a los ciudadanos a través de una futura publicación de un Boletín Oficial de las Colectividades Locales y la exposición pública del orden del día y de las decisiones adoptadas por el Consejo Regional, comienza a dar una visión distinta a la forma de concebir el ejercicio de la tutela.

En este sentido Brahimi es, de nuevo, quien nos vuelve a arrojar un poco de luz y una mirada más aperturista de la tutela[139].

En primer lugar, nos recuerda que el control sobre la administración es una característica de los sistemas democráticos, con lo que intenta lavar la clásica imagen negativa de la tutela administrativa en Marruecos, dando una argumentación bastante razonable.

Y en segundo lugar, pone de manifiesto, que precisamente en los sistemas democráticos, además del control administrativo y del control judicial, debe funcionar el control político articulado en cuatro ejes: 1) la opinión pública que debe manifestarse no sólo en el momento de las elecciones, para ello es necesario incrementar la información y la comunicación; 2) los partidos políticos, lo que conllevaría a una mayor implantación y estructuración de los partidos en todo el territorio y, sobre todo, una disminución de la categoría SAP[140] y, una modificación del modo de escrutinio hacia el sistema de listas con representación proporcional; 3) los medios de comunicación cuya

[138] El contrato de plan puede ser definido como "el instrumento privilegiado y negociado de la planificación descentralizada, sometido a condiciones de armonización y de contabilidad y a prioridades elaboradas en niveles jerárquicamente diferentes, pero también, se puede definir como el elemento portador de un nuevo modelo: el desarrollo territorial". Los contratos de plan son unos mecanismos que permiten integrar objetivos de tipo nacional y también de carácter regional. ZRIOULI, M´hamed. *Op. Cit.* Pag. 316.

[139] BRAHIMI, Mohamed. "De l´éfficacité des contrôles exercés sur les collectivités locales". En *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Nº 23. Avril-juin. 1998. Páginas. 35-64.

[140] Los SAP son los sans appartenence politique, es decir, que formalmente, no pertenecen a ninguna agrupación política y se presentan por tanto, a las contiendas electorales como independientes.

función necesaria sería la de la crítica constructiva y la denuncia y, 4) un mayor control de los partidos de las políticas llevadas a cabo en las asambleas de las colectividades locales para darles una mayor coherencia y continuidad.

3.I.- EL PAPEL POLÍTICO DE LA REGIÓN.

El papel político de la región no es más que el de dar una nueva legitimidad al Estado. Esta afirmación la vamos a intentar justificar haciendo en primer lugar un recorrido por la descentralización en general y el papel político que ha jugado para, en segundo lugar, acercarnos a la regionalización como nuevo mecanismo de búsqueda de legitimidad.

El Merghadi que hace una propuesta a favor del desarrollo local, nos recuerda que, para que se avance en este sentido, es necesario definir el papel del Estado y, por otra parte, se hace ineludible el reconocimiento de la existencia de *partenaires* locales al lado del Estado[141].

La implantación del desarrollo local en donde se abre las puertas a la participación de actores distintos al Estado supone un grave problema, sobre todo, para aquellas sociedades cuyas instituciones están muy centralizadas.

El desarrollo local no es más que otra estrategia como la descentralización, la regionalización y, los planes estratégicos para el desarrollo, frente a la incapacidad del Estado de responder a las demandas sociales y cumplir con sus objetivos mínimos de asistencia centralizada y generalizada.

Tras la Independencia, Marruecos se fijó el objetivo de construir un Estado Moderno pero, como nos recuerda El Merghadi, "las reivindicaciones de modernidad que se tradujeron en algunos arreglos jurídicos e institucionales, se ha convertido en una modernidad conservadora que ha tomado el nombre de descentralización"[142].

En un principio la experiencia marroquí de descentralización había tomado como referente el modelo francés de descentralización. Sin embargo, la concepción y la puesta en práctica de este proceso de descentralización no está exento de ciertos antagonismos. En el discurso del poder y en el debate político interno, la descentralización es sinónimo de democracia, tanto en la esfera central como en la

[141] EL MERGHADI, Mohamed. "Une alternative en mal d´acteurs: le développement local au Maroc". En *État-nation et prospective des territoires.* SEDJARI, Ali (dir). L´Harmattan y GRET. Rabat. 1996. Pag. 208

[142] EL MERGHADI, Mohamed. *Art. Cit.* Pag. 210.

local[143]. En la práctica, la descentralización ha servido para conciliar modernización y tradición, de ahí, que se haya avanzado con tanta prudencia y lentitud en el proceso de modernización, para controlar desde todos los planos, el cambio. El hecho de celebrar las elecciones con un carácter despolitizado, era la consecuencia del intento, por parte del poder central, de controlar y de utilizar los resultados para renovar su legitimidad[144]. El control de los resultados electorales le permitía por otra parte, diseñar con exclusividad y en función de sus intereses, las normas de funcionamiento de las instituciones, el mapa administrativo y político del país y, encauzar la demanda social de democratización.

En cuanto a la descentralización y la desconcentración no nos cansaremos de repetir que su función principal fue la de encuadrar la sociedad y establecer los mecanismos necesarios para su penetración. Si existe algún indicio de autonomía, el poder central reacciona con la construcción de una estructura concurrente. La "descentralización no ha sido concebida en ningún momento para dar mayor poder a los ciudadanos"[145].

Aún persiste una concepción en la que el centralismo es la única garantía para el buen funcionamiento del estado y de la legitimidad del poder político. Un Estado centralizado es la única forma de mantener la integración, la cohesión y la homogeneización de la sociedad. Esta concepción y esta práctica tiene una serie de consecuencias que es importante tenerlas presentes para alcanzar a comprender la complejidad del sistema político-administrativo marroquí:

- "El Estado, encarnado en la Monarquía, no es simple árbitro de los intereses particulares, socio-profesionales o locales. Es el único representante y la guía[146]. Las orientaciones supremas del soberano son las únicas válidas para definirlos y reconocerlos.

[143] Mohamed BRAHIMI en su artículo "La décentralisation marocaine: évaluation d´une formation en plusieurs actes", en *Revue Marocaine d´administration locales et de développement.* Nª 12. Juillet-septembre. 1995. Páginas. 9-28, nos recuerda en la página 23 las palabras de Hassan II en le IV Coloquio Nacional sobre las colectividades locales: "He elegido la descentralización porque estoy convencido de que si la democracia se extiende a todas las regiones del Reino –la democracia local no la formal- si ella es bien comprendida y asimilada, haremos de la descentralización el mejor escudo entre nosotros y la dictadura".

[144] EL MERGHADI, Mohamed. *Art. Cit.* Pag. 210

[145] EL MERGHADI, Mohamed. *Art. Cit.* Pag. 216

[146] Un libro interesante que habla de la importancia de la religión dentro del sistema político y, de forma muy especial, de la dependencia de la legitimidad de la figura del Monarca de la vinculación religiosa entre el pueblo o la comunidad y el sultán descendiente directo del Profeta es *Monarchie et islam politique au Maroc* de Mohamed TOZY. Presses de Sciences Politiques. Paris. 1999.

- La gestión de la nación no es materia de consenso libre. Es asunto exclusivo del centro del poder que define las elecciones y las prioridades. Las orientaciones supremas son entendidas como consenso general y movilizador.

- Las instituciones otorgadas por el centro del poder no pueden tener una dinámica propia. Tanto las competencias que le son concedidas como la forma de prever su composición, atenúan cualquier veleidad de autonomía"[147].

El ciudadano no es un actor político, "está sujeto por todos lados, los actores administrativos y económicos son un simple relevo del poder central y las instituciones de representación de la población no son más que el equipamiento intermedio de este poder"[148].

Esta profunda implicación y penetración del poder central a través de las estructuras y mecanismos majzenianos hace muy difícil la distinción entre Estado y sociedad civil en Marruecos. Entre esos mecanismos podemos destacar no sólo la cooptación de elites y su formación, sino también el control del movimiento asociativo especialmente, el local y, sobre todo, la negación del conflicto social y de sus contradicciones[149]. El juego político ha sido desechado como forma de regulación social en la esfera local.

Ante esta situación política, en donde la descentralización comienza a asentarse como un registro más dentro de la cultura política, pero llena de deficiencias y de una voluntad clara de implantarla con todas sus consecuencias, "el territorio, elemento constitutivo del Estado moderno parece que quiera tomarse la revancha a través de un movimiento de expansión del poder desde abajo y de deslegitimación del centro a favor de la periferia"[150].

Las estructuras territoriales deben ser concebidas más que como una forma de control político y de regulación social, como un instrumento racional para el desarrollo, para la creación de una identidad colectiva, un espacio colectivo y un proyecto de sociedad. "La provincia y la prefectura son por naturaleza estructuras de autoridad. En cuanto a la región, no existe más que en el imaginario"[151].

[147] EL MERGHADI, Mohamed. *Art. Cit.* Pag. 217
[148] EL MERGHADI, Mohamed. *Art. Cit.* Pag. 212
[149] EL MERGHADI, Mohamed. *Art. Cit.* Pag. 215
[150] SEDJARI, Ali. "Prospective des territoires et rôle de l´État". En SEDJARI, Ali, (dir). *État-nation et prospective des terrioires. Op. Cit.* Pag. 323
[151] SEDJARI, Ali. *Art. Cit.* Pag. 326

Para este autor, Sedjari, la solución de que Marruecos lograra pasar a formar parte de la lista de las llamadas naciones desarrolladas, sería a través de una innovación institucional en donde el territorio tendría un papel preponderante. Con las arcaicas estructuras como los auxiliares de los agentes de autoridad, símbolo de esa permanencia de la tradición como son los *chiujs* y los *moqadmines*, y los *duares* y tribus no se puede progresar en este sentido. Tampoco podemos ignorar que es necesario una buena dosis de imaginación para lograr reconocer un contra-poder local crítico pero animador tanto social como económico en el territorio, y al mismo tiempo, garantizar la cohesión económica y la eficacia económica.

En este resurgir del territorio, la región juega el papel de ser la clave de bóveda de esta renovación institucional. La región debe ser concebida como el espacio "geo-económico de equilibrio (...) y como centro de legislación de la decisión política y de gestión de la economía" y, además, debe cumplir dos requisitos fundamentales: facilitar una mayor gobernabilidad de las políticas públicas locales dentro de un impulso en el que se reúnan el conjunto de los actores territoriales y, el establecimiento de "menos Estado", como forma de instauración de un poder local autónomo[152].

Aquí, vamos matizando el papel político de la región en su concepción, otra cuestión será su puesta en práctica y los resultados reales que tenga, tanto en el contexto político como social. La región debe ser el marco para facilitar la gobernabilidad a través de la aplicación de políticas públicas locales en las que participen todos los actores locales. La otra idea es la de un Estado menos intervencionista y regulador, con lo que ese espacio libre que supuestamente debe dejar el Estado, entre otras razones porque ya no las puede mantener, lo deben ocupar los actores locales, incluidos, los representantes locales y los agentes de autoridad.

Brahimi es el que reconoce el carácter utilitario de la regionalización en cuanto a la formación de ese Estado moderno, pero también recuerda que las razones políticas de la tardanza y del incumplimiento de las promesas del discurso del Monarca de 1984 no están aclaradas de forma pública.

La región también ha contribuido, al mismo tiempo que ha formado, parte del consenso político, creado en la década de los noventa. Pero la opacidad de los actores políticos en el proceso negociador, no permite ver con claridad porqué los partidos de la *Kutla* aceptaron un proyecto que no satisfacía sus demandas. Aunque se escudaran en

[152] SEDJARI, Ali. *Art. Cit.* Páginas. 336 y 337.

argumentos, como que el consenso se establecía en función de que la versión de la región de 1997 no fuera definitiva, sino que debía ir avanzando hasta alcanzar el proyecto propuesta por el Monarca en 1984, no basta para explicar el precio político que debían pagar los partidos de la *Kutla* por entrar en el juego político establecido desde el poder central, abandonando temas que habían sido bandera de sus críticas más persistentes al sistema, como que fuera el gobernador quien ejecutase las decisiones de la asamblea regional, la designación indirecta de ésta o, la confusa delimitación competencial[153].

Lo que también deja claro Brahimi es que la región no responde a una demanda social, ni a una reivindicación territorial ni tampoco política de los partidos de la *Kutla* sino, que ha sido el fruto de una decisión unilateral del centro del poder, del Monarca[154].

"La región de 1997, como la comuna de 1976, ha tenido la oportunidad de nacer ajena al combate político o a una aspiración del territorio, a la segmentación o a la autonomía. Participa de una doble idea directriz. El discurso convierte a la regionalización en un potente poder de democratización. Incluso si la versión de 1997 está erosionada por ciertas limitaciones de la autonomía regional, esta etapa abre a la democracia de participación tanto en el nivel territorial como por la representación de las regiones en la cámara alta, nuevos espacios de libertad y de poder"[155]. La regionalización, por otro lado, también está llena de proyectos económicos. La racionalización, la valorización de los potenciales productivos diferenciales de las regiones, la búsqueda de un crecimiento integrado y homogéneo, la revalorización del campo y de las zonas periféricas, son algunos de ellos. La regionalización está íntimamente ligada a la urbanización anárquica acelerada como consecuencia del éxodo rural. Por tanto la regionalización es la toma en consideración del gran riesgo de la inmigración creciente y descontrolada en las ciudades y de cómo sería más interesante lograr retener a esos potenciales inmigrantes en sus lugares de origen gracias a la potenciación del desarrollo social y económico[156].

[153] BRAHIMI, Mohamed. "Appréciation de la régionalisation à l´ombre de la recomposition politique et institutionnelle". En *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Nº 19. Avril-juin. 1997. Páginas. 35-82. Pag. 55

[154] BRAHIMI, Mohamed. *Art. Cit.* Pag. 39 y también en el artículo de BRAHIMI "La régionalisation: quelle faisabilité?" En *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Nº 8. 1996. Páginas. 11-28. Pag. 17.

[155] BRAHIMI, Mohamed. *Art. Cit.* Pag. 41.

[156] EL YAAGOUBI, Mohammed. "La région telle qu´elle pourrait être au Maroc?. En *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Nº 8. 1996. Páginas 85- 100. Páginas. 86 y 87.

La región es concebida también como una simple circunscripción de gestión, un lugar que justifique el tratamiento unificado de las necesidades y los problemas comunes a un territorio[157].

El equilibrio entre los argumentos a favor y en contra de la regionalización era difícil de conseguir pero, probablemente, no fuera esta la cuestión, lo que nos interesa es saber cómo una vez adoptada la decisión, se justifica.

Un argumento en contra de la región, es el que viene a decir, que la región no garantiza una mayor democratización. Si el poder, finalmente, no es devuelto al ciudadano, qué más da que la decisión política se adopte en la capital del país que en la capital de la región.

Además, cómo un Estado como el marroquí fuertemente centralizado va a aceptar la existencia de poderes regionales concurrentes. La aparición de un espacio socio-político autónomo con respecto al *Majzén* parece difícilmente concebible[158].

La región no sería más que otro mecanismo de retomar los movimientos que se produzcan en la base para encauzarlos y orientarlos hacia un apoyo del poder central. Es decir, que la región no sería más que una nueva forma de encuadrar la población, cooptar a las nuevas elites e introducirlas en el sistema político y, legitimar al poder central.

Por tanto, ¿la descentralización no sería más que una trampa para seguir manteniendo los difíciles equilibrios sociales?

Con las provincias y las prefecturas lo pudimos ver con claridad, las constantes divisiones administrativas, el papel de los agentes de autoridad, la estructura en sí de estas colectividades locales no tiene más fin que el del control social y obtener la sumisión al orden central.

Otra hipótesis es la que ya hemos comentado más arriba, la región no es más que la consecuencia de la incapacidad del Estado de gestionar y de dar respuestas. La región serviría de pantalla entre el poder central y la sociedad, amortiguador de todo conflicto entre estos actores además de compartir la responsabilidad en caso de fracaso.

Incluso, la representación de la región en la segunda cámara parlamentaria que es presentada como un gran avance, no supone ninguna innovación con respecto a la

[157] BRAHIMI, Mohamed . "La région quelle faisabilité?. *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Nª 8. 1996. Pag. 17

[158] BRAHIMI, Mohamed. "La région au Maroc entre le réel et le virtuel". En SEDJARI, Ali. *État-nation et prospective des territoires.*L´Harmattan y GRET. Rabat. 1996. Pag. 276.

tradición marroquí de tener representados a los poderes locales en el sistema parlamentario. La vuelta al bicameralismo es reconocido por algunos autores como la forma de compensar la concesión hecha a la *Kutla* de elegir a través de sufragio directo la totalidad del Parlamento. Así, se le concede la reivindicación clásica de los partidos de la antigua oposición, la elección por sufragio directo de la totalidad de la cámara de representantes pero, se instaura una cámara de consejeros o segunda cámara formada por representantes de las colectividades locales, las cámaras profesionales y los sindicatos elegidos por sufragio indirecto. Esta cámara de consejeros ha sido concebida como el contrapeso a una primera cámara que se hace más difícil de controlar políticamente, más aún, si se lleva anunciando la alternancia del gobierno[159].

La región ha jugado también un papel político más inmediato, el de ser un elemento del consenso político y de la batalla electoral. Pocos políticos son los que reconocieron la idea de que la construcción regional inserta dentro de la reforma constitucional era algo más serio como para estar dentro de la batalla electoral como simple moneda de cambio de la prometida alternancia[160].

Brahimi en este capítulo que juega a la seriedad científica exponiendo los argumentos en contra y a favor de la construcción regional, no deja de caer en cierto cinismo cuando después de dejar claro que los argumentos que muestran el doble juego de la regionalización, justifica la creación de la región tal y como ha sido concebida por la ley de 1997, recordando la reforma comunal de 1976. Comienza por decir que la verdadera trampa sería creer que el Estado hubiera descubierto de repente las virtudes de la descentralización y, que hubiera decidido purgar su centralismo y confiar al territorio una parte del destino de Marruecos. La reforma comunal vino como consecuencia de la "recuperación de las provincias del sur", de la necesidad de encontrar un proyecto "federalizador" que descongelara el clima político. Pero también hay que reconocer que este proyecto que surgió del poder central y como respuesta política a una situación grave de inmovilismo, ha tenido una serie de consecuencias positivas que han ido más allá de los objetivos previstos en un primer momento.

[159] BRAHIMI, Mohamed. *Art. Cit.* Pag. 286.

[160] Es Ahmed Osman, presidente del RNI (Rassemblement National Indépendant) quien cita Brahimi como uno de los pocos políticos que declaran, de forma pública, la utilización política dentro de la campaña electoral de la regionalización. BRAHIMI, Mohamed. "la région quelle faisabilité?". *Art. Cit.* Pag. 18

Para Brahimi, desde una concepción maquiavélica, poco importa las motivaciones subterráneas si al final se ha conseguido una conquista política[161]. Con la región puede pasar exactamente lo mismo, que el resultado de una negociación política sobre un proyecto lanzado de forma unilateral por el poder central, puede que sus efectos sobrepasen las expectativas y los fines para los que fue creada.

3.J.- UN PRIMER BALANCE PARA LA REGIÓN

El proyecto de regionalización ha sido un proyecto evidentemente político que ha debido hacer frente al centralismo endémico de la administración, la crisis económica, las convulsiones financieras del Tesoro Público y, los avatares y negociaciones del campo político.

Si bien la región, último eslabón del proceso descentralizador, ha venido aupada por la fuerza ascendente del consenso político, se ha topado con una situación económica nada favorable para su concreción, en función de las pautas establecidas en el discurso político.

Para algunos, con la región se ha conseguido llenar un vacío que había en el esquema estructural de la administración territorial para cuestiones relacionadas con la ordenación del territorio o la economía territorial. Sin embargo, para otros, la región, precisamente en esta coyuntura económica, puede ser una "descentralización de más"[162]. En vez de controlar el gasto público, se incrementa la burocracia, los presupuestos y, se grava el sistema fiscal.

Es muy probable que lo más racional, sobre todo, desde un punto de vista económico, hubiera sido no poner en marcha el proyecto sobre la regionalización, pero lo que está claro es que había razones políticas que impulsaron este proyecto, razones que incluso ahora no están claras, que van más allá de la pura razón.

Estas mismas razones políticas han hecho que la región anunciada por el discurso de Hassan II en 1984 quedara arrinconada e incluso los puntos clave para una colectividad territorial verdaderamente descentralizada tampoco han sido reconocidos en la legislación sobre la región. Aspectos como que la elección de los consejeros regionales para que gozaran de una plena legitimidad sólo podía ser a través de sufragio

[161] BRAHIMI, Mohamed. *Art. Cit.* Páginas. 280 y 281.

[162] Brahimi se pregunta si la región no es demasiado cara para su país. BRAHIMI, Mohamed. "L´an I de la région". En *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Nº 16 de la série "Thèmes actuels". 1998. Páginas. 7- 18. Pag. 8.

universal directo, que el ejecutivo fuera también elegido para garantizar la mayor independencia posible, una administración propia y capacitada para la gestión de los asuntos regionales y, por último, unos recursos financieros suficientes para mantener todo este edificio, se han quedado fuera de la concepción de la región. La única razón justificadora para aceptar una región tan débil es que será sometida a una evolución progresiva hacia una mayor descentralización y autonomía en sucesivas reformas pero, que por el momento, los marroquíes deben conformarse con una región ambigua y dependiente.

Todo esto que acabamos de afirmar no debe ocultar las aportaciones novedosas que ha tenido la regulación regional con respecto a la comunal que como ya dijimos, ha sido seguida prácticamente en su totalidad a la hora de elaborar el dahir sobre la organización regional.

Estas novedades son las siguientes:

- La composición híbrida de la asamblea. El consejo va a estar compuesta de miembros electos y de miembros de pleno derecho cuya función es meramente consultiva.
- La elección de la mesa del consejo combina dos legitimidades distintas puesto que se utilizan dos modos de escrutinio diferentes.
- La introducción de la prohibición de la acumulación de determinados mandatos.
- Un fortalecimiento del poder del presidente del consejo regional a pesar de que sea el gobernador de la provincia capital de la región quien ejecute las decisiones adoptadas por el consejo.
- Instauración de mecanismos para garantizar el control sobre el ejecutivo: derecho de información, contrafirma, demanda de explicación, petición al Ministro del Interior, recursos a los tribunales administrativos y sesiones de interpelación al gobernador.
- Refuerzo del reglamento y del papel de las comisiones permanentes.
- Un ejercicio de la tutela administrativa menos riguroso: reducción de los plazos del control a priori, motivación del rechazo de las deliberaciones y de la demanda de segunda lectura, y reconocimiento expreso del derecho a recurrir a los tribunales administrativos.

- La sanción al absentismo a través de la disolución de pleno derecho de los consejos que sean incapaces de reunir un tercio de sus miembros después de la tercera convocatoria.
- Un incremento del control judicial: los casos de nulidad y anulabilidad son exclusivos del juez administrativo que debe resolver en el plazo de un mes.
- La instauración de nuevas formas de control: Tribunales Regionales de Cuentas, Consejo superior de la Promoción Nacional y del Plan, Comité Interministerial de Ordenación del Territorio.
- El reconocimiento de una administración dependiente de la autoridad del presidente del consejo regional, paralela a los servicios del ejecutivo.
- La atribución de poderes ejecutivos al presidente del comité interregional de cooperación.
- La creación de un Fondo de Perecuación y de desarrollo regional para la promoción de la solidaridad y de los mecanismos de corrección horizontal de las diferencias territoriales.
- El establecimiento de los medios de cooperación y de partenariado a través de unos mecanismos jurídicos abiertos a la cooperación: convenciones, contratos de plan, establecimientos públicos interregionales y cooperación horizontal y vertical.
- La mejora de los medios de comunicación con la creación de un Boletín Oficial de las Colectividades Locales[163].

Lo que sí es sorprendente es que después de haber ocupado un lugar principal en el debate y en el discurso político, la región ha sido ignorada tanto en su concreción como en sus dos años de vida. Es cierto, que otros temas le han robado el protagonismo (las elecciones locales, legislativas y, la alternancia gubernamental), pero la diferencia entre la importancia dada a la región antes de 1997 y después de 1997 es demasiado acentuada como para pasar desapercibida.

[163] BRAHIMI, Mohamed. *Art. Cit.* Pag. 10

3.J.1.- REPARTO DE ESCAÑOS POR FORMACIÓN POLÍTICA[164].

TABLA IV.2

PARTIDO	ESCAÑOS	PORCENTAJE
PI (Parti de l´Istiqlal)	143	11,72%
RNI (Rassemblement National des Independants)	135	11,06%
MP (Mouvement Populaire)	119	9,75%
UC (Union Constitutionnelle)	112	9,18%
USFP (Union Socialiste des Forces Populaires)	104	8,52%
MDS (Mouvement Démocratique et Social)	87	7,13%
PND (Parti National Démocratique)	38	3,11%
MNP (Mouvement National Populaire)	34	2,78%
PPS (Parti du Progrès et du Socialisme)	14	1,14%
PA (Parti de l´action)	10	0,81%
OADP (Organisation de l´action démocratique et Populaire)	7	O,57%
FFD (Front des Forces Démocratiques)	6	0,49%
PDI (Parti Démocratique et de l´Indépendance)	3	0,24%
PSD (Parti Socialiste Démocratique)	2	0,16%
SAP (Sans Appartenence politique)	293	24,01%%

[164] BRAHIMI, Mohamed. *Art. Cit.* Pag. 11

3.J.2.- REPARTO DE ESCAÑOS POR BLOQUE POLÍTICO[165].

TABLA IV.3

BLOQUE POLÍTICO	ESCAÑOS	PORCENTAJE
Kutla	274	22,46%
Wifaq	269	22,05%
Centro	256	20,98%
Otros	15	1,23%
SAP	293	24,01%

Hay dos elementos que debemos destacar de estas tablas que nos muestran los resultados de las primeras elecciones regionales:

En primer lugar, la poca diferencia de escaños obtenida por los tres bloques políticos: la *Kutla* que está formada por los partidos de la anterior oposición y que en la actualidad forman el gobierno; la *wifaq* conformada por los partidos más conservadores y supuestamente afines a las directrices de Palacio y, finalmente, el llamado centro, de reciente creación, de forma un tanto artificial, para que el espectro político estuviera completamente cubierto.

Además, estos resultados no difieren de los obtenidos por estos tres bloques en las elecciones legislativas, es decir, que no se sale ni un ápice del boceto dibujado por el poder central para que se produjera la alternancia.

En segundo lugar, debemos destacar la importancia de esa franja de "independientes", llamados "Sans Appartenance Politique" que son los que mayor número de escaños han obtenido. Este fenómeno recurrente en la historia de las confrontaciones electorales en Marruecos nos demuestra por un lado, la débil presencia de los partidos políticos en el territorio, la falta de unas estructuras que sean capaces de estructurar la militancia y la participación de la población en las elecciones y, por otro lado, impide que la conformación de la asamblea siga una estructura homogénea y sea imposible la formación de alianzas y, que las decisiones adoptadas por el consejo regional sigan una lógica y una continuidad con respecto a un programa o a unas líneas políticas.

[165] BRAHIMI, Mohamed. *Art. Cit.Ibidem.*

TABLA IV.4.-Distribución por categorías profesionales de los miembros de los consejos regionales[166].

Profesión	Número	%
Agricultor	239	19,5901639
Comerciante	174	14,2622951
Obrero	25	2,04918033
Artesano	78	6,39344262
Funcionario	231	18,9344262
Enseñante	144	11,8032787
Estudiante	1	0,08196721
Asalariados	83	6,80327869
Pescadores	12	0,98360656
Industrial	14	1,14754098
Profesiones liberales	89	7,29508197
Directores de sociedades	77	6,31147541
Jubilado	25	2,04918033
Sin trabajo	6	0,49180328
Otros	22	1,80327869
Total	**1220**	**100**

[166] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES.*Elections Régionales du 24 octobre 1997. Données statistiques* VII Colloque National des Collectivités Locales. Casablanca, 19, 20 et 21 octobre 1998. Página 13.

TABLA IV.5.-Distribución por regiones de los consejeros regionales según su categoría profesional[167].

Profesiones / Regiones	Agricultores	Artesanos	Otros	Comerciantes	Directores de sociedades	Profesores	Estudiantes	Funcionarios	Industriales	Obreros	Pescadores	Profesiones liberales	Jubilados	Asalariados	Desempleados	**Total**
GRAND CASABLANCA	10	5	5	11	14	12	0	22	2	1	1	11	2	12	2	**79**
RABAT-SALE-ZEMMOUR-ZAER	13	9	2	12	7	8	0	18	0	0	1	9	2	4	0	**69**
GHARB-CHRARDA-BENI-HSSEN	21	5	2	9	3	9	0	7	1	1	0	3	1	3	0	**56**
TANGER-TETOUAN	18	5	3	11	3	15	0	9	3	5	1	7	0	10	0	**64**
MEKNES-TAFILALET	20	3	2	11	5	9	0	15	3	3	0	6	5	3	0	**65**
L'ORIENTAL	17	6	2	14	7	9	0	15	0	2	1	2	1	7	2	**70**
TAZA-AL HOCEIMA-TAOUNATE	11	4	0	15	2	8	0	15	1	0	0	5	1	3	0	**55**
FES-BOULEMANE	14	6	0	5	4	8	0	17	2	1	0	4	0	8	1	**54**
TADLA-AZILAL	18	4	1	6	5	11	0	11	0	3	0	1	2	3	0	**56**
CHAOUIA-OUARDIGHA	18	4	0	6	6	7	0	12	1	1	1	9	4	6	0	**53**
DOUKALA-ABDA	17	6	2	8	4	6	0	15	0	1	3	6	0	2	0	**58**
MARRAKECH-TENSIFT-AL HAOUZ	24	7	1	20	5	16	0	14	0	4	1	11	2	5	0	**87**

[167] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES.*Op. Cit*. Página 18.

Profesiones / Regiones	Agricultores	Artesanos	Otros	Comerciantes	Directores de sociedades	Profesores	Estudiantes	Funcionarios	Industriales	Obreros	Pescadores	Profesiones liberales	Jubilados	Asalariados	Desempleados	**Total**
SOUSS-MASSA-DRAA	22	5	2	11	7	22	1	21	1	2	1	7	0	8	0	**91**
GUELMIM-ES SEMARA	9	3	0	13	2	4	0	11	0	1	0	4	3	4	1	**42**
LAAYOUNE-BOUJDOUR-SAKIA EL HAMRA	4	2	0	16	2	0	0	13	0	0	0	4	2	2	0	**37**
OUED-EDDAHAB-LAGOUIRA	3	4	0	6	1	0	0	16	0	0	2	0	0	3	0	**30**
TOTAL	**239**	**78**	**22**	**174**	**77**	**144**	**1**	**231**	**14**	**25**	**12**	**89**	**25**	**83**	**6**	**966**

Figura IV.1.-Distribución por categorías profesionales y por regiones de los miembros de los consejos regionales

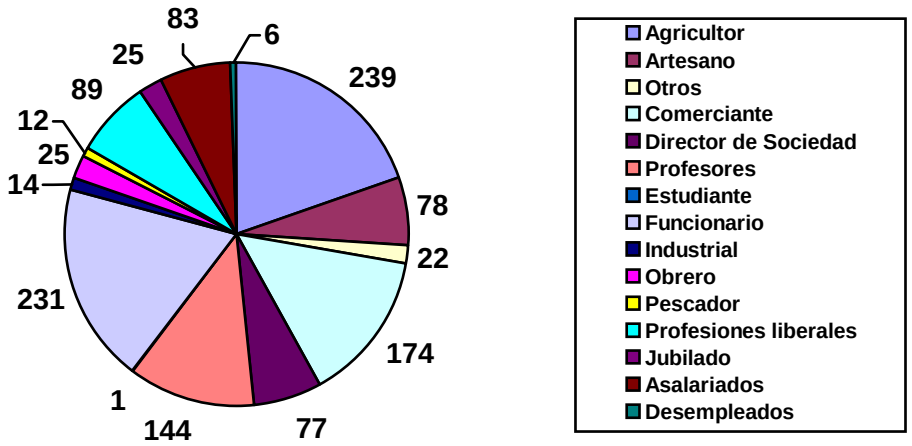
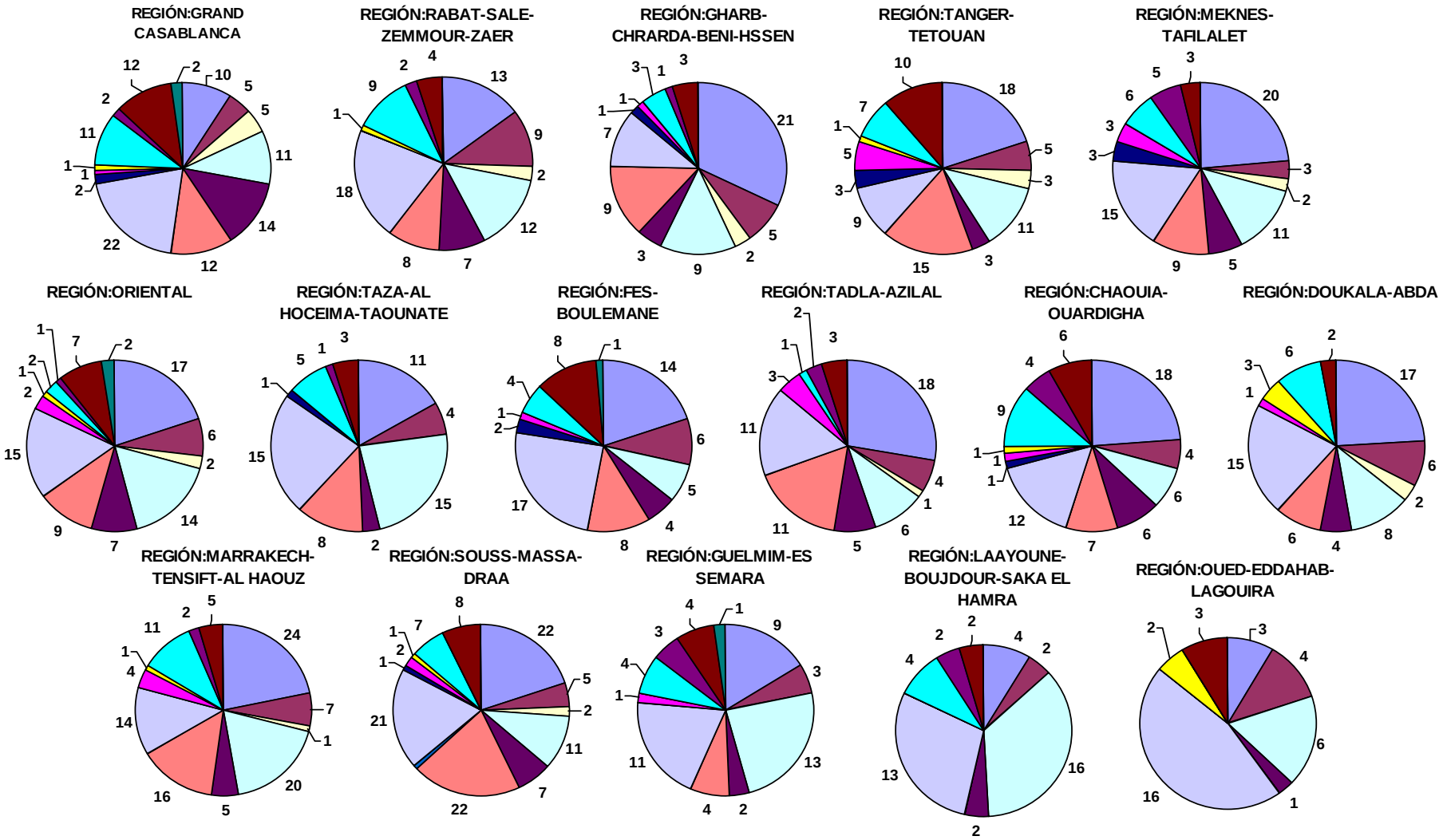


Figura IV.1 (Continuación)



3.J.3.- LA PRESENCIA DE LAS FUERZAS SINDICALES EN LAS ASAMBLEAS REGIONALES (113 escaños, es decir, el 9,26% del total) [168].

TABLA IV.6

SINDICATO	ESCAÑOS	PORCENTAJE
CDT (Confédération Démocratique du Travail)	38	33,62%
UMT (Union Marocaine du Travail)	24	21,23%
UGTM (Union Générale des Travailleurs du Maroc)	15	13,27%
UDT (Union démocratique des Travailleurs)	3	2,65%
FOM (Forces Ouvrières Marocaines)	1	0,88%
USD (Union des Syndicats Démocratique)	1	0,88%
SAS (Sans Appartenence syndical)	31	27,43%

De esta tabla podríamos destacar dos aspectos: de nuevo, la importancia de los representantes no afiliados a ningún sindicato que obtienen el 27% del total de los escaños, lo que pone de manifiesto que a pesar de la larga historia del movimiento sindical en Marruecos, de sus renovados apoyos políticos y de los medios de comunicación de los que dispone, no ha conseguido consolidar una estructura capaz de garantizar su presencia en la esfera local.

El otro aspecto digno de resaltar es que las tres principales fuerzas sindicales son las que consiguen el 70% de los escaños restantes. De estos tres sindicatos resalta de forma contundente la CDT con el 33,62% seguida por la UMT y la UGTM, que mantiene una diferencia de más de la mitad de los escaños obtenidos por la CDT.

[168] BRAHIMI, Mohamed. *Art. Cit.* Pag. 12

3.J.4.- LAS PRESIDENCIAS DE LOS CONSEJOS REGIONALES OBTENIDAS POR PARTIDOS POLÍTICOS[169].

Union Constitutionnelle: 5

TABLA IV.7.

REGIÓN	PRESIDENTE
Chaouia-Ouardigha	Mohamed Jalal Essaid
Grand Casablanca	Mohamed Labsir
Doukkala Abda	Abdellatif Semlali
Marrakech- Tensift- Al Haouz	Abdellaziz Lemsioui
Laâyoune- Boujdour- Saguia El Hamra	Brika Zerouali

Rassemblement national des indépendants: 4

TABLA IV.8.

REGIÓN	PRESIDENTE
Oriental	Mustapha Mansouri
Souss- Massa- Drâa	Bouhdoud Mohamed Boudlal
Oued Ed Dahab- Lagouira	Cheikh Amar
Guelmim- Es Semara	Omar Bouaida

Mouvement Populaire: 2

TABLA IV.9.

REGIÓN	PRESIDENTE
Fès- Boulemane	M´Hand Laenser
Taza- Al Hoceima- Taounate	Abdeslem Beroual

Union Socialiste des Forces Populaires: 1

TABLA IV.10.

REGIÓN	PRESIDENTE
Gharb Chrarda- Bni Hsen	Abdelouahed Radi

[169] BRAHIMI, Mohamed. *Art. Cit.* Pag. 13

Parti de l´Istiqlal: 1

TABLA IV.11.

REGIÓN	PRESIDENTE
Tanger- Tétouan	Mohamed Saâd El Alami

Sans Appartenence Politique: 3

TABLA IV.12.

REGIÓN	***PRESIDENTE***
Rabat- Salé- Zemmour- Zaër	Abdelkbir Berkia
Meknès- Tafilalet	Driss Toulali
Tadla- Azilal	Salah Hamzaoui

Brahimi, del que estamos obteniendo estos datos, hace varias lecturas:

1.- Los presidentes de las distintas regiones son personajes de relevancia pública, presidentes de las dos cámaras parlamentarias, miembros del gobierno, antiguos ministros, responsables de los partidos políticos, parlamentarios y personalidades de la sociedad civil.

2.- De esta constatación se desprende la siguiente: la persistencia de la acumulación de mandatos públicos. La ley regional la única acumulación que prohibe de forma explícita es la de la presidencia de la asamblea provincial o prefectoral y la de la región, para los demás mandatos se ha optado por una interpretación más favorable para los representantes que acumulan mandatos. Pero, aún así, ha habido presidentes de asambleas provinciales o prefectorales que se han presentado a las presidencias de las asambleas regionales, con la pretensión posterior de decidirse por un cargo u otro. Sin embargo, no se trata de un problema de incompatibilidad, sino de inelegibilidad, que es diferente, es decir, no es que una vez elegido el candidato opte por uno u otro cargo, sino que ni siquiera se puede presentar. Lo curioso es que los otros candidatos afectados no han recurrido a los tribunales administrativos para que decidieran sobre esta cuestión y se fuera asentando de esta forma, una jurisprudencia y unos hábitos para las próximas elecciones.

El problema de la acumulación de mandatos es también un problema permanente en el sistema político administrativo francés. Había dos formas de concebir la

acumulación de mandatos: una que abogaba por la pervivencia de la acumulación de mandatos bajo la justificación de la experiencia, la práctica, el conocimiento y la información de la que goza un político con varias representaciones. La otra concepción, abordaba la acumulación de mandatos de una forma más negativa. Es cierto que hay que revalorizar los cargos locales pero cuando se acumulan varios mandatos, se cae en la indisponibilidad, el abandono, la burocratización y la tecnocracia. Si no se ha atacado al sistema de representación y se no se ha prohibido la acumulación de mandatos ha sido por la presión de los notables que son los mismos que deciden en la esfera central que en la local y que no estaban, ni están dispuestos a perder su poder.

En Marruecos, a pesar de que se quiera revalorizar los puestos de representación de las colectividades locales, se quiera cooptar a los notables locales para esos puestos para el impulso de las asambleas locales, no se puede olvidar que la acumulación de mandatos no sólo acarrea una serie de inconvenientes técnicos y puramente físicos (de incompatibilidad de horarios, de desplazamientos,...), sino que supone un déficit democrático, ya que son siempre los mismos los que llevan las riendas. Por tanto, de poco serviría la descentralización y la creación de nuevas colectividades locales como es el caso de las regiones, con una pretendida democratización si las elites gobernantes son las mismas en todos los niveles.

3.- Brahimi pone de manifiesto otro grave problema al hilo de los presidentes de las asambleas regionales. El hecho de que todos los presidentes sean políticos y no haya ningún representante de las cámaras profesionales o de las formaciones sindicales, no ha sido fruto del azar, sino de una práctica ya habitual en las asambleas provinciales, que se ha extendido a las regiones a pesar de ser ilegal. Los representantes de las cámaras profesionales y de los sindicatos no sólo no forman parte de las mesas de los consejos regionales, sino que ni siquiera las votan. En la normativa no hay nada que impida este derecho a estos miembros de los consejos locales que, en la realidad, se practica[170].

4.- La última constatación que podemos hacer con respecto a los presidentes de las asambleas regionales es como la disciplina de partido, los sistemas de alianzas entre partidos próximos dentro de una misma franja del espectro político se esfuman ante la fuerza de los hombres. El peso de ciertos nombres hace que toda razón política y, que el respeto, incluso de la elección de los ciudadanos, quede en un segundo plano.

[170] BRAHIMI, Mohamed. *Art. Cit.* Pag. 14

Esto que era una práctica habitual dentro de los consejos comunales se ha reproducido en los consejos regionales.

Con la siguiente tabla se puede observar como no hay una relación entre el partido político que se lleva la presidencia y el número de votos y de escaños obtenidos.

TABLA IV.13

REGIÓN	Nº DE ESCAÑOS	PRESIDENTE	Nº DE ESCAÑOS DEL PARTIDO DIRIGENTE	TOTAL DE ESCAÑOS DEL BLOQUE	TOTAL DE ESCAÑOS DE LOS BLOQUES CONCURRENTES
Oued Eddahab-Lagouira	35	RNI	3	6	*Wifaq* 10 *Kutla* 4
Laâyoune-Boujdour-Ssakia El Hamra	45	UC	4	6	Centro 13 *Kutla* 12 SAP 9
Guelmim- Es-Semara	55	RNI	5	13	*Wifaq* 14 *Kutla* 10
Souss Massa- Drâa	110	RNI	20	25	SAP 34 *Wifaq* 29 *Kutla* 10
El Gharb Chrarda Bni Hsen	65	USFP	6	14	SAP 21 Centro 21 *Wifaq* 2
Chaouia- Ouardigha	75	UC	16	24	Centro 19 *Kutla* 13 SAP 10

TABLA IV.13 (Continuación)

REGIÓN	Nº DE ESCAÑOS	PRESIDENTE	Nº DE ESCAÑOS DEL PARTIDO	TOTAL DE ESCAÑOS DEL BLOQUE	TOTAL DE ESCAÑOS DE LOS BLOQUES CONCURREN
Marrakech-Tensift-Al Haouz	110	UC	26	40	*Kutla* 30 Centro 15 SAP 14
Oriental	85	RNI	8	18	SAP 32 *Kutla* 22 *Wifaq* 7
Rabat-Salé-Zemmour-Zaër	85	SAP	25		Centro 22 *Kutla* 15 *Wifaq* 11
Doukkala-Abda	70	UC	4	17	Koutla 17 Centro 16 SAP 14
Tadla- Azilal	65	SAP	16		*Wifaq* 26 *Kutla* 11 Centro 6
Mequínez- Tafilalet	85	SAP	18		Centro 21 *Wifaq* 21 *Kutla* 19
Fez- Boulemane	70	MP	14	22	*Kutla* 32 Centro 7 SAP 2
Taza- Al Hoceima	65	MP	10	15	SAP 16 *Kutla* 15 Centro 14

TABLA IV.13 (Continuación)

REGIÓN	Nº DE ESCAÑOS	PRESIDENTE	Nº DE ESCAÑOS DEL PARTIDO	TOTAL DE ESCAÑOS DEL BLOQUE	TOTAL DE ESCAÑOS DE LOS BLOQUES CONCURREN
Tánger- Tetuán	90	PI	10	24	SAP 30 Centro 14 *Wifaq* 14
Grand Casablanca	110	UC	9	11	SAP 35 Centro 26 *Kutla* 23

Las elecciones de las asambleas regionales se produjeron en octubre de 1997. Una vez constituidas su función se centró en tres aspectos:

1.- La elección del presidente, de las mesas y de las comisiones sin mucha repercusión en los medios de comunicación.

2.- La votación del reglamento interno que no presentaba grandes dificultades ya que el Ministerio del Interior había elaborado un modelo que serviría para todas las asambleas regionales simplificando el trabajo y ganando en homogeneización.

3.- La votación de los presupuestos regionales. En este punto es donde se va a poner de manifiesto las dificultades que ha encontrado la región. El voluntarismo político se ha rendido ante la evidencia del determinismo económico.

Los recursos propios de las regiones, de origen fiscal, se pueden cifrar en 80 millones de dirhams. Los recursos afectados a las regiones desde el Tesoro Público ascienden a 5 millones por región.

Las dificultades para la aprobación de los presupuestos regionales dependían en gran manera de las dificultades de ley de finanzas del Estado. Finalmente se aprobaron los presupuestos regionales el 16 de junio de 1998, poco antes de la votación de la ley de finanzas.

Por tanto, no es que el gobierno de alternancia se haya retirado del proyecto regional, sino que la coyuntura económica y financiera hace imposible avanzar más rápido en el camino de la descentralización.

Los límites claros han venido por la búsqueda de un presupuesto equilibrado, no gravar el déficit del tesoro Público y, no crear una política de subvención y de desequilibrio en las regiones como ya lo existe en las comunas.

Este panorama económico ha provocado el hecho de que las regiones tengan que renunciar a su propia burocracia y, a la creación de infraestructuras y espacios físicos para su ubicación. La única posibilidad que se les ha ofrecido ha sido la de compartir sede con las prefecturas y provincias, con el riesgo de confundir administración descentralizada con la administración desconcentrada.

Lo que la región habría necesitado en función de la categoría dada como colectividad local sería: cuadros superiores de funcionarios, un sistema fiscal propio y adecuado para cubrir sus necesidades estructurales y abarcar el cumplimiento de sus competencias, la creación de dieciséis Tribunales regionales de Cuentas para dar cumplimiento a la nueva normativa para garantizar el control de las regiones y sus cuentas, la ampliación y mejor dotación de los tribunales administrativos, la instauración del fondo de perecuación y de desarrollo regional para garantizar la solidaridad interregional y evitar de esta manera las disparidades geográficas y, la creación de un Boletín Oficial de las Colectividades locales. Sin mencionar el cumplimiento de las competencias asignadas a las regiones (formación profesional, cuidado del medio ambiente, creación de edificios para universidades y hospitales, el desarrollo de la acción social y cultural y, planificar el desarrollo económico y social y la ordenación del territorio).

Tanto las estructuras e instituciones, como el desarrollo de sus competencias, no son más que fruto de una voluntad política del poder central refrendada por todas las fuerzas políticas que se ha visto frenada por la realidad prosaica de los dictados de la economía y de un mínimo equilibrio financiero[171].

[171] BRAHIMI, Mohamed. *Art. Cit.* 18. El autor después de hacer un repaso tan demoledor al año de vida de la región quiere dar en su conclusión un toque de esperanza y, él mismo, gran conocedor de la región y de las colectividades locales deja un camino abierto al evolucionismo como única vía de solución para no declarar de forma explícita que la región ha sido un gran fracaso y que él ya lo había anunciado en otros artículos previos a 1997. "La región seguramente, hace su entrada en el paisaje político y administrativo nacional en el peor momento. En el momento en el que el presupuesto del Estado está sacrificado a las duras leyes de la dieta, en donde la economía exangüe lamina la elasticidad del sistema fiscal y hace huir el ahorro, en donde la presión de la demanda social erosiona el margen de maniobra ya restringido de los poderes públicos, en donde las colectividades territoriales existentes se resignan a la impotencia, podemos preguntarnos si esta descentralización no es una descentralización de más". BRAHIMI, Mohamed. "La régionalisation: quelle faisabilité?". *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Série Themes Actuels.Nº 8. 1996. Páginas. 11- 27. Pag. 27. Y en BRAHIMI, Mohamed. "Appréciation de la

4.- CONCLUSIÓN

El concepto de región surge como uno de los conceptos clave dentro de la política de planificación. La región va a estar presente en los objetivos de todos los planes de desarrollo desde que Marruecos alcanza la Independencia como estructura que facilitaría el desarrollo. La distancia entre los objetivos de los planes y sus concreciones es muy grande. La región sólo ha tenido el papel de ser una palabra clave en el discurso político que con sólo mencionarla parecía que iba a solucionar todos los males del país, lo mismo que otras "palabras mágicas" como planificación para el desarrollo o la ordenación del territorio.

En cuanto a la región de 1971, podemos afirmar que sólo fue concebida como un marco para la desconcentración y la consulta. No existía una voluntad política de llevar a cabo una verdadera política de regionalización ya que el Estado se caracterizaba por su fuerte centralización y no iba a permitir la emergencia de contrapoderes locales que no fuera capaz de controlar e integrar dentro de sus estructuras institucionales.

La inexistencia de esta política de regionalización impedía que la región propugnada en el discurso pudiera profundizar en el proceso de descentralización y que pudiera servir para un desarrollo económico regional con carácter prospectivo.

Por tanto, sus objetivos, los no declarados, fueron políticos: sacar al debate público una cuestión diferente y atrayente que supusiera una palanca al desarrollo económico y social, que terminara con el inmovilismo en el que se encontraba el régimen desde 1965.

La región va perdiendo importancia porque institucionalmente no existe y porque surgen otros temas de mayor interés (como la Marcha Verde o la comuna), hasta que en 1984 Hassan II hace un discurso que si no fuera porque ha sido tantas veces citado resultaría verdaderamente sorprendente. La región que se propugna va más allá de las meras colectividades locales ya que el modelo propuesto es el del Estado federal alemán.

Lo realmente difícil fue, en primer lugar, justificar y descubrir el porqué de un discurso tan arriesgado (Marruecos siempre ha tenido un problema de integridad territorial, de ahí que su contrapolítica haya sido la de centralizar). La recuperación de las provincias del Sahara Occidental dentro del Estado, pero con un amplio margen de

régionalisationà l´ombre de la recomposition politique et institutionnelle". Páginas. 35–82. Páginas. 79 y 82.

autonomía, parece una de las razones más acertadas para explicar este discurso del Monarca. En segundo lugar, tampoco fue una tarea sencilla la adaptación de las orientaciones de Hassan II a la realidad marroquí.

Esta fase de adaptación ha durado trece años y los resultados no se aproximan, por supuesto, a la región adelantada en el discurso, pero tampoco ha llegado a cubrir las expectativas de aquellos que esperaban conocer una región cuya asamblea fuera elegida por sufragio universal directo, el ejecutivo fuera el presidente y no el gobernador, que contara con unas instituciones, una administración y un sistema fiscal propio, que garantizan el desarrollo autónomo de sus competencias...

La región reconocida por primera vez en la Constitución de 1992 y más tarde, tras la revisión constitucional de 1996, no satisface a nadie. Es el fruto de un complicado juego político, en donde, las razones de desarrollo económico y administrativas quedan en un segundo plano frente a la voluntad política.

Ante la pregunta de cuál era la finalidad del proceso de regionalización, si era una esfera para el desarrollo de la democracia o, el fin de la centralización o, el espacio ideal para fomentar el desarrollo económico o, el seguimiento de una pauta internacional, la del regionalismo transnacional, la respuesta sería muy compleja y aunque la región podría servir para alcanzar estos objetivos, la región de Marruecos ha tenido una finalidad diferente, si bien, todas las anteriores entraban dentro de los posibles anunciados formalmente por sus creadores.

La región en Marruecos que ha sido el fruto de una iniciativa del poder central y no la respuesta a unas demandas socio-locales ni políticas, ha servido como eje vertebrador en torno al consenso político. Porque a la luz de su formalización y de su concreción en la realidad no tendría ningún sentido, es más, podríamos afirmar que ha sido un rotundo fracaso.

Precisamente, el precio del consenso es una región vacía de contenido y que ha nacido muerta.

El consenso para las reformas institucionales y la constitucional surge tras la promesa de la alternancia.

Por tanto, tenemos una región que no satisface a nadie pero que tampoco, nadie ha pedido, que es fruto del consenso y al mismo tiempo, uno de los elementos que sirve para articularlo.

Otro tema que no podemos ignorar y, que formaba parte de las propuestas para alcanzar una región entendida como colectividad local, es que era necesario la reforma de la provincia y una profundización en el proceso de desconcentración.

Los fuertes mecanismos de tutela y la elección de los representantes locales nos muestran no sólo la voluntad desde el poder central de controlar políticamente todo el territorio, sino la sistemática desconfianza en la madurez del pueblo y de sus elites.

Si no olvidamos la crisis económica y financiera por la que está atravesando el país, podemos afirmar, que la región ha sido una “descentralización de más”. A no ser, que sea comprendida como fuente de legitimidad para el Estado, como reconocimiento de la emergencia de los territorios que implica una redefinición del papel de un Estado incapaz de gestionar y de dar respuestas a las demandas sociales.

La descentralización no ha sido concebida en ningún momento para dar mayor poder a los ciudadanos. La descentralización no es más que una trampa para seguir manteniendo los difíciles equilibrios sociales.

La región no será fruto de la historia, la geografía y las identidades etno-culturales pero sí es el resultado del compromiso político.

La región desde la década de los 80 hasta el 97 ha sido un tema recurrente del debate político y contrasta con el olvido en el que ha caído desde esta última fecha. Con la región puede ser que ocurra como con la comuna, es decir, que los efectos vayan más allá de las expectativas y de los fines por los que fue creada.

CAPITULO V:
LA COMUNA Y EL INICIO DE LA DESCENTRALIZACIÓN.

1.-INTRODUCCIÓN

El enfoque que vamos a adoptar tiene una doble vertiente: por un lado, la relación Estado/Administración y, por otro, la relación Administración/Sociedad. En las dos se inserta la descentralización. La descentralización no es una técnica de relación entre el Estado y las colectividades locales, o al menos, no es sólo eso, sino que debe implicar el análisis de los actores sociales que intervienen (elites locales, partidos políticos, burocracia...) y las estrategias seguidas (reales, posibles, supuestas, disimuladas, veladas,...) en la búsqueda de lo que debe ser su gran objetivo, la democratización[1]. Este amplio enfoque es el que hemos intentado aplicar en este último capítulo centrado en el estudio de la comuna marroquí. Es precisamente, en esta colectividad local, en donde podemos detenernos a analizar el proceso de descentralización no sólo, desde el estudio de las competencias del consejo comunal y su presidente, o el ejercicio de la tutela por parte de la Administración central, sino, que vamos a abordar el papel de las elites locales en las alianzas establecidas entre el poder central y la periferia; el sistema fiscal local, medidor de la autonomía de los entes locales; los recursos humanos de los que dispone la colectividad local, las elecciones locales y, por último, haremos un breve repaso del proceso de descentralización desde el contexto del que parte hasta la realidad que encontramos. Este trayecto estará guiado por la concepción de descentralización que se ha utilizado en Marruecos en el discurso, tanto político como científico, para constatar los logros y los fracasos de este proceso de descentralización que nos muestra las quiebras y también, los equilibrios de la distribución del poder en el territorio, de un Estado en crisis que es consciente de las potencialidades del espacio para el mantenimiento de su poder.

2.- MARCO JURÍDICO DE LA COMUNA

Dentro del proceso de descentralización existe un elemento clave que estructura la administración territorial y en donde únicamente podemos hablar de descentralización administrativa, nos referimos a la comuna como colectividad local. La comuna fue escogida como punto neurálgico, tras la Independencia, dentro del sistema político, económico y social del país y su objetivo principal era el desarrollo de las

agrupaciones humanas que engloba y el encuentro entre "las orientaciones nacionales y las realidades locales"[2].

Por tanto, la regulación de la comuna exigía tener presentes ciertas variables que permitieran alcanzar los objetivos que habían sido fijados para esta colectividad local. La uniformización del régimen jurídico de las comunas urbanas y el de las comunas rurales, el respeto de las realidades tribales, es decir, la inserción de un pasado reciente y, sobre todo, de una fuerza social representada por los notables locales dentro del juego institucional, la delimitación del territorio de las colectividades locales de tal forma que facilitara el desarrollo económico y social[3], la democratización de la gestión local, y mantener el difícil equilibrio entre la acción del Estado en el territorio a través de los servicios exteriores y de sus agentes de autoridad y la acción propia de las comunas, exigía el control riguroso del Estado para que garantizara cierta armonía[4].

Sin ni siquiera cuestionar la idoneidad de estos objetivos planteados oficialmente por los poderes centrales para guiar la regulación de las comunas, sí que nos detendremos en los meandros que el proceso de descentralización ha dejado en los últimos cuarenta años para analizar cuáles de estos objetivos se han alcanzado y cuáles no, pero sobre todo para comprobar lo necesario que es el control riguroso del Estado sobre las colectividades locales para garantizar la consecución de los objetivos que ha establecido unilateralmente sin dejar ningún resquicio a la participación ni a la consulta.

La herencia del Protectorado estaba presente, por tanto, era mejor no negarlo, no romper con ello por miedo a desbaratar el incipiente Estado que se alzaba. La administración como garante del Estado es una de las constantes en las transiciones.

[1] BEKHECHI, Mohamed Abdelwahab. "Collectivités locales et développement". En *Revue Marocaine de finances publiques et d´économie. Décentralisation/Déconcentration.* Nº 8 Spécial. 1992. Páginas: 50-62. Pag. 51

[2] BASRI, Driss. *La décentralisation au Maroc. De la commune à la région.* Collection Edification d´un État moderne. Nathan. Paris. 1994. Pag. 32.

[3] La idea de crear una división comunal de tal forma que se crearan nuevos espacios de desarrollo económico y de solidaridad social que encontramos en artículo de NICOLAS-MOURER, H. "Les collectivités locales dans l´administration du Royaume du Maroc". *Annuaire de l´Afrique du Nord.* CNRS. Vol. II. 1963. Páginas: 129-160, Pag. 146, está en contradicción con el mantenimiento o respeto de las antiguas divisiones tribales. Es más, el objetivo era terminar con toda identidad tribal y construir una colectividad que crearan unos lazos distintos a los existentes antes de la Independencia que recordaban todo el conflicto entre los nacionalistas y los notables locales que habían traicionado al Monarca y al país.

[4] BASRI, D. *Op. Cit.* Pag. 33.

Marruecos a pesar de su voluntad de ruptura con un pasado humillante no podía reconstruir una administración territorial de un día para otro[5].

La carta comunal de 1960 inspirada en la ley francesa de 1884 sobre la descentralización es la primera regulación sobre las comunas. La comuna gozará de la personalidad civil y de autonomía financiera para garantizar la gestión de sus propios asuntos a través de una asamblea elegida por sufragio universal directo. En ella los representantes locales siguen bajo la tutela escrupulosa de los agentes de autoridad. La justificación es como siempre la inmadurez del pueblo, el miedo a ver escaparse la consolidación del Estado marroquí y, el alejamiento de los ciudadanos, como consecuencia del Protectorado, de la gestión de la cosa pública, especialmente de la local[6]. Aún así, debemos relativizar y reconocer que la nueva legislación sobre las colectividades locales suponía una transformación muy brusca con respecto a la tradición musulmana teocrática de la consulta por delegación ya que la tendencia iba dirigida hacia un sistema de representación democrática[7]. La gran novedad que aportaban los *dahires* de 1 de septiembre de 1959 y de 23 de junio de 1960 era la creación tanto en las comunas urbanas como en las rurales de los consejos comunales elegidos por los ciudadanos marroquíes de los dos sexos, consejos que a su vez designaban a su presidente y que estaban dotados de atribuciones y de poderes presupuestarios, si bien, el agente de autoridad conservaba el poder reglamentario y la ejecución de las decisiones adoptadas por el consejo.

La incipiente autonomía local a través de la descentralización administrativa comunal estaba contrarrestada por una fuerte centralización atemperada por una cierta desconcentración en los niveles regionales y provinciales[8].

Desde un punto de vista normativo no existía ninguna diferencia entre las comunas urbanas y las rurales en la legislación de 1960 pero se podía establecer dos grandes categorías de colectividades comunales, por un lado, las comunas urbanas que a

[5] Ahmed ZEJJARI en un artículo titulado "L´autonomie locale dans le système politique marocain" en *Horizons maghrébins*. Automne 1985. Páginas: 74- 80, llega a afirmar que Marruecos tras alcanzar la Independencia ha querido cumplir una especie de "venganza psicológica" al Protectorado, instaurando una descentralización calcada del modelo francés. Pag. 77.

[6] BEN BACHIR, Saïd. *L´administration locale du Maroc,* Imprimérie Royale. Casablanca. 1969. Pag. 16. "Sería lamentable atribuir responsabilidades a una población que no puede asumir" como consecuencia del analfabetismo y de la insuficiencia cualitativa y cuantitativa de cuadros administrativos locales.

[7] NICOLAS-MOURER, H. "Les collectivités locales dans l´administration territoriale du Royaume du Maroc". *Annuaire de l´Afrique du Nord.* CNRS. Vol. II. 1963. Páginas: 129-160. Pag. 129.

[8] BEN BACHIR, S. *Op. Cit.* Pag. 23.

su vez se dividían en municipios y centros autónomos y, por otro lado, las comunas rurales.

En el censo de población efectuado el 18 de junio de 1960 la población urbana comprendida en los 28 municipios y los 45 centros autónomos era de 3.255.979 habitantes. Mientras que en las 720 comunas rurales se encontraban 8.370.491 habitantes[9].

¿Qué condiciones debía reunir la comuna según la legislación de 1960?

En primer lugar, debía constituir una unidad geográfica que tuviera un centro ya existente. En segundo lugar, la comuna debía estar conformada por una agrupación humana sin ninguna vinculación tribal para poder acceder a la idea de colectividad organizada sobre una base más racional. Y en tercer lugar, la comuna tenía que contar con cierta unidad económica cuyo objetivo sería el de desarrollarla[10]. Quizá la idea más interesante es que la comuna tras la Independencia es una estructura artificial que ni se identifica con los *caidatos* ni con los *duares* ya que representaban la pervivencia de lazos étnicos/tribales aunque, fueran centros más animados, desde un punto de vista administrativo. Las comunas, cuarenta años después, son las colectividades más consolidadas y prácticamente se han olvidado sus orígenes, al contrario que en el caso de las provincias y prefecturas y, en la actualidad, con la creación de las 16 regiones como colectividades locales. Aunque no podemos ignorar, que se está empezando a reconocer la pervivencia, aún hoy día, de las tradicionales instituciones como las *yemáas*, especialmente en las comunas rurales, y del *duar* como espacio idóneo para la consolidación de la descentralización en la esfera local y un mayor acercamiento de la administración al ciudadano.

El agente de autoridad era el gran protagonista en este escenario: oficial del registro del estado civil y oficial de la policía judicial, jefe de la administración comunal y superior jerárquico de los funcionarios comunales, responsable de la ejecución de las decisiones de gobierno y de la gestión de ciertos asuntos comunales. El hecho de reunir en una misma institución el poder reglamentario y el poder de tutela suponía una de las peculiaridades más llamativas del sistema comunal marroquí. El agente de autoridad en la regulación de 1960 estaba revestido del monopolio del poder reglamentario

[9] NICOLAS-MOURER, H. *Art. Cit.* Páginas: 138 y 139.
[10] BEN BACHIR, S. *Op. Cit.* Pag. 147.

especialmente para la ejecución del presupuesto, el poder de policía y finalmente era el tutor de la comuna[11].

Las fuerzas políticas ubicadas dentro del espectro político en la sempiterna oposición, la Unión Nacional de Fuerzas Populares y el Partido del *Istiqlal* criticaron la carta comunal de 1960 exigiendo una disminución de las materias sometidas a la tutela de oportunidad y el aumento de competencias del consejo comunal que era la institución que gozaba de la legitimidad popular.

De ahí que la reforma de 1976, aprovechando un momento de apertura y de consenso ganado gracias a la cuestión del Sahara, acabe con el bicefalismo a favor del presidente del consejo comunal que a partir de ese momento será el responsable de la gestión local avalado por la legitimidad popular y por el nombramiento, a través de *dahir*, por el Rey[12].

En la nueva carta comunal de 1976, la comuna será "una colectividad territorial de derecho público dotada de personalidad moral y autonomía financiera. Las comunas están divididas en comunas urbanas y comunas rurales. Son considerados como comunas urbanas los municipios y los centros dotados de personalidad moral y autonomía financiera"[13].

2.A.- EL CONSEJO COMUNAL

2.A.1.- LA COMPOSICIÓN DEL CONSEJO COMUNAL.

El Consejo comunal es un órgano representativo, encargado de adoptar las decisiones referentes a los asuntos locales cuyos integrantes son elegidos por sufragio universal directo. La duración de su mandato es de seis años. En el *dahir* sobre la ley de 30 de septiembre de 1976 relativa a la organización comunal, llamada la Carta Comunal, se establece que los consejeros serán elegidos a través de un escrutinio uninominal por mayoría relativa a una única vuelta.

Si el Consejo pierde a una tercera parte de sus miembros se organizarán unas elecciones parciales para cubrir esas vacantes excepto en el caso, de que falte un año

[11] NICOLAS-MOURER, H. *Art. Cit.* Pag. 145.
[12] SEDJARI, Ali. "Le système d´administration térritoriale au Maroc". *L´administration territoriale au Maghreb.* Centre Maghrébin d´Études et de Recherches Administratives. Guessous. Rabat. 1989. Pag. 52.
[13] OUAZZANI CHAHDI, Hassan. *Droit administratif.* Imprimérie Najah El Jadida y Fondation Konrad Adenauer. Casablanca. 1997. Pag. 159

para la renovación completa del Consejo. Si se da esa situación las vacantes en el Consejo deben ascender a la mitad.

El mandato de los consejeros elegidos parcialmente una vez iniciada la legislatura finaliza al mismo tiempo que los poderes del Consejo.

El número de consejeros está establecido en función del número de la población, así pasamos de los 11 consejeros en el caso de las comunas con 7.500 habitantes, a 41 consejeros en el caso de las comunas con o más de 301.000 habitantes. El intervalo está regulado de la siguiente manera:

- 13 consejeros para las comunas entre 7.501 y 12.500 habitantes.
- 15 consejeros para las comunas entre 12.501 a 15.000 habitantes.
- 23 consejeros para las comunas entre 15.001 a 25.000 habitantes.
- 25 consejeros para las comunas entre 25.001 a 50.000 habitantes.
- 31 consejeros para las comunas entre 50.001 a 100.000 habitantes.
- 35 consejeros para las comunas entre 100.001 a 150.000 habitantes.
- 39 consejeros para las comunas entre 150.001 a 300.000 habitantes.

Las condiciones que hay que reunir para formar parte del cuerpo electoral son las siguientes[14]: la nacionalidad marroquí, tener cumplidos como mínimo 20 años e inscribirse en las listas electorales de la comuna en la que ha nacido o bien, en la que reside desde hace más de tres meses o, en la que pagan sus impuestos (ya sea por los bienes que poseen o por el ejercicio de una actividad económica) desde hace más de tres años de forma continuada. Estas condiciones se mantienen tanto para los hombres como para las mujeres a las que se les reconoce el derecho al voto.

Aquellos que no pueden pertenecer al cuerpo electoral, es decir, que no tienen derecho a emitir su voto son los militares y los miembros de las fuerzas de la policía, los naturalizados durante los primeros cinco años tras haber conseguido la naturalización y las personas que hayan sido condenadas a incapacitación jurídica[15].

En cuanto a las personas que quieran presentarse para ser elegidos como consejeros comunales deben reunir las mismas condiciones que los electores, salvo el límite de edad mínimo que es superior. Los candidatos deben tener al menos cumplidos

[14] Al igual que para los consejos regionales, las asambleas provinciales y prefectorales, la elección de los consejeros comunales está regulada por el nuevo código electoral de 1997.
[15] ROUSSET, Michel; BASRI, Driss; BELHAJ, Ahmed y GARAGNON, Jean. *Droit administratif marocain.* Imprimérie Royale. 5 ème édition. Rabat. 1992. Páginas: 175 y 176.

los 23 años en la fecha del escrutinio y estar inscritos en las listas electorales de la comuna en la que presenta su candidatura.

No pueden ser elegidos ni los magistrados ni los agentes de autoridad (gobernadores, secretarios generales de las prefecturas o provincias, primeros *jalifas* de los gobernadores, *bajaes*, jefes de círculo, *caíd*es y sus *jalifas*, los *jalifas* de arrondissement, los *chiuj* y los *almocadenes*), incluso si no han transcurrido más de seis meses después del cese de sus funciones en esos cargos. Aquellos consejeros que hayan sido cesados de sus funciones como consecuencia de su desconocimiento sobre sus obligaciones no podrán ser reelegidos durante un año a no ser, que se produzca la renovación completa del Consejo.

Existen también, otro tipo de incompatibilidades para ser elegidos como consejeros comunales. En el caso de aquellas personas cuyo trabajo sea retribuido con cargo al presupuesto de la comuna, los gestores de las empresas públicas dependientes de la comuna, los que estén al frente de una empresa a la que se le ha hecho la concesión de la gestión de un servicio público no podrán presentarse como candidatos[16]. Lo único que se pretende con esta medida es salvaguardar la independencia de los consejeros comunales.

2.A.2.- EL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO COMUNAL

El consejo comunal se reúne cuatro veces al año en sesiones ordinarias a lo largo del año que se distribuyen entre los meses de febrero, abril, agosto y octubre. La duración máxima de estas sesiones ordinarias no puede exceder de los quince días laborables y consecutivos salvo en el caso de que el presidente pida la ampliación de este plazo y que el gobernador, autoridad de tutela, dé orden de ello.

El Consejo también puede ser convocado en sesión extraordinaria por iniciativa del presidente del Consejo o por solicitud escrita de una tercera parte de los consejeros. El agente de autoridad también tiene el derecho de solicitar la reunión del Consejo en sesión extraordinaria.

El quórum necesario para el inicio de una sesión del Consejo es de la mayoría absoluta de los consejeros. Si no se alcanza esta cifra en la primera convocatoria deberá hacerse una segunda convocatoria. Si en la segunda convocatoria no se llega a reunir a una tercera parte de los miembros del Consejo se hará una tercera convocatoria. A

diferencia de la asamblea regional, no es requisito necesario para el inicio de los trabajos de la sesión, la presencia de una tercera parte de los miembros. Es decir, en el caso de la comuna el mínimo permitido para el inicio de las sesiones es más flexible (por no decir nulo) que en el de las regiones. Esta permisividad que en principio puede parecer una forma de facilitar el trabajo continuado de los Consejos comunales se ha convertido en una forma de escapar de las obligaciones mínimas requeridas a cualquier consejero, produciéndose unas de las características más reprochadas a las comunas, el fuerte absentismo de los consejeros comunales. Si a esto le unimos el hecho de que muchos consejeros comunales acumulan mandatos públicos se hace aún más comprensible, la ausencia de los consejeros en las sesiones ordinarias del consejo comunal.

Otra cuestión que influye en la desidia de los consejeros comunales y que pone de manifiesto de nuevo (como la acumulación de mandatos) las similitudes con el sistema político- administrativo local francés es la gratuidad de la función de consejero comunal[17].

Este tema no ha sido debatido en profundidad y suele ser acallado con las excusas del pago de indemnizaciones[18] (por las funciones desempeñadas, la representación y desplazamientos) y, por la debilidad de los presupuestos comunales como para soportar el pago de sus representantes. La profesionalización de la vida política local tiene inconvenientes pero reúne la gran ventaja de asegurar una mayor dedicación de los consejeros comunales y del presidente del Consejo especialmente, si se espera de ellos tan nobles funciones como la de gestores e impulsores del desarrollo local. Estas funciones deben ser retribuidas para garantizar una mayor dedicación y hacerlas dignas de los esfuerzos que se les exigen.

El cese de un consejero puede venir provocada por la ausencia de tres sesiones consecutivas sin un motivo justificado. La veracidad de los motivos es decidida por el propio Consejo. Los empresarios que tengan empleados que sean consejeros deben respetar el derecho y la obligación de estos representantes a ausentarse del trabajo para asistir a las reuniones del Consejo.

[16] ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 177.
[17] LASFAR, Amina y MAHJOUBI, Abdelaziziz. *La commune marocaine depuis la réforme de 1976.* Mémoire de Licence. Université Mohamed V. Faculté de Sciences Juridiques, Economiques et Sociales. Rabat. 1987-1988. Pag. 11.
[18] BALDOUS, André. "La réforme communale au Maroc (*dahir* du 30 septembre 1976)". *Annuaire de l´Afrique du Nord.* Nº XVI. 1977. Páginas: 283-310. Pag. 287.

El cese definitivo de un consejero viene dado por una orden del Ministro del Interior que debe estar motivada. Otra de las causas del cese de un consejero puede venir por el incumplimiento de alguna de sus otras obligaciones sin ninguna excusa válida. El presidente del Consejo o bien el agente de autoridad local son quienes piden al Ministro del Interior el cese de este consejero de forma razonada.

Si el Consejo pierde la mitad o incluso una tercera parte de sus miembros bien por muerte, dimisión o cualquier otra causa, el Consejo queda suspendido hasta que no se celebren elecciones parciales en un plazo máximo de seis meses.

A los quince días de haberse constituido el Consejo debe elegirse al presidente y a sus adjuntos cuyo cargo dura mientras dure el Consejo. El número de adjuntos también fluctúa en función del número de habitantes de la comuna. Las comunas de más de 7.500 habitantes podrán contar con dos adjuntos mientras que las de más de 225.000 habitantes tendrán siete.

No pueden ser elegidos como presidentes o adjuntos aquellas personas que desempeñen trabajos como los agentes de las administraciones financieras, los agentes de Aguas y Bosques y los guardas de los establecimientos públicos. Los asalariados por el presidente no podrán ser elegidos como adjuntos[19].

La elección del presidente y los adjuntos se hace a través de voto secreto por mayoría absoluta en las dos primeras vueltas y por mayoría relativa en la tercera vuelta.

Dentro del Consejo se designarán una serie de comisiones permanentes presididas por el presidente del Consejo comunal o por su delegado que puede pedir la ayuda de los agentes de autoridad local. Al menos deben constituirse dos comisiones permanentes, una encargada de las cuestiones financieras y presupuestarias y, la otra, de las cuestiones económicas y sociales. La participación del personal de los servicios comunales, de los agentes del Estado y también de los establecimientos públicos está prevista dentro de los trabajos de estas comisiones con carácter meramente consultivo.

Hasta ahora sólo venimos haciendo referencia a la realidad jurídico- institucional de la comuna en Marruecos pero a la luz de las obras de algunos colegas marroquíes que han elaborado trabajo de campo, nos vemos en la obligación de recordar que en algunas comunas rurales por razones diversas, no han constituido las comisiones permanentes. Representantes analfabetos, con conocimientos mínimos sobre temas financieros y administrativos, una fuerte pervivencia de las estructuras tradicionales

[19] ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag.179

inciden en que la norma no se aplique. De ahí, que la funciones primordiales, que en principio deben ejercer las comisiones permanentes, las realicen diferentes miembros del consejo comunal o incluso personas que no tienen ninguna legitimidad representativa, es el caso de la persistente influencia de los notables locales. La inexistencia de las comisiones permanentes y el débil papel que juegan tanto la mesa como el consejo comunal provoca que el agente de autoridad local que había sufrido una drástica restricción entre sus competencias, vuelva, o mejor dicho, continúe ejerciendo un papel fundamental en la esfera local rural[20].

El presidente del Consejo comunal nombra en acuerdo con los otros consejeros a un relator general del presupuesto y eventualmente a un relator adjunto así como a varios secretarios. La importancia de la figura del relator del presupuesto estriba en el papel que debe desempeñar tanto en el estudio del presupuesto como en su participación como miembro de pleno derecho en la comisión de finanzas y en las comisiones de adjudicación de los contratos comunales.

Los secretarios son los encargados de la redacción y conservación de las actas de las sesiones.

El orden del día viene establecido por el presidente en colaboración con la mesa del consejo. Los consejeros pueden proponer al presidente que incluya en el orden del día cualquier cuestión que se enmarque en las atribuciones del consejo[21]. Este fue uno de los cambios con respecto a la legislación de 1960 en donde se reconocía la intervención en la elaboración del orden del día, del agente de autoridad. Otra cuestión será la intervención real de los agentes de autoridad no sólo en el establecimiento del orden del día sino en la gestión cotidiana, de forma muy especial, en aquellas comunas rurales con escasos medios y con unos representantes locales ajenos a gran parte de la información y la formación necesaria.

A pesar del pequeño avance siempre existe un resquicio en el que se pone de manifiesto la presencia de los agentes de autoridad en la vida política local. En este caso, nos referimos a la obligación de comunicar el orden del día al agente de autoridad

[20] FAKIHI, Mohammed. *La commune rurale au Maroc, la décentralisation à l´epreuve. Étude de cas: la commune de Sebâa Rouadi.* Thèse de doctorat. Université de Droit, d´Économie et des Sciences d´Aix-Marseille. Aix-en-Provence. Décembre 1995. Páginas: 79 y 80.
[21] OUAZZANI CHAHDI, H. *Op. Cit.* Pag. 164

para que en el plazo de ocho días pueda incluir cualquier cuestión que considere oportuna[22].

Las sesiones del consejo son públicas pero también lo son las votaciones que en ellas se celebren aunque cabe la posibilidad de que el Consejo decida reunirse a puerta cerrada bien a petición del presidente, o por que así lo soliciten al menos tres consejeros o el agente de autoridad.

Las actas de las sesiones están a disposición de cualquier elector comunal que las quiera consultar. Es más durante ocho días se exponen las deliberaciones adoptadas por el consejo en la puerta del ayuntamiento para garantizar la mayor publicidad posible, aunque esta medida no es de gran utilidad para la población dado el alto porcentaje de analfabetismo, especialmente en el mundo rural[23].

Otra competencia reconocida al presidente tras la reforma de 1976 es la de ejercer de policía administrativa y guardar por el buen desarrollo de las sesiones del consejo mientras que el agente de autoridad puede asistir a estas reuniones sin derecho a voto, como también lo pueden hacer los funcionarios de los servicios comunales cuando sean convocados por el presidente o el agente de autoridad.

La participación a título consultivo de los agentes del Estado y de los establecimientos públicos con presencia en la comuna está prevista pero, en este caso, es el agente de autoridad quien los convoca para que asistan a los representantes locales en los trabajos del consejo.

2.A.3.- LAS ATRIBUCIONES DEL CONSEJO COMUNAL

El tan veces citado artículo 30 del *dahir* de 30 de septiembre de 1976 establece que el Consejo regula por sus deliberaciones los asuntos de la comuna con el fin de impulsar el desarrollo económico, social y cultural de la comuna. La reforma de 1976 nos presenta una comuna convertida en *partenaire* del Estado en cuestiones relativas al desarrollo económico, social y económico. La comuna no sólo va a ser un pilar fundamental para el desarrollo local sino que también lo será para la política estatal[24].

Entre las atribuciones cedidas al consejo comunal podemos distinguir dos categorías: las referentes al presupuesto comunal y las demás atribuciones.

[22] ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 180. Esta misma idea la podemos encontrar en FAKIHI, M. *Op. Cit.* Pag. 82.
[23] LASFAR, A. y MAHJOUBI, A. *Op. Cit.* Pag. 12.
[24] FAKIHI, M. *Op. Cit.* Pag. 14.

2.A.3.a.- El Presupuesto Comunal:

Sirve para prever y autorizar de forma anual los ingresos y los gastos de la comuna. El ejercicio presupuestario comienza el 1 de julio y finaliza el 30 de junio del año siguiente. Las finanzas locales pueden estar comprometidas para varios años cuando se trate de gastos para programas de inversiones.

El presupuesto es votado por todo el consejo una vez que ha sido elaborado por la comisión comunal de presupuestos y finanzas. Consta de dos partes: la referente al funcionamiento y la que se ocupa de las inversiones. También puede incluir presupuestos anexos y las cuentas especiales.

2.A.3.a.I.-Los ingresos.

Los ingresos pueden ser ordinarios, extraordinarios y suplementarios y están regulados por la ley de 21 de noviembre de 1989 sobre el sistema fiscal de las colectividades locales y sus agrupaciones. Es importante no olvidar la ley de 30 de diciembre de 1989 sobre la tasa urbana que producía algunas modificaciones con respecto la legislación anterior sobre esta materia.

Los recursos de los que dispone la comuna pueden clasificarse en varias categorías[25].

En primer lugar, podemos centrarnos en los impuestos directos. La tasa urbana es una de las más importantes. Este impuesto que es recaudado por el Estado en beneficio de las comunas urbanas consiste en una tasa que grava la propiedad construida. Otros de los impuestos directos que podemos citar y que tienen cierta relevancia dentro de la vida comunal son: las patentes, la tasa de edilidad que grava a aquellos inmuebles que están exonerados de la tasa urbana, la tasa sobre la venta de bebidas, la tasa sobre los terrenos urbanizables no construidos, etc.

En cuanto a los impuestos indirectos no sólo podemos hacer referencia a la tasa sobre las aguas minerales, la tasa de residencia, sino que podemos incluir en esta categoría a aquellos ingresos que se obtienen como contrapartida de algún servicio rendido por la comuna (derechos de depósito, la tasa sobre las matanzas, los cánones sobre las ventas en los mercados de abastos, etc.).

[25] ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag.182

Otra fuente de ingresos para la comuna es la recepción de los beneficios de la prestación de servicios públicos explotados bien directamente o a través de una concesión[26].

Pero el ingreso más fuerte de los presupuestos comunales no es precisamente de origen local. La decisión de dedicar un 30% de lo recaudado por el Impuesto sobre el Valor Añadido a las colectividades locales ha ayudado a mantener en equilibrio los presupuestos dedicados a funcionamiento. La contrapartida que debe sufrir la comuna es la mayor dependencia del Estado para el desempeño de sus funciones.

Por último las comunas pueden recurrir al préstamo para la financiación de los equipamientos e instalaciones comunales, sin embargo la consigna política de mantener un presupuesto en equilibrio riguroso ha provocado que este mecanismo de financiación quede relegado en el sistema fiscal local[27].

2.A.3.a.II.-Los gastos

En la elaboración del presupuesto hay una partida dedicada a los gastos obligatorios que son los mínimos que garantizan el funcionamiento de la comuna (pago de los salarios del personal que trabaja en los servicios comunales, el pago de las cuotas de los préstamos, el mantenimiento y reparación de los bienes que forman parte del patrimonio comunal, etc.).

A raíz de 1988 se produce una notable mejora en el gasto público como consecuencia de una mejora de la gestión de los impuestos, el desarrollo de los productos y rentas del patrimonio, la racionalización de las elecciones presupuestarias y la promoción de las inversiones económicas[28].

2.A.3.b.- El Resto de Competencias Comunales

Tanto las comunas urbanas como las rurales tienen reconocido un importante papel en el desarrollo económico y social local. En primer lugar, tienen la misión de definir el plan de desarrollo de la comuna, claro está, dentro del marco establecido por el plan de desarrollo económico y social nacional.

[26] BASRI, Driss. *L´administration territoriale. L´expérience marocaine.* Bordas. Paris. 1990. Pag. 297.
[27] Aquí sólo hemos intentado introducir los principales aspectos de la vida fiscal local marroquí pero más adelante le dedicaremos mayor atención ya que la autonomía financiera es uno de los requisitos de una verdadera descentralización.
[28] ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 185

Los límites, de todas formas, no están muy claros. En el caso de que una comuna pueda hacerse cargo del equipamiento e instalaciones de la colectividad es el consejo comunal quien decide y elabora los programas. Pero, si por el contrario, la comuna no puede hacer frente a los gastos de sus instalaciones, el consejo quedará relegado a un segundo lugar, el de asesor. De nuevo, la disponibilidad de recursos marca la diferencia entre las comunas pobres y las ricas (que en mucho casos coinciden con el binomio comuna rural/ comuna urbana) a pesar de la legislación vigente que había descartado toda diferenciación jurídica entre estos dos tipos de comunas.

Evidentemente, a la comuna se le ha reconocido el derecho de ser informada de todos los proyectos del Estado o que un organismo público se proponga realizar sobre su territorio. Lo que se pretende no es sólo mejorar la comunicación entre el Estado y las colectividades locales o, lo que es lo mismo, entre la administración desconcentrada y la administración descentralizada, sino evitar los gastos innecesarios, la duplicación de tareas y servicios públicos y, las decisiones contradictorias[29].

La creación y la organización de servicios públicos comunales así como su gestión (ya sea por concesión o de forma directa) es otra de las atribuciones concedidas a la comuna.

La comuna no sólo participa en el desarrollo económico y social de la comuna y también nacional, sino que se le han reconocido otra serie de competencias. La organización y la gestión de los servicios públicos, la gestión de los bienes de dominio público, el examen de los planes de ordenación o de la construcción, la higiene y la realización de los trabajos de las instalaciones y equipamientos. Además de estas competencias de carácter deliberante, tiene reconocida una capacidad consultiva. Puede emitir opiniones e informes cuando así se lo soliciten las administraciones del Estado sobre todos aquellos aspectos que sean de su competencia. En el consejo comunal también está presente la prohibición sobre toda opinión o deliberación de carácter político[30].

[29] BALDOUS, A. *Art. Cit.* Pag. 291.

[30] ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 186. Baldous nos recuerda que en este punto se vuelve a manifestar el tan temido mimetismo del derecho francés local y que en el caso de Marruecos, este punto de la no discusión sobre temas políticos en los consejo comunales debería evitarse. BALDOUS, A. *Art. Cit.* Pag. 290

2.B.- EL PRESIDENTE DEL CONSEJO COMUNAL. PODER EJECUTIVO LOCAL

La primera regulación de la comuna tras la Independencia, la carta comunal de 1960 había establecido un reparto desigual entre el presidente del consejo comunal, el representante de la población y, el agente de autoridad, representante de la administración del Estado. Entre las competencias que se le reconocían al agente de autoridad, aunque podía delegárselas al presidente, se encontraban: la publicación y aplicación de las leyes y reglamentos y, la función de registro del estado civil. En función de su calidad de ejecutor de las decisiones adoptadas por el consejo, se le reconocía la capacidad de ordenar los impuestos y tasas y reglamentar sobre la comercialización de ciertos productos.

El agente de autoridad era el que ejercía el poder de policía en el territorio de la comuna. No sólo se le reconocía capacidad reglamentaria sino que además podía ejecutar de oficio toda medida que tuviera por objetivo la seguridad y la higiene públicas[31].

Además de estas funciones, el agente de autoridad ejercía otra más ambigua. El agente de autoridad estaba encargado de aconsejar y educar a los consejeros comunales, especialmente, a los miembros de los consejos de las comunas rurales.

La Carta comunal de 1976 supone un importante cambio con respecto a la anterior legislación ya que reconoce al presidente de la comuna las atribuciones que antes tenía el agente de autoridad[32]. A pesar del consenso político con el que se adoptó esta reforma y de la crítica constante hacia la escasez de medios económicos y financieros para hacer frente a la descentralización y a la excesiva tutela del Estado sobre las comunas, hay quien afirma que el presidente del consejo comunal debería ser nombrado por el Rey de entre los agentes de autoridad locales y que además no debería de acumular mandatos. Esta medida favorecería la profesionalización y la mayor eficacia de la figura del presidente del consejo comunal y evitaría que la vida político-administrativa local cayera en manos de aficionados y que surgieran los conflictos entre el agente de autoridad representante del Estado y el presidente del consejo elegido por

[31] ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 187.
[32] Una de las aspiraciones de la reforma de 1976 era la de ampliar al máximo las atribuciones y las responsabilidades de los representates, por lo que la promoción del presidente era necesaria. LASFAR, A. y MAHJOUBI, A. *Op. Cit.* Pag. 14.

el pueblo[33]. Sólo hemos querido hacer referencia a una opinión minoritaria que busca su justificación en la eficacia y en el ahorro de energías de la que sólo compartimos la necesidad de limitar la acumulación de mandatos públicos por parte de los presidentes de los consejos comunales.

El presidente debe ser elegido por mayoría absoluta de los miembros en ejercicio del consejo. Si esta mayoría no ha sido alcanzado en la segunda vuelta, la elección se producirá por mayoría relativa y, en caso, de que haya un reparto igual de votos, se elegirá al candidato de mayor edad[34].

A partir de 1976, el presidente de los consejos comunales va estar reforzado no sólo por la legislación vigente sino por el reconocimiento expreso, a través de un *dahir*, de la confianza depositada por el Soberano sobre los presidentes. El Rey como representante supremo de la Nación interviene de forma directa en la vida política local avalando y reforzando la decisión del pueblo. Esto pone de manifiesto, en primer lugar, que la soberanía no pertenece al pueblo, en segundo lugar, la gerencia directa del Rey sobre los asuntos públicos, también los de carácter local, y, por último, la pervivencia de prácticas que refuerzan el papel del Monarca. No sólo valía el reconocimiento legal del papel del presidente del consejo comunal sino que es el Rey el que tiene que garantizar y mostrar su apoyo a esta nueva institución que salió fuertemente reforzada tras la reforma de 1976. Es relevante señalar, que sólo en este nivel de la administración territorial es donde se ha reconocido que la elección del pueblo va a determinar quiénes son sus representantes a los que además, se les reconocerá la capacidad para regular los asuntos propios de la comuna. Ni en el caso de las provincias y prefecturas, ni en el de la región, se ha querido avanzar en el sentido de una mayor autonomía y democratización de las asambleas provinciales, prefectorales y regionales.

La cesión del presidente del consejo comunal puede venir provocada por dos terceras partes de los consejeros comunales siempre y cuando hayan transcurrido dos años desde su elección. Lo único que se intenta evitar con esta medida es que el enfrentamiento entre el presidente y la mayoría del consejo no paralice el normal desarrollo de la vida política y administrativa de la comuna. Incluso la autoridad de tutela (el gobernador) en un caso de bloqueo persistente de la actividad de la comuna

[33] EL OUAZZANI, Abdellah. *La gestion municipale au Maroc*. Páginas: 233 y 240.
[34] OUAZZANI CHAHDI, H. *Op. Cit.* Pag. 171.

por el enfrentamiento entre el presidente y los consejeros puede pronunciar la disolución del consejo[35].

El cese del presidente acarrea la dimisión automática de sus adjuntos.

El artículo que regula el cese del presidente del consejo está lleno de ambigüedades que la jurisprudencia tampoco ha logrado esclarecer. Una sentencia del Tribunal Supremo no fijaba como necesario la reunión de los miembros del consejo convocada según el artículo 15 de la Carta comunal, ni que se debiera regir por las reglas de debate y votación recogidas por el artículo 20. Es decir, que la única condición necesaria es que dos terceras partes de los miembros del consejo decidan el cese del presidente.

La laguna por tanto, que deja el artículo 7 es enorme. Las causas por las que puede ser cesado el presidente no están fijadas en ninguna norma. No existe ninguna medida prevista en el caso de que el presidente que es quien establece el orden del día, no acepte un punto en el que se trate su cese y, tampoco se puede hacer nada en el caso de que el agente de autoridad, gracias a su poder de sustitución, no haga nada al respecto, con lo que los miembros del consejo quedarían totalmente indefensos ante esta situación. Otro grave inconveniente de este artículo es que en el caso de que se decida el cese del presidente por causas personales, el cese de sus adjuntos es automático aunque no hayan tenido nada que ver en el asunto. Por último, la redacción de este artículo permite que el presidente pueda soslayar el cese. Si presenta su dimisión voluntaria, permite que los miembros de la mesa continúen hasta el fin del mandato[36].

Podemos citar un caso reciente en el que el presidente de la comuna de Sidi Belyout de Casablanca había dimitido (el 25 de diciembre de 1999) antes de que se celebrase una sesión extraordinaria convocada para el 4 de enero de 2000. En esa sesión estaba previsto aprobar el cese de Nasreddine Dublali presidente perteneciente al partido político Movimiento Democrático y Social (MDS).

A parte de la complicidad o no del agente de tutela a la hora de aceptar la dimisión del presidente de Sidi Belyout sin respetar la legalidad, lo que más nos interesa resaltar es como con esta argucia lo que pretendía Dublali era, en primer lugar, volverse a presentar para ser elegido como presidente y, en segundo lugar, mantener a los miembros de la mesa, a los adjuntos, para que así los consejeros que pertenecen a los

[35] ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 188.
[36] OUAZZANI CHAHDI, H. *Op. Cit.* Páginas: 172 y 173.

partidos de la *Kutla* no entraran a formar parte de la mesa y de esta manera ganar un mayor control sobre el desarrollo de la política local llevada a cabo en la comuna más rica no sólo de Marruecos sino de toda África[37].

El ambiente de corrupción que denuncian estos semanarios con ocasión de la revisión de las sentencias del Tribunal de Cuentas sobre 98 casos[38] de consejeros y funcionarios comunales y del cese por los propios consejos de sus presidentes, pone de manifiesto que no sólo es el *Majzén* con sus prácticas clientelares (que han intervenido de forma directa en el nombramiento de los presidentes de los consejos comunales[39]) sino que también los partidos políticos han entrado en el juego de la corrupción, la presión y el soborno, para conseguir obtener una mayor representación o ganar las presidencias de determinadas comunas[40].

Entre las funciones del presidente podemos citar la convocatoria de los miembros del consejo, la designación tras el acuerdo del consejo, del secretario o secretarios y del portavoz general del presupuesto. El presidente es quien fija el orden del día y cuida de la seguridad en las sesiones, preside las sesiones excepto en la sesión en la que se examina el balance administrativo anual de su gestión, en donde debe retirarse en el momento del voto.

Además de garantizar la conservación y la administración de los bienes de la comuna, el presidente es el responsable de los actos de alquiler, venta, adquisición, conclusión de mercados de trabajo, de abastecimiento y de prestaciones de servicios. Al presidente se le ha reconocido de igual modo, la capacidad de aceptar las donaciones y legados, es el encargado de ejecutar el presupuesto, del establecimiento del balance administrativo y de adoptar las órdenes necesarias para el establecimiento de tasas, impuestos y cánones conforme a la legislación en vigor[41].

El reconocimiento de este abanico de competencias que debe desempeñar el presidente siempre está circunscrito a las decisiones y el acuerdo del consejo de la comuna.

[37] NAANAA, Abdallah. "Nasreddine Doublali joue et.. perd". *La Vie économique.* Nº 4048. Du 7 au 13 janvier 2000. Pag. 6. El presupuesto anual de la comuna sobrepasa los 100 millones de dirhams y los ingresos sobrepasan a los gastos en un 50%.
[38] LAÂBI, Chafik. "La Cour des comptes épingle 100 responsables communaux". *La Vie économique,* Nº 4048. Du 7 au 13 Janvier, 2000. Pag. 5
[39] NAANAA, Abdellah. "Les dessous de la course à la présidence de Sidi Belyout". *La Vie économique.* Nº 4048. Du 31 décembre 1999 au 6 janvier 2000.
[40] EL AZIZI, Abdellatif. "Le mauvais quart d´heure". *Maroc-Hebdo International.* 14 décembre 1999 au 20 janvier 2000. Pag. 29
[41] ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 189.

El presidente representa a la comuna en los actos de la vida civil y administrativa de ésta, pero también, representa a la comuna ante la justicia y sin necesidad de una decisión previa del consejo que lo avale.

Junto con las competencias que se le reconocen como poder ejecutivo de la comuna, el presidente ejerce otros poderes propios como jefe jerárquico de la administración comunal y en materia de policía administrativa.

Los poderes de policía que la carta comunal establece que los ejercerá bajo el control de la administración superior[42], se refieren a "la aplicación de las leyes y reglamentos, a la adopción de toda medida cuyo objetivo sea la seguridad, la comodidad de las calles y pasajes, la limpieza, la iluminación, la recogida de basuras, la demolición y reparación de edificios que se encuentren en un estado ruinoso, el transporte de las personas que hayan fallecido y la sanidad e higiene públicas"[43].

La responsabilidad última del mantenimiento del orden público recae en el agente de autoridad local, por tanto, si el presidente necesita recurrir a las fuerzas del orden público, necesita realizar previamente una solicitud al agente de autoridad y que éste se la apruebe.

La responsabilidad sobre el registro del estado civil que antes de 1976 pertenecía al agente de autoridad con la Carta comunal, es el presidente el que desempeñe esta tarea.

El presidente es el jefe jerárquico de los servicios comunales que serán creados en función de las necesidades para el correcto desempeño de las misiones que se le han reconocido. Es decir, la publicación del decreto de 27 de septiembre de 1977[44] establece la creación de un cuerpo de funcionarios comunales que dependen del reglamento general de la función pública y de su reglamento particular. Estos funcionarios comunales van a estar clasificados entre los nueve primeros niveles de remuneración de la función pública.

[42] En el artículo 44 de la Carta comunal es precisamente donde se recoge la expresión de que el presidente ejercerá los poderes de policía administrativa bajo el control de la administración superior". Esta afirmación implica que el presidente está por debajo, en una supuesta estructura jerárquica, de los poderes de la administración central. Además si recordamos que no hay una superioridad , ni posible ejercicio de tutela entre las distintas colectividades locales (como en el caso de Francia) esta afirmación se convierte no sólo en un problema jurídico/formal sino también en un problema político de permanente tutela y negación de la independencia de las comunas.

[43] ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 190.

[44] Este decreto fue modificado por un decreto posterior, de 31 de octubre de 1980 y, por otro, de 2 de diciembre de 1986. ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 191.

Dentro de la categoría de personal comunal no sólo podemos encontrar a los funcionarios comunales propiamente dichos sino a funcionarios del Estado cedidos a las comunas, a los agentes contractuales y, a los trabajadores ocasionales y temporales[45].

Como jefe jerárquico, el presidente es quien adopta todas aquellas decisiones sobre la carrera de los funcionarios comunales: nombramiento, promoción, suspensión y sanción. Para los niveles diez y once de la función pública comunal, el presidente emite simplemente su opinión para el nombramiento.

La figura del secretario general de la comuna reconocido por el decreto de 1977 sobre el cuerpo de funcionarios comunales es de una importancia vital, no sólo para asesorar al presidente en los temas formales y administrativos sino también como garantía de funcionamiento de la administración comunal. Además de los amplios poderes que se le reconocen: la coordinación de los servicios comunales y la preparación de los trabajos del consejo.

Para terminar esta exposición sobre las competencias concedidas a los presidentes de las comunas, no podemos olvidar por un lado, que junto con esta transferencia de competencias los poderes centrales se comprometieron a acompañarlas de los medios y el personal necesario para hacer frente a ellos. Tanto la cuestión financiera como la del personal comunal siguen siendo dos de las asignaturas pendientes de la descentralización comunal iniciada en 1976. Por otro lado, la realidad del mundo rural hace que se produzca un desnivel entre la teoría, con todo el reconocimiento de competencias a los presidentes de los consejos comunales, y la realidad. Los presidentes de las comunas rurales incluso desconocen cuáles son sus prerrogativas y si lo saben, llevarlas a la práctica es aún más improbable dada la viva presencia del agente de autoridad en el mundo rural[46]. Por tanto, el viejo sistema bicéfalo acuñado en la primera regulación de las comunas en 1960 no ha sido totalmente borrado por la reforma de 1976[47].

[45] OUAZZANI CHAHDI, H. *Op. Cit.* Pag. 175

[46] FAKIHI, M. *Op. Cit.* Pag. 70. Si el agente de autoridad sigue siendo un actor fundamental es como consecuencia de la creencia por parte de la población rural de que la intervención del *caíd* es la única garantía de llevar a buen puerto las decisiones vitales para la comuna. El presidente en muchas ocasiones no toma decisiones en primer lugar, por miedo a inmiscuirse en las competencias del agente de autoridad local y, en segundo lugar, por no enfrentarse con la población que le ha votado y que sigue respetando más al agente de autoridad que a él.

[47] BALDOUS, A. *Art. Cit.* Pag. 295.

2.C.- LA TUTELA SOBRE LA COMUNA

Al igual que en el caso de las provincias, el estudio del ejercicio de la tutela sobre las comunas nos permite distinguir entre la tutela ejercida sobre las personas y la tutela ejercida sobre los actos. La principal justificación para el ejercicio de la tutela ha sido la incapacidad y la falta de formación y madurez de los representantes electos para resolver la complejidad de asuntos que se presentan en la gestión cotidiana de las comunas[48]. La misma palabra tutela nos pone de manifiesto que el Estado debe cuidar de los actos de un menor, en este caso, las colectividades locales. Aún así, es cierto que se ha producido una notable mejora con respecto a la legislación de 1960. Basri nos sistematiza algunas de las disposiciones que han sido eliminadas en la carta comunal de 1976.

- El consejo comunal es quien elabora el orden del día.
- La supresión del poder que disponía el Ministro de Interior para sustituir la decisión del consejo.
- La supresión de la facultad que tenía el Ministro del Interior para inscribir de oficio cierta cuestiones en el orden del día.
- La supresión de la contrafirma por el agente de autoridad de los registros de las deliberaciones.
- El poder de oposición del gobernador ha sido limitado a las deliberaciones que incurran en casos de nulidad o anulabilidad.
- El control de oportunidad que se ejercía sobre las deliberaciones que no eran sometidas a la aprobación previa ha desaparecido[49].

El objetivo fundamental de la tutela administrativa es preservar el interés general. Consiste en un sistema de protección contra los errores, las deficiencias y los excesos de las autoridades descentralizadas[50].

A pesar de estas mejoras persisten algunas disfunciones en el ejercicio de la tutela que deberían ser reformadas: el amplio abanico de competencias que deben ser

[48] FAKIHI, M. *Op. Cit.* Páginas: 15 y 111. La tutela se ejerce porque hay altos riesgos en una "sociedad culturalmente no preparada, políticamente inmadura, económicamente recesiva e insuficientemente protegida por los mecanismos de control político y judicial". BRAHIMI, Mohamed. "De l´efficacité des contrôles exercés sur les collectivités locales". *Revue Marocaine d´Administration locale et de développement.* Nº 23. Avril-juin. 1998. Páginas: 35-64. Pag. 45.

[49] FAKIHI, M. *Op. Cit.* Pag. 16 cita textualmente a Driss Basri *L´administration territoriale. Op. Cit.* Pag. 138.

sometidas a la aprobación previa a la ejecución, la llamada tutela de oportunidad, la centralización del ejercicio de la tutela, las insuficiencias del control disciplinario ejercido sobre los representantes locales y los límites de la tutela de proximidad[51].

2.C.1.- LA TUTELA SOBRE LAS PERSONAS

La tutela puede ser ejercida bien de forma individual sobre los miembros del consejo o bien, sobre el conjunto del consejo.

En primer lugar, vamos a detenernos en el cese y suspensión de los consejeros, presidentes y adjuntos. El cese de cualquier miembro del consejo viene determinado por una orden motivada del Ministro del Interior como consecuencia del absentismo (no asistir a tres sesiones consecutivas sin un motivo justificado y aprobado por el consejo) y, del incumplimiento voluntario de sus obligaciones legales.

El consejero que se vea en estas circunstancias tiene la oportunidad de ser escuchado para dar explicaciones sobre su comportamiento antes de que el Ministro del Interior adopte una decisión.

Existe aún otro mecanismo para ejercer la tutela sobre las personas, la suspensión de los presidentes y adjuntos por una duración máxima de un mes. La suspensión viene determinada por una orden motivada del Ministro del Interior y publicada en el Boletín Oficial siempre adoptada después de que el interesado se haya podido defender[52] lo que abre las posibilidades a la revocación de la decisión a través de un decreto motivado[53].

Los consejeros que han sido cesados no pueden ser reelegidos durante un plazo de un año a partir del momento de la publicación de la orden ministerial, salvo en el caso de que se renueve completamente el consejo. Los presidentes y adjuntos tampoco pueden ser reelegidos en un plazo de un año pero además, no podrán desempeñar las funciones de las que han sido apartados.

[50] EL YAAGOUBI, Mohammed. "La tutelle d´opportunité entre démocratie locale et développement au Maroc". *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Série Thèmes actuels. Nª 15. 1998. Páginas: 111-129. Pag. 111.

[51] BRAHIMI, M. *Art. Cit.* Pag. 46. Brahimi que hace una apología de la necesidad de la tutela en este artículo reconoce dentro de la necesidad de la tutela administrativa algunas reformas que son las que hemos citado en el texto.

[52] Al interesado se le da la posibilidad de que ponga por escrito sus explicaciones. OUAZZANI CHAHDI, H. *Op. Cit.* Pag. 178.

[53] ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 194.

En cuanto al ejercicio de la tutela sobre el conjunto del consejo, podemos hacer referencia a dos figuras, la suspensión y la disolución del consejo.

Dentro de la suspensión hay dos tipos de circunstancias legalmente establecidas en los que el consejo puede ser suspendido. En el caso de que se vayan a celebrar elecciones parciales como consecuencia de la pérdida de la mitad de sus miembros y, antes de la disolución también se puede suspender el consejo por una duración de tres meses (cuando se den condicionantes de urgencia), a través de una orden motivada del Ministro del Interior publicada en el Boletín Oficial.

La disolución viene establecida por un decreto motivado del Primer Ministro tras la deliberación del Consejo de Ministros.

Tanto en el caso de la suspensión como en el de la disolución, el Ministro del Interior nombra una delegación especial de cuatro a ocho miembros presidida por el agente de autoridad que tendrá como función, llevar a cabo "los actos de pura administración urgente" sin comprometer las finanzas locales más allá de los recursos disponibles.

En el caso de que se produzca la disolución del consejo, el plazo máximo para que se convoquen las elecciones locales es de seis meses.

En cualquier caso, el recurso a la disolución, suspensión y cese, a pesar de manifestar toda la crudeza del ejercicio de la tutela, en la realidad el número de casos reales en los que se ha aplicado estas formas de tutela sobre las personas ha sido mínimo y como consecuencia de infracciones jurídicas graves[54]. Por tanto, podemos deducir que el poder central se ha guardado bien, de forma voluntaria, de ejercer estos poderes de sanción probablemente, por razones políticas.

A lo largo del mandato de 1983 a 1992 sólo un consejo comunal fue disuelto después de haber sido suspendido, cuatro presidentes fueron revocados y tres presidentes así como sus adjuntos fueron suspendidos. En el mandato de 1993 a 1997 sólo seis presidentes han sido revocados y un presidente y un adjunto han sido suspendidos y sólo un consejo comunal ha sido suspendido[55].

Brahimi insiste que la poca utilización de estas sanciones no se deben precisamente al ejemplar comportamiento de los representantes locales sino a la no utilización de forma voluntaria por parte de la autoridad de tutela de estos poderes de

[54] BALDOUS, A. *Art. Cit.* Pag. 297.
[55] BRAHIMI, M. *Art. Cit.* Pag. 50.

sanción. Esta actitud provoca por otra parte, una imagen negativa con respecto a los representantes locales, sobre los que siempre sobrevuela la sospecha de la corrupción, clientela, exceso de poder, etc. Este déficit en la imagen de las instituciones locales lo único que acentúa es el alejamiento y la desconfianza de los ciudadanos hacia sus representantes.

2.C.2.- LA TUTELA SOBRE LOS ACTOS DEL CONSEJO COMUNAL.

Dentro de la tutela sobre los actos del consejo podemos distinguir entre el control de legalidad y el control de oportunidad.

El **control de legalidad** consiste en la declaración por orden motivada del Ministro del Interior de la nulidad de pleno derecho de aquellas decisiones adoptadas sobre un tema ajeno a las atribuciones cedidas al consejo o bien, porque violen las leyes o reglamentos.

La nulidad puede ser pronunciada en todo momento ya sea a iniciativa del Ministro del Interior o de los interesados (artículo 35 de la Carta comunal).

La anulación de las decisiones del consejo comunal en las que haya participado un consejero con intereses particulares o como mandatario forma parte del control de legalidad ejercido por el Ministro del Interior a través de una orden motivada. La anulación de las decisiones del consejo debe realizarse en el plazo máximo de tres meses desde el momento en que la autoridad de tutela recibe las decisiones. Todo interesado puede provocar la anulación pero debe demandarlo en un plazo de treinta días a partir del momento de la publicación de la deliberación del consejo (artículo 36 de la Carta comunal)[56].

En cuanto al **control de oportunidad** debemos recordar en primer lugar que hay una larga lista de deliberaciones sobre temas que el consejo tiene reconocida sus atribuciones que deben estar sometidas al control de oportunidad por parte de la autoridad de tutela. Estas decisiones son las siguientes: el presupuesto[57], los préstamos, la creación de tasas e impuestos locales, los planes de ordenación, el reglamento de servicios de limpieza e higiene, los programas que fijan los equipamientos e

[56] ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 195

[57] Para las comunas urbanas la autoridad de tutela directa es el Ministro del Interior quien aprueba el presupuesto tras el refrendo del Ministro de Finanzas. El presupuesto de las comunas rurales es aprobado por el gobernador tras refrendo del recaudador de las finanzas.

instalaciones, la gestión de los servicios públicos que están bajo el control de la comuna, la participación en sociedades de economía mixta, los actos de gestión del dominio público, la denominación de plazas y vías públicas cuando constituyan un homenaje público o rememoren un acontecimiento histórico, la aceptación de donaciones y legados y, la supresión o el cambio de emplazamiento o fecha de ferias o mercados (artículo 31 de la Carta comunal). Copia de todas las deliberaciones que se centren en torno a estos temas debe ser presentada al Ministro del Interior a través del agente de autoridad local en un plazo de quince días. El Ministro del Interior tiene un plazo de tres meses para dar su aprobación, desde el momento de la recepción de la deliberación[58]. Si rechaza estas deliberaciones lo debe hacer de forma motivada. En el caso de que no adopte una decisión en el plazo de tres meses supone la aprobación tácita de la deliberación del consejo. Aún así, el Ministro puede decidir unilateralmente a través de un decreto motivado la ampliación de este plazo de aprobación o rechazo, por un máximo de tres meses y sólo se puede producir una sola vez (artículo 34 de la Carta comunal).

El sistema de aprobación previa, lo que hemos llamado como control de oportunidad es el procedimiento más restrictivo y asfixiante de la autonomía local y del desarrollo local[59].

La delegación por parte del Ministro del Interior de la aprobación de estas deliberaciones del consejo sobre el gobernador fue una de las innovaciones de la Carta comunal de 1976, ya que la regulación de 1960 sólo reconocía la delegación sobre los gobernadores para aquellas deliberaciones adoptadas por los consejos de las comunas rurales.

La ventaja que entraña la delegación de la aprobación hacia el gobernador es que ha reducido el plazo para la adopción de la decisión por parte de la autoridad de tutela a la mitad, y también, ha reducido a la mitad el tiempo de prolongación eventual de ese período.

La delegación del control sobre las colectividades locales debería ser ampliada precisamente por las ventajas que acabamos de señalar. Brahimi nos ofrece una lista de

[58] Es evidente que un plazo de tres meses es demasiado tiempo para agilizar la actividad local, así como el plazo de 15 días para aprobar las órdenes de policía administrativa del presidente es demasiado pequeño. Lo que provoca que las colectividades locales y las autoridades de tutela se salten la norma. BRAHIMI, M. *Art. Cit.* Páginas: 46 y 47. Lo más curioso en la defensa de Brahimi no tanto del ejercicio de la tutela sino de la autoridad de tutela, es que una vez aprobada una decisión local por la autoridad de tutela, la comuna puede hacer lo que quiera porque no existe un control real a posteriori.

materias que podrían ser delegadas del Ministerio del Interior hacia los gobernadores o *walis*.

- "La delegación a los *walis* y a los gobernadores del poder de aprobar parte de las materias sometidas a la aprobación previa previstas por el artículo 31 del *dahir* de 30 de septiembre de 1976;
- La atribución a los *walis* y a los gobernadores de una parte de los poderes de control sobre las finanzas locales conforme a las disposiciones del artículo 36 del *dahir* de 30 de septiembre de 1976 relativo a la organización de las finanzas de las colectividades locales y sus agrupaciones;
- La delegación del poder de aprobar ciertos actos de policía administrativa y las órdenes fiscales de las comunas rurales en función de la facultad prevista por el artículo 51;
- La transferencia por delegación a los *walis* y a los gobernadores del poder de expedir los acuses de recibos de la memoria necesaria para iniciar las acciones judiciales contra la comuna"

Otras materias sobre las que se podría instituir un control de proximidad son todas aquellas referentes al dominio público de la colectividad local: los actos de gestión, ocupación temporal del dominio público, la nominación en puestos superiores y la gestión de la carrera de ese personal, la aprobación de los presupuestos de las comunas urbanas cuyo volumen no exceda un cierto nivel, la aprobación de actos de ejecución presupuestaria, la aprobación del nombramiento del administrador de las comunas urbanas o la aprobación de los mercados de las comunas con un montante inferior a los cinco millones de dirhams[60].

La correa de transmisión entre la autoridad de tutela y el consejo comunal es el agente de autoridad local que es el encargado de comunicar la aprobación o rechazo de las deliberaciones al presidente del consejo comunal.

Por otro lado, existen todas aquellas deliberaciones que pueden ser ejecutadas si en el plazo de veinte días, desde que se transmite las deliberaciones al agente de autoridad, el gobernador no se opone de forma explícita. A petición del presidente, este plazo puede ser reducido por el gobernador. La negación por parte del gobernador de la

[59] EL YAAGOUBI, Mohammed. *Art. Cit.* Pag. 111.
[60] BRAHIMI, M. *Art. Cit.* Pag. 48.

adopción de la decisión debe ser motivada y debe comunicársela al presidente del consejo.

Este último mecanismo, dado la escasez de deliberaciones que pueden ser sometidas, hace que a penas si se utilice en contraposición de la aprobación previa de esa larga lista de deliberaciones claves para el funcionamiento de la vida político-administrativa de la comuna que necesitan de la aprobación explícita de la autoridad de tutela[61]. Esto implica que para que la comuna funcione necesita del acuerdo de dos voluntades, la del Estado a través del Ministro del Interior y, la de la colectividad descentralizada.

La tutela de oportunidad implica la existencia de una jerarquía entre la colectividad nacional y las colectividades locales y, por consiguiente, una desaparición de los intereses secundarios (los de las colectividades locales) frente a los intereses más generales (presentes en la colectividad nacional).

La tutela de oportunidad en un Estado unitario como el marroquí está justificado por la necesidad de ejercer como árbitro entre los intereses locales y los intereses estatales.

La gran crítica que se le puede hacer a la tutela de oportunidad es que, por un lado, al contrario de lo que ocurre con la tutela de legalidad, la tutela de oportunidad implica un verdadero poder discrecional. La autoridad de tutela juega con la subjetividad como consecuencia de la ausencia de formalización de las reglas y las condiciones por las que la autoridad de tutela se rige para aprobar o rechazar cualquier decisión del consejo comunal. La búsqueda del interés general y su defensa frente a los intereses particulares abre las puertas para la utilización de la tutela de oportunidad con fines políticos. La tutela de legalidad sí que es respetuosa con la descentralización y la autonomía de las autoridades descentralizadas ya que ejerce un control objetivo sobre las decisiones y los actos adoptados por el consejo comunal. Los tribunales administrativos se encargan de comprobar si los actos y decisiones de las comunas se ajustan a la ley.

Es más, los tribunales administrativos no pueden sustituir a la autoridad de tutela. Cuando los actos de la autoridad de tutela son recurridos por exceso de poder ante los tribunales administrativos, estos no pueden hacer nada frente a la conveniencia o no de la aprobación previa de las decisiones de los consejos y las asambleas locales,

[61] EL YAAGOUBI, Mohammed. *Art. Cit.* Pag. 113.

ya que la autoridad de tutela ha adoptado su decisión en razones no expuestas de forma explícita. Los tribunales administrativos sólo pueden controlar la incompetencia, el vicio de forma o de procedimiento, pero no los motivos que han llevado a la autoridad de tutela a adoptar esa decisión.

"Si la descentralización tiene por objetivo realizar la democracia en el sentido de una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, la tutela de oportunidad es por definición antidemocrática, incluso anticonstitucional"[62].

Por otro lado, la tutela de oportunidad supone un obstáculo para el desarrollo económico y social de las colectividades locales, objetivo principal de estos entes descentralizados. La distribución de competencias entre el Estado y las colectividades locales, e incluso la relación entre las distintas colectividades, establecida de una forma imprecisa, favorece el ejercicio de la tutela.

Lo más llamativo de todo esto es que los representantes locales son encuestados con cierta frecuencia por el mismo Ministerio del Interior (es decir, su autoridad de tutela) para obtener una impresión de cuál es la apreciación de los representantes sobre las relaciones entre el Estado y las colectividades locales. La gran paradoja, después de las críticas que desde la perspectiva teórica se hacen a la tutela, es que en 1986 el 85% de las comunas estaban contentas con la calidad de las relaciones que mantenían con los servicios exteriores del Estado y que además las consideraban como eficaces y útiles.

El 60,30% de las comunas estimaban como satisfactorio el ejercicio de la tutela sobre sus decisiones. En este caso debemos de distinguir entre las comunas rurales, donde el tanto por ciento de satisfacción es mayor, de un 63,02%, mientras que para las comunas urbanas, descendía a un 39%. De estos resultados se pueden obtener varias lecturas. La primera, es que los resultados no sean fiables ya que es la misma autoridad de tutela la que tiene la iniciativa de hacer estas evaluaciones. Como no tenemos ninguna justificación objetiva de esta apreciación debemos acudir a otras lecturas. La simbiosis que se produce entre los agentes de autoridad y los representantes locales que, aunque teóricamente partan de intereses distintos, confluyan en la búsqueda del beneficio general de la colectividad en la que estén presentes. Otra lectura, también factible, es que si las comunas dependen del apoyo financiero y de la asistencia técnica

[62] EL YAAGOUBI, Mohammed. *Art. Cit.* Pag. 119

del Estado no es de extrañar que los representantes locales perciban como algo beneficioso la práctica de la tutela[63].

Más grave aún que el ejercicio de la tutela de oportunidad, son las tutelas indirectas, como las financieras y las técnicas que no pueden ser sometidas a ningún tipo de control a posteriori.

En el *dahir* de junio de 1960 se establecía un poder de sustitución más evidente, ya que la autoridad de tutela podía someter una misma cuestión a un segundo examen por parte del consejo comunal, y además, podía hacer que adoptara la proposición por decreto en el caso de que el consejo no la aprobase[64]. Con el *dahir* de 1976, la situación no ha mejorado mucho más. La autoridad de tutela puede someter una proposición a un segundo examen, y aunque no puede aprobarla por decreto en caso de que el consejo la rechace, el Ministro del Interior puede ejercer su poder de tutela para llevarla a cabo[65].

El poder de sustitución también está previsto en el artículo 49 de la Carta comunal para los actos del presidente en caso de que rechace adoptar los actos y las medidas que la ley le confía, con lo que el agente de autoridad local puede actuar de oficio. Además, todas aquellas decisiones adoptadas por el presidente sobre el establecimiento de tasas, impuestos y contribuciones y, todas aquellas decisiones en las que ejerza sus poderes de policía administrativa no podrán ser ejecutadas sino están refrendadas por el Ministro del Interior o por su delegado. En el primer caso, el Ministro del Interior tiene un plazo de 45 días, en el caso de que sea su delegado el que deba refrendar los actos del presidente sólo tendrá un plazo de 15 días. Si no hay respuesta por parte de la autoridad de tutela, la decisión del presidente se da por aprobada.

Estas formas de ejercicio de tutela no son las únicas, existe también un ejercicio indirecto de tutela tanto en el aspecto financiero como en el urbanístico ya que estos dos grandes temas comunales siguen estando controlados por el poder central[66].

La posibilidad de recurrir los actos de tutela queda abierta para los interesados. Quizá las tres notas que serían interesantes resaltar en este último aspecto del análisis

[63] EL YAAGOUBI, Mohammed. *Art. Cit.* Pag. 127.
[64] Con la legislación de 1960 el poder de sustitución era aplicable a todas las deliberaciones. A partir de 1976 las únicas que están sometidas al poder de sustitución son las referentes a cuestiones presupuestarias. Todo rechazo por parte de un consejero de aprobar un gasto obligatorio provoca que el Ministro del Interior utilice el procedimiento de inscripción de oficio. LASFAR, A. y MAHJOUBI, A. *Op. Cit.* Pag. 21.
[65] ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 197.
[66] BASRI, D. *Op. Cit.* Pag. 137.

del ejercicio de la tutela es que, en primer lugar, para recurrir el exceso de poder de la autoridad de tutela no se necesita la aprobación previa de la autoridad de tutela como ocurría con la legislación de 1960 o, como sigue ocurriendo para las provincias y prefecturas; en segundo lugar, deben ser los consejeros individualmente los que interpongan el recurso en el caso de disolución o suspensión del consejo y, en último lugar, las causas que pueden motivar el cese del presidente y sus adjuntos, la disolución y la suspensión del consejo, no aparecen de forma explícita en ningún texto[67]. En cualquier caso la justificación de la disolución viene dada por la salvaguarda del correcto funcionamiento del consejo comunal por lo que los motivos de la disolución deben ser exclusivamente administrativos y nunca políticos[68].

En los últimos años se está reforzando otras formas de control sobre las colectividades locales. Brahimi es uno de los autores que nos resalta la idea de que el control sobre las colectividades locales no debe quedarse en el puro control administrativo de la tutela sino que deben utilizarse otros mecanismos como ocurre en otros sistemas políticos democráticos. Lo primero que habría que hacer es limpiar el concepto de control de todas sus connotaciones negativas y resaltar las posibilidades de evaluación y de mejora de la gestión que ofrecen los distintos mecanismos de control. Para Brahimi los cuatro sistemas más importantes de control son: el control político, el control administrativo, el externo a través de auditorías y el judicial[69].

Si la descentralización ha sido concebida como un camino hacia la democratización, el control de las colectividades locales y también su sanción deben venir por el sistema político. Existen diversos mecanismos políticos de control, las consultas a través de referéndum, las elecciones y, los sondeos de opinión que determinan las orientaciones políticas y la elaboración de las políticas públicas. Estos mecanismos, sin embargo, chocan con la realidad socio-política y cultural de Marruecos en donde el analfabetismo, la marginación política y las inercias culturales provocan una débil influencia sobre las estructuras político- administrativas locales. El alejamiento entre la administración y el ciudadano es inmenso y las relaciones siguen

[67] ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Páginas: 199 y 200.
[68] OUAZZANI CHAHDI, H. *Op. Cit.* Pag. 179.
[69] BRAHIMI, Mohamed. "De l´efficacité des contrôles exercés sur les collectivités locales". *Revue Marocaine d´Administration locale et de développement.* Nº 23. Avril-juin. 1998. Páginas: 35-64. Pag. 35.

siendo de subordinación donde la opacidad en la gestión y en el funcionamiento es la regla[70].

Para que se produzca un cambio hacia un control verdadero por parte de los ciudadanos no sólo se debe producir una mejora en la situación económica y social, sino que los partidos políticos y los medios de comunicación también, tienen un papel que desempeñar.

Los partidos políticos deben mejorar sus estructuras y su presencia en todos los puntos del territorio. Los partidos como mecanismo de reclutamiento de las elites deben garantizar la formación y la coherencia ideológica de la actividad política local. El escrutinio uninominal tampoco favorece la coherencia y, aún menos, la figura del candidato y representante denominado "sin pertenencia política"[71]. Problemas tan graves como el transfuguismo, las coaliciones anti natura, e incluso el analfabetismo y la ignorancia sobre los asuntos públicos locales de los representantes locales, se podría resolver si los partidos ejercieran una preselección sobre los candidatos y fuesen capaces de instaurar una cierta disciplina de partido en cuanto a las orientaciones políticas que se debieran seguir para garantizar la coherencia y el seguimiento de las políticas públicas y la gestión de los servicios públicos locales[72].

La influencia que deben ejercer los medios de comunicación como cuarto poder en los sistemas democráticos iría en el sentido de la creación de una conciencia crítica que siga unos criterios deontológicos. Se trataría de un contrapoder que fuera capaz de alertar sobre el mal funcionamiento, los fraudes y los excesos de poder pero, de forma fundada, y no para derrocar al gobierno local contrario a la línea editorial. En Marruecos existe una larga tradición de prensa escrita que podría continuar esta función de control y de esclarecimiento de la vida política local.

Una de las técnicas de control que más auge ha tomado es la de la auditoría. Es decir, la tendencia actual es la de relegar el ejercicio de la tutela y especialmente de la tutela a priori e incidir en el refuerzo de contrapoderes institucionales como puede ser el poder judicial, la auditoría y el control interno. Lo que está claro, es que la tutela no permite que se avance hacia la descentralización ni tampoco es garantía de la calidad de la prestación de los servicios públicos que es lo que, en el fondo, interesa a los ciudadanos.

[70] BRAHIMI, Mohamed. *Art. Cit.* Pag. 37.
[71] Traducción de "Sans appartennence politique". SAP.

La última reforma constitucional, el proceso de regionalización y la creación de los tribunales de Cuentas Regionales se enmarcan dentro de esta línea de crear gestores independientes pero responsables de su actuación, no sólo frente a los tribunales administrativos, sino también con un seguimiento de control interno y de los tribunales de Cuentas Regionales.

La función principal de la auditoría es la de detectar las disfunciones de la gestión y contribuir a través de procesos de retroalimentación, a su mejora.

Esta transformación se inserta dentro de las políticas de modernización de la administración y de la actuación de las colectividades locales. La antigua mentalidad del Estado como un ente controlador va desapareciendo a favor de prácticas de control, de evaluación y de auditorías.

Esta transformación debe ir acompañada de un cambio del entorno reglamentario, de una agilización de los mecanismos de interacción entre las administraciones desconcentradas y las administraciones descentralizadas; un fortalecimiento de los recursos financieros y el seguimiento de principios racionalizadores del gasto y, la aplicación de objetivos estratégicos y prospectivos en las políticas de desarrollo local[73].

Los poderes públicos han procedido por primera vez en 1996 a practicar una auditoría externa hacia 155 provincias, prefecturas, comunas urbanas, rurales y comunidades urbanas llevada a cabo por cinco gabinetes de auditorías internacionales[74]. La aportación política, mediática y técnica de esta práctica justifica la ampliación de las auditorías a un número mayor de colectividades locales, especialmente, al final o al comienzo de cada mandato local. La calidad de la gestión local, la transparencia de las cuentas financieras y, el crédito de la institución local se verían beneficiadas ante la opinión pública de los ciudadanos.

[72] BRAHIMI, Mohamed. *Art. Cit.* Pag. 40
[73] HARAKAT, Mohamed. "L´apport de l´audit à la démocratie locale". *Revue Marocaine d´Administration Locale et de développement.* Série Thèmes actuels. Nº 15. 1998. Páginas: 65-74
[74] BRAHIMI, M. *Art. Cit.* Pag. 56.

2.D.- LA COOPERACIÓN INTERCOMUNAL

Como en el caso de las provincias y prefecturas[75] la legislación ha previsto la cooperación entre colectividades locales de la misma naturaleza para mejorar la eficacia y la prestación de los servicios públicos que puedan interesar a varias comunas.

El sindicato es un establecimiento público con personalidad jurídica y autonomía financiera. La creación del sindicato concierne a una decisión adoptada por las asambleas deliberantes de las colectividades locales concernientes. La aprobación de esta decisión está sometida a la autoridad de tutela, al Ministro del Interior que lo hará a través de una orden para las comunas y, en el caso de las provincias, deberá formalizarse en un decreto.

Los sindicatos de comunas quedan abiertos, una vez creados, a nuevas incorporaciones que deseen asociarse.

2.D.1.- LOS ÓRGANOS DEL SINDICATO

Los sindicatos de comunas cuentan con dos tipos de órganos: el comité y el presidente del sindicato.

La función del comité es administrar al sindicato. Este comité está compuesto por miembros que son elegidos por las asambleas de las comunas miembros del sindicato. Se permite a un delegado por asamblea que se elige de entre sus componentes por mayoría absoluta en las dos primeras vueltas, en el caso de que no salga ningún candidato tras la votación secreta, a la tercera vuelta con la mayoría relativa será suficiente. En caso de empate el candidato de mayor edad será elegido como delegado del consejo en el comité del sindicato. Los delegados pueden ser reelegidos en un segundo mandato. El mandato del delegado corre paralelo a la vida de la asamblea que le ha elegido. Si un puesto de delegado queda vacante en el comité se procederá a su reemplazo en un período de un mes desde el momento en que quede vacío ese puesto.

El segundo órgano del sindicato es el presidente que es elegido de entre los miembros del comité y por ellos. Como no hay previsto ningún mecanismo para seguir

[75] El *dahir* de 1963 que regula la organización de las prefecturas y provincias había tomado las disposiciones sobre el régimen jurídico de los sindicatos del *dahir* de 1960 que a penas si fue modificado por el *dahir* de 1976. ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 207.

en el proceso de elección del presidente de la comuna, la práctica es seguir las pautas para la elección de los presidentes comunales[76].

2.D.2.- EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SINDICATOS.

El comité es el encargado de tomar todas aquellas decisiones para el cumplimiento de las misiones que le han asignado las colectividades fundadoras del sindicato. Las decisiones que adopte el comité pueden ser ejecutadas de forma inmediata por el presidente del sindicato (que es también quien ordena los pagos) sin necesidad de ninguna aprobación por parte de la autoridad de tutela.

Los sindicatos se someten al ejercicio de la tutela siguiendo lo que se establece en la Carta comunal sobre el control de las asambleas locales y, su presupuesto está sometido a las reglas contables públicas, como el resto de las colectividades locales[77].

Los recursos de los que dispone el sindicato, y que se contabilizan en los ingresos del presupuesto, consisten en los pagos de las comunas miembros del sindicato, las subvenciones del Estado, los préstamos y todas los recursos que las comunas miembros decidan dedicar a los gastos de la formación y consecución de los objetivos del sindicato.

Como ocurría en Francia la institución del sindicato para favorecer la cooperación entre comunas y superar las dificultades de la gestión de los asuntos locales por parte de entes con escasa capacidad de financiación y en busca de una mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, no ha tenido el seguimiento que se esperaba con esta medida. Es decir, el carácter voluntario de la formación de sindicatos, el miedo de las grandes comunas a verse dirigidas por las decisiones que se adoptan junto a comunas de tamaño y peso más débil y, la creación de las *régies*[78] autónomas en sectores importantes de los servicios públicos locales (que agrupaban a un número considerable de comunas sólo para la prestación de un determinado servicio) ha provocado que los sindicatos de comunas no sean prioridad en la elección de las comunas para la mejora de su gestión y de su prestación de servicios públicos.

[76] ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 208.
[77] OUAZZANI CHAHDI, H. *Op. Cit.* Pag. 184.
[78] Las régies son las encargadas de la gestión directa por parte de la comuna de los servicios públicos que vaya a prestar.

Para finalizar queríamos hacer referencia a otra forma de cooperación entre las comunas urbanas establecida por ley, que no es de carácter voluntario, sino que viene impuesto por el legislador. Esta fórmula de agrupar a las comunas urbanas también tiene su referente en Francia, en las comunidades urbanas. La primera aglomeración que conoció esta fórmula fue Casablanca, luego Rabat y, en 1992 se extendió a Marraquech, Fez, Mequínez, Kenitra, Uxda, Agadir, Tánger, Safi, Salé, Tetuán, Taza y Temara.

Cuando analizamos la división territorial de las provincias y de las prefecturas vimos como la continua división de una misma provincia en otras, bien para controlar las circunscripciones cuando se aproximaban las elecciones, bien por razones étnicas o de simple control sobre la población, pudimos ver como la ciudad como tal no existe, en la actualidad, en Marruecos. Había que buscar una forma de garantizar cierta cohesión en la prestación de servicios públicos entre las comunas con cierta proximidad no sólo geográfica sino también de necesidades y demandas. La comunidad urbana ofrecía la oportunidad de conseguir este objetivo de colaboración entre diferentes comunas urbanas sin llegar a construir una entidad excesivamente asfixiante.

La comunidad urbana está dotada de personalidad moral y de autonomía financiera y está administrada por un consejo compuesto por los presidentes y un adjunto por comuna urbana.

Las comunidades urbanas se rigen por las mismas normas que regulan a las comunas. Sus atribuciones vienen establecidas por el artículo 59 del *dahir* de 30 de septiembre de 1976 sobre la organización comunal.

Las funciones del presidente de la comunidad urbana no ha seguido una trayectoria lineal sino que ha sufrido varias modificaciones desde la constitución de la primera comunidad urbana. El *dahir* de 2 de octubre de 1984 confiaba al *wali* de Casablanca y de Rabat-Salé los poderes que se le había reconocido al presidente según la legislación vigente para las comunas. El decreto ley de 28 de septiembre de 1992 que extendía el sistema de comunidad urbana a las otras doce ciudades que hemos mencionado más arriba, prefijaba que las atribuciones que se habían reconocido al *wali* de la Gran Casablanca y de Rabat-Salé, se aplicara al resto de las comunidades urbanas. Para aquellas comunidades urbanas que estuvieran dentro de una misma provincia y prefectura sería el gobernador quien desempeñaría las funciones de ejecutivo de la comunidad urbana y, en el caso de que la comunidad urbana estuviera formada por

comunas que no perteneciesen a una única provincia o prefectura, sería el *wali* quien se encargaría de esas funciones.

Hasta 1994, los presidentes de las comunidades urbanas no retoman sus competencias. El *dahir* de 25 de julio de 1994 deroga y reemplaza los títulos IV y IV bis del *dahir* sobre la ley de 30 de septiembre de 1976 sobre la organización comunal. El nuevo artículo 62 de la carta comunal establece que "todas las competencias reconocidas por las leyes y reglamentos en vigor a los consejos comunales y a los presidentes sean devueltas al consejo de la comunidad y a su presidente". Otro *dahir* publicado en la misma fecha, el 25 de julio de 1994 modifica y completa los artículos 1 y 2 del *dahir* sobre la ley de 30 de septiembre de 1976 sobre la organización de las finanzas de las colectividades locales y de sus agrupaciones. A través de estos nuevos artículos, el presidente de la comunidad urbana vuelve a ser el ordenador de pagos de la comunidad, excepto en el caso de la comunidad urbana de Rabat, que sigue siendo el *wali*.

3.- MARCO TERRITORIAL DE LA COMUNA

3.A.-INTRODUCCIÓN.

Tras la Independencia, a Marruecos se le presentaba el reto de establecer una administración territorial capaz de enmarcar a toda la población de mayoría rural y dispersada en un territorio muy amplio y con grandes deficiencias en infraestructuras y equipamientos.

Esta no era la única preocupación a la hora de establecer el marco jurídico y territorial de las nuevas colectividades locales que iban a integrar la administración territorial, sino que la necesidad de impulsar el desarrollo económico y social a través de la administración, también estaba presente.

El Protectorado francés había además, desarrollado más su implantación en aquellas zonas de Marruecos más prósperas económicamente, lo que implicaba unos fuertes desequilibrios territoriales que hoy día, cuarenta años después de la Independencia, aún persisten.

Ante todos estos retos, desequilibrios entre mundo rural y mundo urbano, entre las regiones del llamado "Marruecos útil[79] y del Marruecos inútil", la subadministración como consecuencia de la partida de los cuadros franceses y españoles, el Estado se fijó los siguientes criterios para alzar su nuevo mapa administrativo:

- La aproximación de la administración a los administrados.
- La reducción de los costes de los transportes.
- La creación de centros comerciales e industriales para impulsar el desarrollo de la zona.
- La reagrupación de fracciones de tribus.

Esta amplia operación se produjo a través de la división administrativa en provincias y prefecturas y, a través de un tímido proceso de descentralización, con la creación de las comunas urbanas y rurales[80].

3.B.- LA DIVISIÓN COMUNAL TRAS LA INDEPENDENCIA

La comuna como colectividad local siempre ha desempeñado un papel político, no sólo durante el Protectorado, como se empeñan en demostrar algunos autores marroquíes[81], sino también tras la Independencia y en la actualidad. Desde los años 50, la comuna estuvo presente en el debate político para determinar el papel que iba a jugar dentro del nuevo engranaje que se estaba construyendo. Líderes de la oposición como Ben Barka esperaban que la comuna fuese un medio de administrar el país en la esfera local sin necesidad de recurrir a las técnicas del Protectorado y que, por supuesto, debía borrar el marco tribal y constituir nuevos marcos sociales y económicos de desarrollo.

Mohamed V declaraba el 8 de mayo de 1958 que "la evolución del país ha tenido como consecuencia el estallido de las estructuras tribales que a partir de ahora no servirán como base para la construcción de organismos representativos"[82].

En cuanto al modo de elección de los representantes locales también fue discutido. Los partidos de la oposición, el *Istiqlal* y la Unión Nacional de Fuerzas

[79] El "Marruecos útil" lo podemos definir, incluso en la actualidad, como la zona de Marruecos donde es interesante invertir.
[80] BASRI, Driss. *La décentralisation au Maroc. De la commune à la région.* Collection Édification d´un État Moderne. Nathan. Paris. 1994. Páginas: 50 y 51.
[81] BASRI, D. *Op. Cit.* Pag. 54. Cuando el Protectorado comprende que el apoyo de los notables locales es inestable y cargado de connotaciones negativas tiende a extender sus apoyos hacia las masas reforzando el papel de las *yemáas* y reestructurando sus alianzas con las nuevas elites locales, de tal forma que frenara el impulso de la nueva burguesía urbana aliada con el Monarca Mohamed V.
[82] BASRI, D. *Op. Cit.* Pag. 61.

Populares, pedían que el escrutinio se hiciera por listas bloqueadas de tal forma que no se facilitara el acceso a los tradicionales notables locales que seguían detentando el poder en las comunas, a las nuevas instituciones[83]. Aún hoy el escrutinio uninominal está presente en las elecciones locales por miedo a romper la antigua alianza entre un mundo rural controlado por los notables locales y el poder central.

La prioridad en el esquema de división comunal estaba en la construcción de entidades que unieran una población con un interés económico común (el zoco, la acequia, el centro de trabajos agrícolas...). Si en la construcción de las nuevas comunas coincidía el centro de interés económico con el mantenimiento de una agrupación tribal, ésta se mantenía, pues la intención no era la de destruir las identidades tribales, sino construir una nueva forma de estructuración territorial y social[84].

Para Fakihi, se produjo una disociación entre el discurso político que privilegiaba la construcción de las nuevas comunas sobre criterios económicos viables para el impulso del desarrollo local y la creación de nuevas solidaridades, y la realidad. En casi todos los casos se mantuvieron las entidades étnicas para la división territorial lo que dificultaba la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social ya que el marco geográfico no era el ideal para ello[85]. Sin embargo, para Nicolas-Mourer, la división comunal de 1959 y 1960 supuso la ruptura de los lazos étnicos y tribales tradicionales. Esta nueva división quedaba como algo artificial y lejano a la población que seguía manteniendo como punto de referencia sus antiguas estructuras territoriales y de solidaridad más allá de los objetivos previstos por el poder central[86].

Con estas líneas generales se forman unas comisiones que serán encargadas de definir los criterios que servirán de base a las comunas rurales. El número de 10.000 habitantes se estimó como propicio para las nuevas comunas, aunque en las zonas montañosas y presaharianas se bajara debido a la baja densidad de población y a la geografía del terreno.

Estas comisiones establecieron la creación de 752 comunas mientras que el número de *yemáas* previas a la Independencia era de 1245[87].

En Fez, las fronteras tribales fueron respetadas en la división comunal. La coincidencia de los límites de una comuna con los de una antigua tribu era muy difícil

[83] BASRI, D. *Op. Cit.* Pag. 55.
[84] ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 172.
[85] FAKIHI, M. *Op. Cit.* Pag. 30.
[86] NICOLAS-MOURER, H. *Art. Cit.* Pag. 146.

pero, aún así, en la mitad de los casos se mantuvo esa coincidencia, el resto de comunas estaban conformadas por fracciones de tribus y, en casos excepcionales, la comuna estaba formada por una agrupación de pequeñas tribus.

En Casablanca, la división comunal siguió varios criterios. En las zonas más modernizadas sólo influyeron los factores geográficos y económicos, dejando en un segundo lugar los lazos étnicos, si bien, algunas de las nuevas comunas fueron estructuradas en función de las agrupaciones bajo un mismo *cheij* o *caíd* de la época del Protectorado.

En la región de El-Jadida de carácter fuertemente agrícola, los únicos factores que se utilizaron fueron los étnicos. En Mequínez se privilegiaron las agrupaciones amplias que correspondían a las antiguas tribus y no a las fracciones de tribus para propiciar la creación de comunas rurales más grandes. Rabat, también fue dividida siguiendo la estructuración tribal salvo en el caso de seis tribus que fueron divididas en dos y el de dos tribus que fueron divididas en tres.

En Agadir, la división se hizo teniendo en cuenta las fracciones de tribu o las pequeñas tribus y aún así, se redujo a la mitad el número de las comunas con respecto a las existentes durante el Protectorado. En Tadla, con extensiones muy vastas, la identidad étnica se respetó por completo. Las provincias presaharianas también fueron divididas siguiendo los criterios tribales retomando la división del Protectorado.

Finalmente, la zona norte de Marruecos, que estuvo bajo el Protectorado español estruturado por las juntas rurales, fue dividida en comunas que no afectaban a las fronteras tribales y se rechazó por completo toda agrupación de población de origen diferente[88].

Hasta 1992 había 859 comunas que contaban con una superficie media de 830 Km2 y con una población media de 23.774 habitantes.

Los municipios tenían una superficie media de 29 kilómetros cuadrados, los centros autónomos, 12 kilómetros cuadrados y las comunas rurales, 928 kilómetros cuadrados.

En 1987 empiezan a ponerse de manifiesto la necesidad de remodelar la división comunal. El Primer Ministro envía una nota a todos los *walis* y gobernadores de las

[87] BASRI, D. *Op. Cit.* Pag. 62.
[88] BASRI, D. *Op. Cit.* Páginas: 62 y 63.

provincias y prefecturas del Reino, y a los presidentes de las comunas para pedirles que participen en la preparación de una nueva división comunal del Reino.

Los objetivos manifestados desde el poder central, que se pretendían alcanzar con esta nueva división eran los siguientes:

- Reducir el tamaño territorial de las comunas de tal suerte que fuera más fácil el control del desarrollo local y que mostrara, de forma más clara, la solidaridad colectiva y la unidad sociológica de la colectividad.
- Promover la democracia local a través de la ampliación de las posibilidades de participación de la población no sólo a través de la elección de sus representantes sino también en la gestión cotidiana de los asuntos locales.
- Facilitar la aproximación de la administración hacia el ciudadano para evitarle los largos desplazamientos y las incomodidades de largas esperas y la lentitud de la resolución de las demandas.
- Extender los agentes administrativos y económicos y conseguir la equipación y la instalación necesaria para el desarrollo económico y social en todo el territorio[89].

En las zonas rurales donde las comunas son demasiado grandes difícilmente se podían alcanzar estos objetivos.

El decreto de 30 de junio de 1992 fijaba el número de comunas en 1544 en lugar de 859, es decir, se había producido un aumento del 79,74% de las comunas.

En esta nueva división, el número de municipios ha pasado de 59 a 247, un aumento de 318,64 %, el número de comunas rurales ha pasado de 760 a 1297, el aumento ha sido en este caso de 70,65% y, los centros autónomos, que no figuran en esta nueva división, han sido convertidos en municipios.

La superficie media de las comunas ha pasado de los 829 kilómetros cuadrados a los 482 kilómetros cuadrados.

En cuanto a la población media, evidentemente también ha sufrido un descenso. De los 23.762 habitantes se ha pasado a los 13.432 habitantes[90].

La motivación de esta nueva división comunal era la percepción de que el marco de las comunas no había servido para la creación de una unidad territorial. En aquellas comunas con una superficie territorial muy amplia y una población heterogénea, el

[89] BASRI, D. *Op. Cit.* Pag. 65.
[90] BASRI, D. *Op. Cit.* Pag. 66.

duar, antigua estructura territorial de organización social, era el único referente para una población que no sentía pertenecer a la comuna.

Cuanto más pequeñas fueran las comunas más posibilidades había de promover la creación de un espíritu comunitario y una identidad colectiva. En el IV Coloquio Nacional sobre las colectividades locales de 1989 se ejerce una defensa por los *duares* como célula de base esencial y dinámica para el desarrollo de la actividad rural[91].

En la necesidad de una nueva división comunal influyeron también otro tipo de factores como el crecimiento demográfico de la población que hacía que algunas comunas, especialmente las urbanas, fueran ingobernables, y el éxodo rural que dejaba desiertas zonas geográfica rurales y provocaba fuertes aglomeraciones en las zonas más urbanizadas y desarrolladas de Marruecos.

El número de habitantes no debe ser el único criterio a la hora de establecer la división comunal, y la distinción entre comuna urbana y comuna rural, variables como los recursos financieros y humanos o, el grado de equipamiento, son más importantes para establecer estas distinciones y garantizar la consecución de los objetivos de gobernabilidad, desarrollo y creación identitaria de solidaridades locales.

La aparición del concepto "ordenación del territorio" ha ejercido una gran influencia en la concepción de la división del territorio. La ordenación del territorio reúne la ventaja de conjugar dos aspectos fundamentales: por un lado, la ordenación del territorio se trata de una política global ya que su objetivo es asegurar el desarrollo armonioso del país y coordinar y orientar todas las intervenciones del Estado. Por otra parte, esta política parte de la realidad existente, para construir en función de los datos reales. Así, la ordenación del territorio tiene en cuenta las especificidades de cada territorio para aplicar políticas que favorezcan su desarrollo[92].

[91] BASRI, D. *Op. Cit.* Pag. 69.
[92] BASRI, D. *Op. Cit.* Pag. 72.

4.- LAS ELITES LOCALES

4.A.- INTRODUCCIÓN

El estudio de las elites es uno de los mayores retos que se le puede presentar a un investigador porque los conceptos de elite y de poder están indisolublemente unidos. Si cabe esta dificultad al inicio, se acrecienta cuando el estudio se dirige hacia las elites locales en Marruecos. La escasez de los estudios de campo y análisis teóricos sobre las elites locales hace más ardua la tarea para cualquier investigador, máxime cuando este es extranjero. Dada la complejidad, la amplitud y las dificultades en la definición de las elites locales, vamos a adentrarnos en un análisis, donde al igual que las películas corales, van a aparecer muchos personajes que jugarán sus propias cartas, en donde ocurrirán e incidirán muchos factores y variables que irán haciendo nuestra narración más rica y, hasta a veces, más contradictoria, pero hay un hilo argumental, hay un personaje principal y hay cierto inmovilismo en las distintas evoluciones de las relaciones de los personajes y no por la débil renovación de las elites locales, sino por su opción deliberada de mantener las mismas pautas y reproducir los mismos tics en el ejercicio del poder[93].

No nos interesa el análisis de las elites locales como tales, sino entendidas dentro del sistema político marroquí, es decir, de forma global. Nos interesa estudiar el papel que han jugado desde la Independencia hasta nuestros días, dentro de las estructuras de poder nacionales, y esta pretensión viene justificada por el hecho de cómo es concebida la misma descentralización, no es una demanda ni una opción local o regional, sino una exigencia de gobernabilidad nacional. La descentralización como fuente de desarrollo económico y social y como mecanismo de democratización es uno de los elementos claves de la política y del discurso nacional.

Las líneas que nos han inspirado en esta breve introducción al análisis de las elites locales han venido de la obra de Rémy Leveau, *Le fellah marocain, défenseur du*

[93] La fragmentación del poder local ha sido inherente a la historia de Marruecos. La tradición centralizadora del sistema majzeniano fundada en el cuidado permanente del orden y de la unidad del país, se ha traducido por la multiplicación de actores oficiales y semi- oficiales de autoridad administrativa local. Esta estrategia que también se siguió en el Protectorado la volvemos a encontrar en la Independencia con el refuerzo del poder de las autoridades administrativas y de los actores locales cuyo poder provenía de aspectos sociales y económicos. FAKIHI, Mohamed. *La commune rurale au Maroc, la décentralisation à l´épreuve. Étude de cas: la commune de Sebâa Rouadi.* Thèse de doctorat. Université de Droit, d´Économie et des Sciences d´Aix-Marseille. Faculté de Droit et de Science Politique. Aix-en-Provence. 1995. Pag: 22.

trône[94]. Sabemos también, que no es ninguna originalidad recordar que el libro del Profesor Leveau, que sí conocía desde dentro el sistema político y administrativo marroquí, es uno de los más brillantes y esclarecedores que jamás se hayan escrito sobre Marruecos, lo único que lamentamos es que el vacío que ha quedado desde los años setenta hasta la actualidad, no haya podido ser cubierto por ningún estudio como el de Leveau.

Es claro, que en nuestro ánimo no aparece cubrir ese vacío, bastante osadía es la de incluir un epígrafe como éste en una investigación de estas características. Simplemente, nosotros los intentaremos completar hasta nuestros días, siguiendo los hilos argumentales y la estructura inicial de la obra de Leveau.

Como en la imagen de esas enormes máquinas de la película de Charles Chaplin, *Mundos Modernos*, en donde grandes círculos con hendiduras encajaban perfectamente en movimientos rotatorios muy lentos, así quisiéramos partir para presentar a nuestros personajes. Esas increíbles ruedas dentadas que en función de su movimiento van a entrar en contacto con unas ruedas o con otras son, el Palacio, el movimiento nacionalista que luego se escindirá en varios partidos políticos, las elites locales y, por último, el convidado de piedra, o mejor dicho, un figurante clásico, las masas.

Entre los diversos actores van a producirse una serie de alianzas estratégicas que buscan la consecución de sus propios intereses y no de unos ideales determinados, lo que determina el carácter temporal y cambiante de estas alianzas. Pero además, van a incidir en estas alianzas de poder variables tan distintas como pueden ser, la religión o la división territorial administrativa, la pervivencia de viejas estructuras como el *Majzén* o la forma de escrutinio, la formación y la alfabetización tanto de la población como de las elites, el incremento de la demografía y los movimientos del éxodo rural y, por supuesto, la gran escisión entre el mundo urbano y el mundo rural.

Veremos como todos estos factores entran en esos ejes de coordenadas en donde las alianzas van a depender de los distintos personajes y del paso del tiempo.

Para finalizar esta introducción sólo queríamos dejar patente quiénes iban a ser considerados como elites locales. Tanto los representantes elegidos por la población con un mandato en alguna de las asambleas de las tres colectividades locales, como los agentes de autoridad con presencia en el mundo local, desde los *caíd*es hasta los *chiuj* y

[94] LEVEAU, Rémy. *Le fellah marocain défenseur du trône.* Presses de la Fondation Nationale des sciences politiques. Paris. 1985

almocadén. Los notables locales que gozan de un prestigio social y de un reconocimiento gracias a su origen familiar, a su carisma y a su grado de consolidación económica no los vamos a integrar dentro de las elites locales. Si bien es cierto, que las fronteras entre las elites locales, entre los que detentan un cargo electo o un puesto administrativo, no están perfectamente delimitadas, ya que se produce una imbricación de los dos mundos. Hay notables locales que se han insertado dentro de lo que consideramos como elites locales, ya sea por la vía administrativa o por la vía de la representación, otros, por el contrario, han preferido mantenerse al margen de cualquier etiquetación pero sin perder su prestigio social e incluso político y económico.

La razón de dejar fuera a los llamados notables locales aún cuando reconocemos su influencia, no sólo en el mundo local, sino también en el nacional, es por la dificultad científica de reconocerlos y de seguir sus pautas de comportamiento y las reglas de juego por las que se rigen dentro de las estructuras de poder.

En cualquier caso, vamos a utilizar la definición de Leveau para identificar "hombres influyentes como los que saben movilizar el apoyo más amplio y traducirlo, en el momento necesario, en comportamientos políticos, ya se trate de votos, de rechazo del impuesto, o de sumisión al poder establecido. En cambio, los miembros de la elite local negocian su apoyo a un nivel superior, para incrementar sus recursos, extender su influencia y clasificar a sus rivales"[95].

4.B.- LOS EQUILIBRIOS DE PODER Y LAS ALIANZAS EN RÉMY LEVEAU.

En nuestro capítulo sobre el Protectorado francés ya habíamos avanzado el juego de alianzas que se había producido entre el Protectorado, el Palacio, la burguesía urbana y los notables locales. A finales de los años cuarenta y principios de los 50 la burguesía urbana que iba consolidando el movimiento nacionalista para liberarse del yugo del colonialismo, había encontrado un aliado perfecto en la figura de Mohamed V que tuvo la lucidez de apostar por este movimiento y de abanderar la causa de la liberación del país. Ante la fuerte presencia del movimiento nacionalista, el Protectorado, en línea con su política de administración indirecta, sigue basando su equilibrio en el país en su alianza con las elites locales. Los grandes *caíd*es se habían convertido en la correa de transmisión entre la Residencia general y los poblados más recónditos a cambio de

ciertas concesiones como la donación de tierras colectivas, o que se quedaran con parte de los impuestos que estaban encargados de recaudar. A pesar de esta alianza, el Protectorado no se fiaba plenamente de estos grandes señores del mundo rural cuyas técnicas eran despóticas pero, sobre todo, porque la burguesía nacional lanzó una campaña de acercamiento hacia estos *caíd*es, jefes de las grandes tribus, que habían sido identificadas por los sociólogos y militares franceses como el *bled siba*. A comienzos de los años 50, la situación para la Residencia General era cada vez más difícil de gestionar. La presión internacional, el eco que recibe el movimiento nacionalista incluso en la misma metrópoli hace que el Protectorado se sienta desamparado y que busque abrirse a la población para calmar las iras de la prensa y de algunos de los partidos políticos franceses, a través de la concesión de la participación de los "indígenas" en las asambleas locales o, la creación de las *yemáas* administrativas, para conectar con un pasado no muy lejano del país que estaba mitificado y considerado como democrático.

La evolución de la política interna y externa de Marruecos y de Francia no permitió que estas nuevas medidas adoptadas por el Protectorado se consolidaran, ni que alcanzaran su objetivo de búsqueda de nuevas fuentes de legitimación, ya que Marruecos alcanzó la Independencia en 1956. Por tanto, aquí vemos un claro alineamiento de algunos de los grandes *caíd*es, de los jefes de algunas de las tribus del territorio *siba* con el Protectorado y como, ni el movimiento nacionalista ni el Palacio, despreciaron el papel que podían jugar y que de hecho jugaron los grandes *caídes*. Recordemos que el exilio forzado de Mohamed V intervinieron con toda claridad algunos de los grandes *caíd*es.

Una vez alcanzada la Independencia no nos cabe la menor duda que el deseo de Mohamed V habría sido el de acabar con esos grandes *caíd*es que habían intervenido en su claudicación y que ahora volvían para rendirle pleitesía para participar en la *bay´a*. Sin embargo, Mohamed V sabía que, para mantener la unidad del país y el equilibrio social, necesitaba tener controlado el mundo rural[96]. Ese mundo rural que siempre nos ha sido dibujado y que aún persiste en nuestros imaginarios como un mundo inaccesible, rudo, contradictorio y, cómo no, mucho más libre que el mundo urbano o que el bled *majzén*.

[95] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Introducción (sin paginar).
[96] RAKI, Mohamed. "L´État et le monde rural". *Al Asas*, Nº 33/34. Juillet/août 1981. Páginas: 14-18, Pag: 14.

Esto significa simplemente que ni siquiera en 1956 el flamante nuevo Estado marroquí era capaz de garantizar la cohesión nacional, ni el control de todo su territorio. De ahí que necesitara de la colaboración de las elites locales. Los grandes señores sabían que ni los nuevos tiempos que corrían ni las pretensiones de construcción de un Estado Moderno, iban a acabar con su poder.

A partir de 1956, el Protectorado como actor en nuestros juegos de alianzas desaparece y la nueva alianza se articula en torno del Palacio y de las antiguas elites locales, las mismas que habían colaborado con el Protectorado contra el Palacio.

¿Qué ocurre con el movimiento nacionalista en el que habían volcado sus energías la burguesía urbana? Es conocido que Mohamed V logró capitalizar la legitimidad de la Independencia y de la lucha contra el colonialismo y, que el Partido del *Istiqlal* que había surgido del movimiento nacionalista y que más tarde se vería escindido por la creación de la Unión Nacional de Fuerzas Populares, se había visto debilitado y se le habían puesto todo tipo de trabas legales para que se constituyera en un partido único que hiciera sombra a la institución del Rey. A pesar de todo, logró penetrar en la burocracia y era la única institución con una fuerte presencia organizada en casi todo el territorio, lo que hizo, no por ello exento de conflictos, que algunos de los cargos de agentes de autoridad fueran ocupados por personas afines al *Istiqlal*.

Es decir, el *Istiqlal* que había luchado junto al Palacio por la Independencia tenía su principal enemigo en el que fue su principal aliado y, aunque tenía una fuerte implantación territorial, los *caíd*es lucharon para que no le quitaran su poder de control del mundo local.

¿Y las masas? ¿Cuál era su papel en ese Estado incipiente?. Como sujeto activo no tiene ningún papel asignado, como sujeto pasivo es objeto de control, (la nueva división administrativa así lo pondrá de manifiesto), de tutela (su supuesta incapacidad viene por la persistente exclusión de todos los ámbitos de decisión política, tanto en la esfera local como en la nacional), de fuerza plebiscitaria de todas aquellas decisiones en las que no ha participado, el Código sobre las libertadas 1958, la Carta comunal de 1960, la nueva Constitución de 1962, etc.

Los ciudadanos no son ni siquiera un elemento peligroso con el que contar a la hora de hacer las distintas alianzas, lo único que hace falta es encontrar los interlocutores válidos para que garanticen el control y el equilibrio de la población.

Dos hipotéticas alianzas se podían haber establecido[97]. Una hubiera sido la unión de la burguesía conservadora del movimiento nacionalista con las elites rurales. Pero los recuerdos del Protectorado y una evolución cultural distinta hacía bastante improbable dicha unión. La otra posible alianza tras el final del Protectorado hubiera sido entre el ala radical del movimiento nacionalista con los elementos rurales aún inorganizados que hubieran debilitado a las elites locales. La influencia de la izquierda del movimiento nacionalista sobre la burocracia significaba la eliminación del poder de las elites locales sobre el mundo rural. Pero, tras la llegada de Mohamed V al poder, esta posibilidad se desdibuja porque el Monarca y las elites locales se encargaron de que esto no sucediera.

La construcción del Estado Moderno, gran objetivo de la alta política marroquí de la Independencia, nace con la contradicción de la persistencia de los apoyos tradicionales basados en relaciones personales de poder. Así Mohamed V, y poco más tarde Hassan II, apoyándose en su legitimidad religiosa e histórica, y en el apoyo de las elites locales, abandona todo proyecto renovador y necesario como hubiera sido la reforma del mundo rural y la renovación de los partidos políticos. Estos cambios hubieran debilitado el poder de las elites locales y la Monarquía prefirió antes la estabilidad que les proporcionaban estas elites, que la adopción de políticas reformadoras que hubieran inscrito al país en una línea de cambio totalmente distinta.

A partir de ahora vamos a introducir las variables que inciden en las alianzas y en el papel que desempeñan las elites locales dentro del sistema político marroquí. Esas variables van a ser: la división administrativa, el sistema electoral local, la presencia de los partidos políticos en todo el territorio, la creación de unas elites locales paralelas a las representativas y que no pertenecen a la función pública, la demografía, la formación de las elites locales, las distinciones de las elites según las regiones, sobre todo, entre el mundo rural y el mundo urbano, la influencia de la legitimidad religiosa, y la presencia del *Majzén*. Esta larga lista es sólo indicativa de la complejidad del tema.

La división administrativa territorial es la primera variable en la que nos vamos a detener. Marruecos tras alcanzar la Independencia, una vez que se habían marchado los cuadros franceses, debía cuidar de la implantación de un personal al servicio de la Administración y, por otro lado, con la nueva división administrativa, se quería romper con todo lazo étnico y tribal. Por tanto, el establecimiento de las comunas en 1960, que fue una de las primeras reformas de la Independencia de carácter liberal, parecía la gran

[97] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag. 19.

solución para alcanzar los objetivos del poder central. Pero las elites locales que habían visto mermar su poder político no habían perdido ninguno de sus resortes económicos lo que les permitía seguir ejerciendo una fuerte influencia. De ahí, que las pretensiones de Ben Barka (líder de la UNFP partido que nace como escisión del partido del *Istiqlal*) de instaurar unas comunas que rompieran con la tradición y con el pasado de lazos sociales étnicos y la pretensión del *Istiqlal* de que el escrutinio fuera a través de listas y no uninominal, se vieron totalmente abandonadas ya que Mohamed V prefirió una vez más, a cambio de la estabilidad política del mundo rural, dar la razón a las elites locales. La división administrativa cumplía además el objetivo de servir de base para las futuras circunscripciones para las elecciones locales, de ahí la importancia de esta nueva división. Si bien el discurso oficial era contrario a la pervivencia de los tradicionales lazos sociales basados en solidaridades étnicas y manifestaba que la nueva comuna sería construida sobre un conjunto de población que aglutinase intereses económicos y sociales, la realidad fue distinta. Como ya explicamos más arriba, algunas regiones fueron divididas en función de estos criterios oficiales, pero no porque en la práctica fuera la prioridad, sino porque no suponía un problema para la formación de las futuras elecciones, ni un riesgo para la unidad nacional. En cualquier caso, la destrucción de los lazos étnicos/tribales no formó parte más que del discurso oficial y no de las estrategias finales para la división administrativa.

El Ministro del Interior de la época, Driss Mhammedi y, el équipo de jóvenes beréberes formados en el Colegio de Azrú comprendieron que la nueva misión que les había sido encomendada debía seguir unos criterios históricos para no suscitar nuevos conflictos bajo el pretexto de una pretendida modernización[98].

Tampoco es que hubiera una cierta pretensión maquiavélica de decir una cosa y hacer otra, simplemente, la idea de construir las nuevas comunas con una media de 10.000 a 15. 000 habitantes, cuyo centro fuera el zoco, la acequia o alguna fuente de intercambio económico, no podía más que recaer en la división tribal. Por otra parte, esta división basada en las relaciones económicas de intercambio y no en las relaciones de producción (como podía haber sido la homogeneización de los perímetros de irrigación) incidía en el mismo sentido. De ahí, que las competencias económicas de las comunas rurales quedaran en el mundo virtual, ya que no ejercían ninguna autoridad sobre las tierras colectivas, ni la reglamentación de los derechos sobre el agua, ni sobre

[98] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 29.

las tierras de la colonización recuperadas. Como recuerda Leveau, en función de estas claves no nos podemos extrañar de ver a unas elites locales que se preocupaban más de sus reivindicaciones propias frente a grupos vecinos, que de una verdadera modernización[99].

En el caso de aquellas comunas que estaban compuestas por varias agrupaciones o varias fracciones de tribus no presentaban un carácter demasiado conflictivo ya que los distintos grupos se equilibraban y conservaban una representación tradicional de sus subgrupos. La conservación de estos subgrupos en equilibrio reunía además, la ventaja de evitar la concentración del poder en manos de una única tribu.

Mientras que no se produjera una reforma de las estructuras económicas del mundo rural era evidente que no se produciría ningún cambio en las relaciones de poder y en los equilibrios basados en los lazos tribales para la explotación de la tierra.

La división de las comunas rurales favorecía la continuidad de las elites locales, proceso que se vio reforzado por el ***modo de escrutinio***[100].

Era claro que los partidos políticos lucharan por un escrutinio proporcional y de lista de tal forma que les beneficiara como partidos y acabara con el poder de los notables locales. La opción final tomada por Palacio de instaurar un sistema de votación uninominal y a una vuelta, a pesar de que fuera negado, era para darles a las elites locales carta de entidad en ese nuevo proceso pseudo-modernizador, buscarles una legitimidad representativa de tal forma que siguieran aportando su apoyo a la Monarquía y controlando el mundo local.

La otra posibilidad que existía era la de haberse apoyado en los cuadros locales de los partidos que habían logrado, después de muchos esfuerzos, penetrar el mundo rural. Sin embargo, la Monarquía que hizo una opción política por las elites locales, no se vio determinado a ello, sino que fue una opción política.

Tanto la división administrativa de las comunas, como la elección del tipo de escrutinio lo único que hacía era favorecer los lazos tribales. ***La circunscripción electoral*** reforzó aún más esta estrategia política nunca confesada. Cuando los gobernadores debieron delimitar dentro de las comunas las diferentes circunscripciones electorales que elegirían un solo candidato, sólo se podía basar en los *duares* como única agrupación humana con entidad. Los *duares* no eran más que una unidad de

[99] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 36.
[100] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 37.

organización de las tribus que estaban regidas formal o informalmente por las *yemáas*, por lo que al elegir las circunscripciones electorales en función de estas agrupaciones se ahondaba en el mantenimiento de los lazos étnicos y en la pervivencia de la clásica influencia de las elites locales.

La Monarquía, además de garantizarse con la carta comunal una red de elites locales que le mantienen controlado el mundo rural, crea una red administrativa de base paralela a los representantes en los consejos comunales, que le quitan bastante protagonismo. Esto provoca que los representantes y los agentes de autoridad estén en un permanente conflicto. Para Leveau, los problemas que se plantean por este doble enfrentamiento es falso, ya que los representantes como los administradores forman parte del mismo grupo social. "Creando una especie de oposición funcional entre las dos redes de apoyo que el Rey se había construido en el seno del mundo rural, la burocracia marroquí se vuelve a encontrar en una posición de control y de arbitraje que se le había escapado tras la Independencia"[101].

La red administrativa local formada por lo agentes de autoridad han sido y siguen siendo los que consolidan la epifanía del Estado en todo el territorio, bestia negra de Marruecos. Una de las grandes preocupaciones que han estado presentes durante toda la historia de Marruecos (pero que no es exclusiva de este país) ha sido la unidad del territorio y éstos agentes, especialmente los *chiuj* y los *almocadenes*, que aún siguen sin pertenecer a la función pública, son los que representan la idea de Estado, mucho más que cualquier miembro de un consejo comunal elegido por la población.

Con la llegada de la Independencia la administración marroquí queda desierta y por otro lado, estaba el inconveniente de acudir a los *caíd*es del Protectorado que habían colaborado en 1953 a la deposición de Mohamed V. Las elecciones locales tardaban en organizarse y tampoco estos representantes de la población podían resolver todos los problemas, así que se acudió a la solución de recurrir a un nuevo personal político que salía del mismo grupo social que el de los antiguos *caíd*es.

"Los nuevos *caíd*es eran funcionarios que iban a ser organizados según el modelo teórico del cuerpo prefectoral francés y siguiendo la práctica del control civil del que habían heredado las oficinas presupuestarias, los burós y las villas"[102]. Hacerse cargo de cuatrocientos *caíd*es no suponía una grave carga para los presupuestos, pero lo

[101] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 43.
[102] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 44.

que no podían asumir era la funcionarización de dos mil *chiuj* y cerca de veinte mil *almocadenes*, ni tampoco, podían prescindir de ellos. Sólo un partido único con las bases suficientes y la estructura territorial muy consolidada podría haber suplido este personal.

La forma de reclutamiento de estos agentes, que iban a servir de relevo del *caíd* ante la población, seguía las mismas técnicas clientelares y de parentesco que las que habían tenido los *caíd*es del Protectorado, con la excepción, de que a veces los nuevos *caíd*es aceptaban los candidatos sugeridos por los partidos políticos, siempre y cuando, éstos aceptaran los procedimientos clásicos de designación y gozaran del consentimiento de la población que iban a gobernar.

Los *chiuj* solían ser personas que gozaban de cierta riqueza, normalmente porque eran agricultores con grandes explotaciones que habían comenzado a modernizarlas. Por tanto, lo que buscaban en la aceptación del cargo era más el prestigio social, ya que las indemnizaciones o los beneficios económicos que podían obtener eran mínimos. En el caso de los *almocadenes*, también se trataba de notables locales pero de menor rango[103].

El papel de los *chiuj* y de los *almocadenes* aumentó a pesar de su perenne indefinición, ya que los *caíd*es eran funcionarios más próximos al *Majzén* que a la tribu. Los *caíd*es no viven en las comunas sino en los círculos que reagrupan a varias comunas o en las provincias por lo que la gente antes que acudir al *caíd* recurre al *cheij* o al *almocadén* por proximidad no sólo geográfica, sino también personal.

Con la carta comunal de 1960 y gracias a la oposición del *Istiqlal*, los *chiuj* no fueron nombrados como presidentes de las nuevas comunas. Además de producir un gran descontento en el mundo rural, produjo el clásico enfrentamiento entre las elites locales, por un lado, las representativas y, por el otro, las administrativas. Los *caíd*es ejercían el poder de tutela sobre los presidentes de las comunas lo que reforzaba el papel de los *chiuj* y de los *almocadenes* sobre los presidentes. Esta asociación en la opinión de los ciudadanos, de los *chiuj* y los *almocadenes* con el *Majzén* hacía que confiaran más en ellos para la resolución de sus problemas que en sus propios representantes escogidos de la forma más democrática[104].

[103] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 46.
[104] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 47.

Los *chiuj* fueron reconocidos como agentes del estado en 1956 y por tanto, pasaron a cobrar 250 dirham al mes. La principal función de estos agentes era la de informar a los *caíd*es de la situación política, social y económica de su circunscripción. Los *chiuj* eran escogidos por la yemáa de la fracción y nombrados, de forma oficial, por una decisión del gobernador. La revocación de un *cheij* era decidida por el Ministro del Interior sobre un informe del gobernador como consecuencia de las quejas de la pérdida de confianza de su tribu o de sus superiores.

Los *almocadenes* también eran escogidos por la yemá de su *duar* y nombrados por el *caíd* y la revocación se hacía también a este nivel.

El Estado no podía asumir a los veinte mil *almocadenes* que necesitaban ya en 1956 pero, tampoco podían tolerar la prevaricación como modo de retribución consentido para estas personas que trabajaban para el Estado. Después de llegar a una solución intermedia y hacerse cargo de siete mil de los veinte mil *almocadenes*, hubo que seguir consintiendo la prevaricación pero en este caso, en vez de que obtuviesen sus beneficios económicos directamente de la población a la que cobraban los impuestos, permitieron que esos beneficios vinieran de otras fuentes, como la americana a través de sus campañas de ayuda nacional o de la Promoción Nacional.

Lo que más nos interesa resaltar, siguiendo a Leveau, es que el papel de vigilancia política que tradicionalmente habían desempeñado los *chiuj* y *almocadenes* no sólo se había mantenido sino que se además, se había reforzado.

Su intervencionismo en cuestiones electorales es una de las claves de su eterno desprestigio frente a los partidos políticos. Los *chiuj* y *almocadenes* colaboran en la inscripción de las listas electorales y organizan los colegios electorales bien como garantes del orden e incluso presidiendo las mesas. En las campañas electorales era común que hicieran propaganda del candidato progubernamental y que interviniera en la elección de los candidatos a las elecciones locales.

Sin embargo, el tema es mucho más complejo si recordamos que los primeros representantes locales habían sido *chiuj* o *almocadenes* durante el Protectorado, o bien, pertenecían a su familia y luego, con el paso de los años, se ha podido constatar que la administración ha nombrado como *cheij* o *almocadén* a antiguos presidentes de comunas. Por tanto la línea que separa las dos redes creadas tras la Independencia de elites locales no es clara ni está bien delimitada.

Todas estas estrategias (la creación de una red paralela de elites locales y el papel que le fue atribuido), que iban encaminadas hacia la debilitación de los partidos políticos culminaron con la depuración de los *caíd*es recién nombrados que tuvieran alguna afinidad con alguno de los partidos políticos surgidos del movimiento nacionalista. Esta depuración de *caíd*es sirvió para que los gobernadores acrecentaran o consolidaran sus redes clientelares y las elites locales encontraran una oportunidad de participar gracias al nuevo reclutamiento, en una estructura con más prestigio y más poder que el que ofrecían las elecciones locales.

En las elecciones locales de 29 de mayo de 1960 se originó la constitución de diez mil consejeros comunales. El apoliticismo proclamado oficialmente desde el Ministerio del Interior justificaba la no publicación de los resultados electorales, pero se pudo saber que el partido del *Istiqlal* había obtenido el 40% de los escaños y la mayoría absoluta de los presidentes de los consejos comunales. La Unión Nacional de Fuerzas Populares obtuvo el 23% de los escaños. Su principal éxito lo obtuvo en las ciudades del litoral atlántico y en algunas provincias rurales del Sur cuya emigración se dirigía hacia Casablanca[105]. El Movimiento Popular que consiguió un 7% de los escaños tuvo su mayor representación en las zonas beréberes. En cualquier caso, prácticamente todos los representantes locales provienen de las elites locales. Pocos consejeros fueron elegidos que fueran campesinos sin tierras, o jornaleros.

Si bien el marco jurídico creado por los *dahires* de 1 de septiembre de 1959 y 23 de junio de 1960 preveía unos consejos comunales elegidos por sufragio universal directo y unas comunas con personalidad jurídica y autonomía financiera similar al sistema comunal francés de 1884, el funcionamiento real estaba muy alejado de estas previsiones normativas.

Los presidentes de los consejos comunales no disponían ni del poder de policía, ni del poder reglamentario que seguía estando en manos del *caíd* o del *bajá*. El presidente tampoco controlaba la administración comunal ni siquiera podía entrar en contacto con los otros servicios del Estado como los de obras públicas o infraestructuras porque seguían bajo la autoridad del *caíd*. El presidente tampoco elaboraba ni decidía los presupuestos comunales. Todos estos factores incidían en el control por parte del Ministerio del Interior de la vida comunal a través de sus agentes de autoridad en el territorio con lo que el consejo comunal quedaba relegado a un segundo plano de

[105] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 53.

carácter meramente consultivo o de legitimación de las decisiones adoptadas por los agentes de autoridad.

La idea más llamativa, sin embargo, que resalta Leveau es que los representantes locales jugaron el mismo papel que los nacionalistas en la época del Protectorado en sus asambleas. En vez de reclamar un cambio del sistema en sus reivindicaciones, sólo figuraba un reparto del poder en el que ellos también salieran ganando[106].

Pero también estaba presente un rechazo al sistema centralizado del poder heredado del Protectorado ya que los representantes locales reclamaban como competencias propias el nombramiento de los funcionarios al servicio de la comuna y de los agentes de autoridad y, la gestión de las tierras recuperadas de los antiguos colonos.

La influencia de ***los partidos políticos*** en la vida comunal especialmente, en el mundo rural, es prácticamente nula. Únicamente, se puede observar su influencia en las grandes ciudades. La política local no corre paralela a las reivindicaciones y necesidades de la política nacional, sin embargo, los representantes locales y de forma muy especial, los presidentes de los consejos comunales son buscados como potencial clientela por los partidos políticos.

En cuanto a su actuación en las ciudades importantes, que ya hemos dicho que es dónde se puede analizar su influencia, el *Istiqlal* adoptó una postura de implicación en las necesidades locales y de colaboración con los servicios exteriores para favorecer el desarrollo local. La Unión Nacional de Fuerzas Populares, por el contrario, privilegió sus demandas políticas nacionales y no se interesó por la vida política local, utilizando los consejos comunales como mera tribuna política para lanzar sus reivindicaciones de carácter nacional[107]. En cuanto el Movimiento Popular que buscaba y encontró un mayor número de representantes locales que engrosaran sus filas, no suponía ningún peligro para las autoridades administrativas de pérdida de su control.

Si nos detenemos del lado de la red de elites locales representativas de la población, que han sido elegidos por sufragio universal directo, podemos observar que sus competencias y su margen de maniobra política en el mundo local era bastante reducido y sometido siempre a la otra red de elites locales, la red administrativa. Sin embargo, su integración a través de los partidos políticos en la vida política nacional y

[106] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 55.
[107] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 56.

la seguridad tácita de que en el juego de equilibrios de poderes no se iba a romper con los equilibrios tradicionales, les llevó a la aceptación de la tutela de los *caíd*es y de sus agentes. A pesar de todo, los representantes locales fueron más críticos de lo que se esperaba.

Si ahora, nos colocamos al lado del poder central, nuestra perspectiva también está impregnada del inmovilismo. Unas competencias mal definidas, la construcción de dos redes paralelas de elites locales con fuerte presencia en el territorio y la aceptación de la canalización de la actividad política de los representantes locales a través de redes clientelares buscadas por los partidos, han servido para contener unas medidas más liberales, también en la construcción de la administración territorial, que de forma muy probable, hubiera derivado en cierto regionalismo, palabra que ha sido y sigue siendo tabú.

La dificultad estaba en cómo sobrellevar este sistema de alianzas y de equilibrios tradicionales cuando la sociedad marroquí empezaba a sufrir importantes cambios como los de tipo demográfico o de alfabetización y, cuando se incrementan las diferencias entre el mundo urbano y el mundo rural[108].

Leveau lo que hace es ponernos de manifiesto que la Monarquía buscó la alianza del mundo rural a través de sus elites para contrarrestar las otras fuerzas políticas, los partidos, lo mismo que había hecho el Protectorado para derrocar a Mohamed V.

La situación económica y social del Marruecos de comienzos de los años 60 ponía a la Monarquía frente a una grave elección. El incremento de la población requería un aumento de la producción agrícola, pero si la Monarquía favorecía este aumento de la producción a través de procesos reformadores ponía en peligro sus alianzas consolidadas gracias a una elite local terrateniente que no quería oír hablar de reformas. Pero si no favorecía las reformas agrarias, la renovación de las estructuras de producción, de tal forma que incrementara la producción agrícola, se enfrentaba al éxodo rural, al aumento de las capas marginales especialmente, en las grandes ciudades y, a un grave problema de control social de unas clases desfavorecidas y marginadas.

La opción final, será abandonar cualquier proyecto de reforma de las estructuras de producción agrícola, la industrialización quedará relegada a un segundo plano y, el mundo rural tradicional verá sus posiciones consolidadas.

[108] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 60.

La Promoción nacional creada por iniciativa del Rey en 1961 es una solución intermedia entre las demandas de la población rural y el mantenimiento de su alianza con las elites locales. En estas nuevas empresas de pseudo-desarrollo del mundo rural necesitaban encontrar un espacio geográfico que le sirviera como aglutinante y como polo de desarrollo de una zona y requerían a unos agentes que impulsaran este desarrollo. Las nuevas comunas, demasiado grandes y sin reunir una identidad colectiva, no les servía. La única entidad territorial era el *duar*, pero además de no tener ningún reconocimiento formal ni institucional, era demasiado peligroso para las elites locales. Por tanto, toda iniciativa de la Promoción Nacional quedaba en manos del Palacio, las comunas serían el espacio finalmente elegido y los agentes de desarrollo fueron los *chiuj* y *almocadenes* que garantizaban el control y el status quo. "Políticamente, la Promoción Nacional ha sido un instrumento en manos del Rey para asegurarse el control del mundo rural frente a los partidos políticos y para evitar las reformas de la estructura. La Promoción Nacional empleaba 80.000 campesinos por año lo que le permitió fijar temporalmente a la población y reforzar el papel de las elites locales. Accesoriamente, creó una situación favorable para el Ministerio del Interior sobre las otras administraciones, bajo el pretexto de las descentralización en beneficio de los gobernadores"[109].

En esta operación se reclamaron las tierras de los antiguos colonos que fueron cedidas a las provincias en 1963 y repartidas por los gobernadores lo que contribuyó a la creación o al reforzamiento de redes clientelares. Frente a una juventud del mundo rural conformista que esperaba todo del *Majzén*, las elites rurales fueron las más críticas a pesar de ser las más beneficiadas y esperaban convertir su influencia en poder económico, deshacerse del exceso de población a través de la emigración y, modernizar sus producciones.

Las relaciones clientelares entre el poder central y las elites locales rurales no permitieron la inversión en cambios productivos. El pago que le daban a estas elites consistía en la autorización para una licencia de transportes, la concesión de un crédito para la compra de un tractor, la concesión de una beca para los estudios de algún hijo, la autorización para la compra de tierras de colonos y, algunas prácticas ilegales llevadas a cabo por los notables de menor importancia[110].

[109] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 70.
[110] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 71.

La Monarquía había logrado integrar en su sistema político el mundo tradicional rural gracias a sus alianzas con las elites locales, transformar su legitimidad religiosa en legitimidad democrática gracias al referéndum constitucional y a la celebración de elecciones, obtener ayuda extranjera para no gravar más el sistema fiscal propio, pero no logró integrar todas las fuerzas políticas[111] y, sobre todo, no tuvo una política prospectiva en la que se impulsaran las reformas necesarias.

¿Qué podríamos decir nosotros del mundo beréber? Tras alcanzar la Independencia no se podía abrir la cuestión de la unidad territorial. Los beréberes serían considerados por Palacio como elites locales con especificidades como las que podían tener las elites tangerinas o los Soussis o los Fassis. Tampoco todos los beréberes son iguales, entre los pertenecientes a las montañas del Rif o al Atlas Medio o al Alto Atlas también existen diferencias.

"En 1956, el mundo beréber tiene, en relación con el nacionalismo urbano, el prestigio de haber conseguido sobre el terreno victorias que han volteado las instituciones del Protectorado. Le queda la tara de haber sido el hijo predilecto de los mitos del colonizador y de haber abastecido durante demasiado tiempo los fieles auxiliares para la represión urbana"[112].

Para el nacionalismo urbano el buen beréber es "aquel que renuncia a serlo". Todo aquello que pudiera perjudicar su fin unificador como sus propios tribunales, que se regían por sus costumbres, y los funcionarios salidos de su medio geográfico debían desaparecer.

Si no nos detenemos en recordar con más detalle cómo se fueron integrando las elites beréberes en el sistema político tras alcanzar la Independencia (el mundo beréber será atraído a través de del Movimiento Popular, partido político cuya ideología política era afín a Palacio), es porque con el paso del tiempo el mundo beréber ha sido debilitado y muy integrado. En el momento en el que se ha privilegiado el francés y el árabe como idiomas técnicos, y el peso de la historia ha quedado difuminado, al mundo beréber no se le reconoce, desde un punto de vista oficial, más particularidad que la geográfica, a pesar de reconocer el *tamazigh* como lengua, de ahí que pueda ser cursada en la enseñanza primaria y algunos telediarios sean emitidos en esa lengua .

[111] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 82.
[112] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 84.

La heterogeneidad dentro de las elites locales no viene sólo determinada por el origen geográfico sino también por la formación. Una vez alcanzada la Independencia la burocracia fue ocupada por un grupo de intelectuales orgánicos que sustituían a los intelectuales orgánicos del Protectorado y que salieron de las filas de la burguesía urbana. Esta burocracia intentó en un primer momento absorber a los intelectuales tradicionales dentro de la estructura del partido único cuya estrategia iba encaminada a una serie de reformas rápidas que pretendía precisamente, acabar con el papel de los intelectuales tradicionales. Por el contrario, la Monarquía adoptó otra estrategia, la de reconocer la existencia de estos intelectuales tradicionales formados en las grandes escuelas de Fez, de Marraquech y en la Universidad de Karauyne e, integrarlos dentro del aparato del Estado, para facilitar el control del mundo rural. Al reconocer un cierto papel social dentro del sistema político dominante, al canalizar su presencia a través de las comunas y del Parlamento, se les integra en el sistema y se evita el riesgo de ver a estos intelectuales aliarse con el campesinado en una eventual revuelta[113].

La burguesía urbana que había salido del movimiento nacionalista despreció y relegó a los intelectuales tradicionales a puestos de segunda categoría sin ninguna relevancia, como anteriormente lo había hecho el Protectorado. Esta marginación provocó que los intelectuales tradicionales se alinearan en las diversas revueltas rurales que surgieron tras alcanzar la Independencia, en el Rif, en el Alto Atlas y en la provincia de Agadir.

Esta elite tradicional va a encontrar su refugio en el mundo local en donde va a tener eco y en donde va a saber recoger los deseos de la población para transmitirlos a la esfera local. Lejos de las políticas a gran escala de planificación, los intelectuales tradicionales abogan por una justicia social un tanto difusa, y por la consecución de ciertos bienes inmediatos y necesarios para sus conciudadanos. A través de las elecciones comunales e incluso en el Parlamento, los intelectuales tradicionales encontrarán un hueco, al menos al inicio de la andadura de la Independencia.

De todas formas, no todos los intelectuales de formación tradicional tienen las mismas orientaciones políticas. Hay muchos de ellos que se sienten alejados de los partidos políticos, que son grandes terratenientes, que se aproximan más a las cofradías que a los partidos. Por otra parte, están aquellos intelectuales que han podido recibir la

[113] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 91.

misma formación y que, al igual que los *ulemas* reformistas argelinos de los años 30, sus proyectos son más innovadores y más comprometidos con el mundo político[114].

El movimiento nacionalista consiguió tras alcanzar la Independencia controlar el aparato burocrático y sus pretensiones se centraban en transformar el poder administrativo en poder económico, una vez recuperadas las tierras de la colonización. Las elecciones locales además, garantizaron una legitimidad democrática al partido del *Istiqlal* que no gustó a la Monarquía porque veía peligrar su papel en el sistema político.

La única baza que le quedaba a la Monarquía, para debilitar a los partidos políticos surgidos del movimiento nacionalista, era aliarse con las elites locales para garantizar una estabilidad y el control del mundo rural. A pesar de todos los esfuerzos, por parte de la Monarquía, de extender su legitimidad religiosa e histórica hacia una legitimidad democrática con un Parlamento y un Gobierno que le apoyaran, fracasaron. La escasa habilidad para formar un partido promonárquico lo suficientemente organizado como para ganar la batalla electoral y la escasa representación de las elites locales (su único apoyo) en la vida política nacional, hicieron de esta empresa el gran fracaso de la estrategia política de Hassan II que le llevó a retomar, con mano de hierro a partir de 1965, las riendas del país.

De forma muy resumida vamos a lanzar algunas pinceladas sobre ***la caracterización de las elites locales en función de las zonas geográficas.*** El Norte, para Leveau, es sin duda la región más homogénea como consecuencia de la división que llevó a cabo el Protectorado español. Sus actividades nacionalistas fueron bastante moderadas y no se puede establecer una distinción entre elites locales de antes y de después de la Independencia. Si nos hemos atrevido a mantener junto con Leveau que la actividad nacionalista en el Norte fue moderada a pesar de la revuelta de Ben Abdelkrim el- Jattabi y los años 20, es porque el Protectorado español siguió una política menos agresiva frente a la división territorial, espacial, y sobre todo, tribal, que la que había seguido el Protectorado francés, de ahí que la actitud del nacionalismo, especialmente en los últimos años del protectorado, fuera menos virulenta que en la zona del Protectorado francés. En la revuelta del Rif de 1958 y hasta 1963 persiste una oposición a una administración que venía del Sur cuyo fin era la homogeneización y la negación de su lengua y de sus especificidades locales. Sin embargo, las elites locales pronto comprenderán que se podían ver muy beneficiadas, si servían de interlocutores

[114] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 94.

entre el *Majzén* y la población, y de ahí, surge un cambio de actitud con respecto al poder central.

En el Sur del país tras la Independencia persiste una rivalidad entre las elites locales de origen comerciante, que están asentadas en Casablanca, y las viejas elites rurales ligadas a la administración del Protectorado y al sometimiento del *bajá* Glaui. La política del *Istiqlal* y de la Armada de Liberación de abolición de toda diferencia regional y étnica y, sobre todo, cualquier resquicio de sistema feudal, junto con la emigración hacia las ciudades del litoral y hacia las extracciones mineras, facilitó la creación de una red de elites locales renovada que obtenía su fuerza de las ciudades del litoral. A pesar de todo, en las elecciones locales se pudo observar que persistían los viejos lazos cuando se presentaron como candidatos a la elecciones viejos *chiuj* del *bajá* Glaui.

En cuanto al Marruecos útil, la zona atlántica donde se concentra las grandes ciudades y las más desarrolladas económica y socialmente, es más difícil tipificar e identificar a las elites locales. El dominio del francés como lengua, la formación tradicional pero también moderna de carácter europeo, la simbiosis entre las elites nacionales y las locales pueden ser los trazos más característicos de las elites locales de esta zona geográfica[115]. Evidentemente, la propiedad de tierras también era un factor para incluir a sus propietarios como elites locales y con cierto poder de influencia.

La consecuencia más grave de toda esta política de alianzas es el inmovilismo. El pago a las elites locales como aseguradoras del control y de la estabilidad del mundo rural fue no modernizar la educación, no reformar las estructuras de producción y de propiedad agrarias y, la dependencia creciente del extranjero para poder financiar esta política, en definitiva, el inmovilismo[116].

¿La culpa de ese inmovilismo estaba en el Rey?[117]. Está claro que Mohamed V y Hassan II fueron muy hábiles y construyeron un sistema de alianzas tal que pudiera debilitar a sus principales contrincantes, los partidos políticos, la burocracia, la burguesía urbana. Sin embargo, los otros actores políticos en liza no hicieron nada para ir en contra de la Monarquía o para buscar soluciones diferentes a las de Palacio.

[115] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Páginas: 99 y 100.
[116] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 238.
[117] Para Waterbury el culpable del inmovilismo no es mas que el Rey. Lo justifica a través de un recorrido de las fuerzas políticas y del papel de la Monarquía tras los veinte primeros años de Independencia. WATERBURY, John. *Le commendeur des croyants. La Monarchie marocaine et son élite.* Presses Universitaires de France. Paris. 1975.

Además de las diferencias que separaban a la burguesía urbana, que comenzó controlando la burocracia y la vida económica, de las elites locales que aseguraban el control del mundo rural, podemos citar: la formación moderna en el caso de la burguesía y tradicional en la de las elites, la lengua que hablaban; la persistencia de los lazos familiares para las elites locales, la fuente del prestigio social; los recursos económicos o la propiedad de la tierra y del ganado. Hassan II fue tan hábil como para conseguir mantener, cuando no incrementar, estas diferencias entre los distintos actores políticos y jugar con un elemento fundamental en el sistema político marroquí, el elemento religioso[118], del que Hassan II supo sacarle muchas ventajas. La recuperación del antiguo sistema *majzeniano*, basado en relaciones personales y clientelares, sirve como mecanismo de control y de imbricación con el medio social. El *Majzén* considerado como un gobierno paralelo, controla, suple y paraliza los mecanismos oficiales. "*Majzén* y Estado- nación pueden ser considerados como los dos polos entre los cuales oscila el poder"[119]. El *Majzén* es el gobierno de las personas en donde el Rey es el centro que maneja el conflicto entre los distintos actores, para mantenerse por encima de ellos, y la administración de las cosas se deja a la tecnoestructura.

El Rey junto con el *Majzén*, en donde las relaciones informales interpersonales son más importantes que las formales y reguladas, en donde se intenta mantener un equilibrio con todas las elites de la zonas geográficas y para ello sirven como interlocutores los *ulemas*, los *chorfas* y los jefes de las cofradías, Leveau lo asemeja a la "caja negra" del sistema político[120]. La teoría de sistemas a pesar de haber sido una de las teorías que más ayudó a explicar el juego institucional político y su permanente cambio y relación con el entorno que le rodea, ha sido criticada por no explicar los mecanismos de los procesos de toma de decisiones, la llamada caja negra. En Marruecos la caja negra del sistema político marroquí, quién decide y quién fija las reglas de juego, es el Rey alambrado por débiles alianzas personales que, sin embargo, han perdurado en el tiempo.

El incremento, por parte de la Monarquía, de las posesiones personales, inversiones y, propiedades, en casi todos los campos de la economía, ha sido junto con la política de cooptación de las grandes figuras críticas de los sindicatos, los partidos

[118] El libro de Mohamed TOZY, *Monarchie et Islam politique au Maroc,* Presses de Sciences Politiques, Paris. 1999, es muy interesante para profundizar en esta idea.
[119] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 263.
[120] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 264.

políticos o los medios de comunicación, la estrategia llevada a cabo para mantener el estatus quo, o mejor dicho, su estatus quo.

Los golpes militares, el miedo a ver reforzado el papel del ejército y la Marcha Verde servirán a Hassan II para dar un nuevo impulso al sistema político sin dejarle mucho espacio a los partidos políticos y a los sindicatos.

El análisis de Leveau nos ha permitido llegar hasta la década de los 80. El paso del tiempo complica el análisis, ahora hay más factores que intervienen en estos juegos de alianzas entre las elites locales y el Palacio. La política interior está fuertemente determinada por las necesidades económicas y por las demandas de los ciudadanos más conscientes de sus derechos y, la presión internacional es mayor.

4.C.- LAS ELITES LOCALES EN LOS JUEGOS DE PODER DE LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS.

Lo que vamos a tratar de realizar es utilizar los instrumentos de análisis de Leveau hasta la década de los 90, por tanto, retomaremos las siguientes variables, las mismas que él utilizó, para aplicarlas a estas dos últimas décadas: la división administrativa territorial, el modo de escrutinio, el desfase entre el mundo urbano y el mundo rural, la red de elites locales administrativa y el papel de los partidos políticos.

La primera variable que analizamos fue ***la división administrativa territorial***. Hasta 1992 permanece invariable, al menos a grandes rasgos, el número de las comunas. Así como las provincias y prefecturas habían sufrido una lenta evolución en su número, dividiéndolas en función de dos claves, el control social y la estabilidad política de las grandes agrupaciones, las comunas se mantuvieron en su número. Hasta 1992 que se produce prácticamente una duplicación de su número.

TABLA V.1

TIPO DE COMUNA	**1984**	**1992**	**1994**	**2000**
COMUNAS RURALES	760	1298	1298	1298
COMUNAS URBANAS	99	246	248	250
TOTAL COMUNAS	**859**	**1544**	**1546**	**1548**

Es claro, que a partir de 1992, se multiplican por dos el número de consejeros necesarios para desempeñar un mandato público, que han pasado más de 30 años desde las primeras elecciones locales y que, por la inercia de estas circunstancias, es evidente que se ha debido producir una renovación de las elites locales y una ampliación cuantitativa que incide, como es natural, en la conformación de las alianzas y de su peso dentro del sistema político nacional. Esta variable nos da por un lado, una clave cualitativa, en treinta años no ha habido modificación alguna del mapa administrativo comunal, a pesar de las continuas críticas dirigidas a la comuna. Estas críticas entendían a la comuna como un ente local demasiado grande y demasiado alejado de los ciudadanos, que no presentaba una identidad colectiva ni servía como espacio para el desarrollo, por lo que algunos autores persisten en la importancia de los *duares*, estructura tribal como punto de unión y también de despegue del desarrollo local. Si no se incrementa el número de comunas se frena un problema de gestión, como el que tiene Francia con sus más de 36.000 comunas, pero el discurso oficial de acabar con los lazos étnicos y con las identidades tribales, que ya concluimos que no fue cierto que se siguiera en todo el territorio o, lo que es lo mismo, no fue el criterio que guiaba la distribución de la población en comunas, si no ha habido división hasta 1992, era imposible alcanzar este objetivo político. La pista cuantitativa que nos aporta esta variable es la de un incremento sustancial del número de consejeros y presidentes que será un criterio que no vamos a despreciar en ningún momento.

Ahora bien, si tenemos en cuenta la variable ***escrutinio***, la carta comunal de 1976, que supuso un serio avance hacia la descentralización como ya hemos analizado

en los anteriores epígrafes de este capítulo, no varió ni un ápice la forma de votación, que sigue siendo uninominal a una vuelta. Cada circunscripción elige a un único candidato.

Está demostrado que la votación uninominal a una vuelta perjudica a los partidos políticos y favorece la permanencia de las elites locales. Este caballo de batalla permanente de los partidos políticos, que ha sido el sistema de votación, sigue sin ser cambiado por lo que se prima la influencia de las elites y se favorece la separación de los partidos políticos del mundo local. Esperemos que esta vez la proclamación del nuevo Rey, Mohamed VI, sobre la promesa de la reforma de la ley electoral antes de las elecciones del 2002 lleven a un sistema más igualitario para todas las fuerzas políticas y más representativo de las distintas opciones políticas que existen entre la población marroquí actual.

Las declaraciones oficiales de pretendida despolitización de las elecciones locales justificaba la presencia de los candidatos llamados "*sans appartenence politique*", sin filiación política. Este fenómeno encubría una estrategia desde el poder central de apoyo a candidatos que formaban parte de las elites locales pero que no querían ver engrosar las filas de los partidos políticos, de esta manera, no sólo dividía el voto de la población, sino que facilitaba las coaliciones para la formación de gobierno local y el transfuguismo.

La evolución de los representantes pertenecientes a la categoría "sin pertenencia política" ha sido la siguiente:

TABLA V.2

TENDENCIA POLÍTICA	% DE REPRESENTANTES. CONSEJOS DE 1983	% DE REPRESENTANTES. CONSEJOS DE 1992	% DE REPRESENTANTES. CONSEJOS DE 1997
SAP	22,33	14,22	9,92

Es cierto que se ha producido un descenso notable de los candidatos "sin pertenencia política" elegidos en las elecciones locales pero, si los comparamos con los datos de los escaños conseguidos por las fuerzas políticas, hasta 1997 no tiene efectos reales el descenso del porcentaje de escaños conseguidos. Las razones vienen motivadas por el mal funcionamiento de la *Kutla*, la falta de identificación del electorado con un

partido político, que es un factor muy importante en análisis del voto, la falta de implantación de los partidos políticos y la desconfianza de los electores hacia los partidos.

Si además, lo comparamos con el número de presidentes de comunas que han conseguido los "sin pertenencia política", aún es mayor su influencia en la vida política local, lo que, por otro lado, es lógico si tenemos en cuenta que eran la agrupación que mayor número de votos conseguía, por lo menos, hasta 1992.

El número de presidentes "sin pertenencia política" por tipo de comuna también ha evolucionado desde las elecciones de 1983:

TABLA V.3

TIPO DE COMUNA	**1983**	**1992***	**1997**
URBANA	11	23	22
RURAL	195	183	131
TOTAL	**206**	**206**	**153**

* A partir de 1992 recordemos que el número de comunas prácticamente se duplica, por tanto el número de representantes "sin pertenencia política" sufre un descenso importante. Aquí es donde no podemos continuar obviando las transformaciones institucionales que emprendió Marruecos a raíz de los años 90 como fruto del consenso.

Los años 80 estuvieron marcados por una aproximación de Marruecos a las grandes organizaciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, mediante la puesta en marcha de las políticas de ajuste estructural. Estas políticas provocaron graves revueltas de la población que criticaban tanto la subida de los precios de los bienes de primera necesidad, hasta entonces subvencionados por el Estado, como medida de control social, como el aumento del paro y del nivel de vida. Los años 90, por el contrario se caracterizaron por el consenso y una cierta política reformadora. A pesar de su difícil comienzo con la postura de Hassan II ante el conflicto del Golfo, el Monarca supo remontar el descontento popular, mientras que las fuerzas políticas no supieron capitalizar en su beneficio de las movilizaciones de la población para conseguir sus reivindicaciones de mayor democratización y de reforma institucional. Hassan II bajo el manto del consenso

aceptado por todas las fuerzas políticas respetuosas del juego institucional marcado por el propio Rey, con la promesa expresa de un gobierno de alternancia y una declarada reforma constitucional, emprendió una serie de reformas institucionales además de las dos reformas constitucionales, la de 1992 y la de 1996. La reforma del código de inversiones; la reforma de la ley electoral (1992), la creación de una serie de Consejos que sirvieron como cooptación de elites y para facilitar los foros de diálogo, como el Consejo de Derechos Humanos y el Consejo Nacional de la Juventud y el Futuro; y la prometida regionalización fueron algunos de los cambios introducidos en la vida político- institucional más importantes. Ya hemos puesto de manifiesto en el capítulo dedicado a la regionalización, como este tema – la regionalización - centró el debate distrayendo a las fuerzas políticas de otros temas clave como las reformas económicas, la mayor democratización de las elecciones y el respeto de sus resultados, si bien, finalmente, los partidos aceptaron una ley que desarrollaba el reconocimiento constitucional de las regiones como colectividad local, sin llegar a cumplir con las expectativas creadas en el debate político. Por tanto, la región que se anunciaba como un paso más en el camino de la descentralización y como no, de la democratización, quedó en una institución débil con escasas y mal definidas competencias, con unos medios y unos recursos económicos prácticamente aún inexistentes y, con unas asambleas sin apenas, legitimidad democrática. Una región débil por un consenso fuerte, por una promesa de alternancia que también se cumplió a medias. A pesar de la llegada de los partidos de la *Kutla* al poder, a la formación de gobierno, Hassan II guardó la denominación de los llamados Ministerios de Estado que debían estar por encima del mercadeo político de reparto de puestos, de esta forma, Hassan II seguía conservando un fuerte poder dentro del Consejo de Ministros y , sobre todo, al Ministro del Interior, Driss Basri.

Sin querer adentrarnos en el tema de la sucesión de Hassan II por su hijo mayor Mohamed VI, sólo diremos que mientras no se reforme la constitución de 1996 que sigue otorgando al Rey amplios poderes reglamentarios, sobre las fuerzas armadas, e incluso legislativos, y no haya unas elecciones nuevas en las que el pueblo tenga la libertad de escoger aquellos candidatos que deseen y, la confianza de que se seguirá el criterio popular en la formación de gobierno, no se habrá producido un cambio en profundidad del sistema político marroquí. Así, el cese fulminante de Basri por Mohamed VI en noviembre de 1999 sin que el Presidente del Gobierno, Yussufi,

estuviera informado, muestra una vez más, que lo que ha sido vendido mediáticamente como el inicio de una nueva era en Marruecos, no es más que una manifestación del gran poder que aún preserva la institución de la Monarquía.

A pesar, de esta necesidad de una reforma en profundidad hacia la democratización, demandada por los ciudadanos y por algunas fuerzas políticas y sociales, debemos reconocer que la década de los 90 fue un momento de cambio, de cierta apertura y, de una visión de futuro por parte de Hassan II, que quería preparar a su pueblo y a las instituciones marroquíes para la modernidad.

Una de las manifestaciones en el mundo local, que es el que estamos abordando, es la disminución sustantiva de los consejeros y de los presidentes "sin pertenencia política" en los consejos comunales, si bien, en el mundo rural, siguen teniendo una fuerte presencia.

Aquí es donde es necesario introducir otra variable que cuando analizábamos los años 60 y 70 no se veía con tanta gravedad. Nos referimos al permanente y profundo ***desfase entre el mundo urbano y el mundo rural***[121]. Este desnivel fruto de la geografía, de la historia, (el Protectorado francés creó el mismo concepto de "Marruecos útil"), y los cuarenta años de Independencia, no han hecho más que agravar las diferencias económicas y sociales entre las diferentes regiones y dentro de las regiones, entre el mundo rural y el mundo urbano. Las infraestructuras[122], las inversiones privadas, la alfabetización, han sido deficitarios en el mundo rural lo que ha provocado la continuidad de ese Marruecos útil y de un Marruecos desheredado y atrasado fuente de emigración hacia el extranjero y del éxodo rural. En el funcionamiento de las elites locales y de su construcción de alianzas con el poder central podemos ver con toda nitidez las diferencias que existen entre el mundo urbano y el rural.

Probablemente esta variable puede ser señalada, en estas dos últimas décadas, como una de las más determinantes en el análisis de la composición, el funcionamiento, la representatividad, y las estrategias seguidas por las elites locales hacia el poder central y hacia los partidos políticos. El factor urbano va a determinar el comportamiento de la población hacia sus representantes democráticos o hacia las

[121] ZEMRANI, A. Bensalah. "Le president de la commune, animateur du développement local". *Revue marocaine de finances publiques et d´économie*, Spécial "Décentralisation/déconcentration. Nº 8. 1992. Páginas: 114-130, Pag: 129.

[122] El abastecimiento del agua potable en el medio urbano alcanza el 80% mientras que en el medio rural sólo el 15%. La tasa de electrificación del medio urbano es del 90%, mientras en el medio rural es del

autoridades administrativas, va a incidir en la iniciativa de la labor política y administrativa emprendida por los consejos comunales, y en su implicación con los partidos políticos.

La red de elites locales administrativa paralela a la de los representantes locales sigue tan vigente como en los años 60 y desempeñando un papel tan crucial, para la administración territorial y para el sistema político, como el que ejercía en esos primeros años de la Independencia.

Para un investigador y responsable político, actual director general de las colectividades locales dependiente del Ministerio del Interior, Mohamed Brahimi, se debería en vez de criticar a los *chiuj* y *almocadenes*, rendirles homenaje, porque son el relevo de la administración, hacen de carteros, de ayudantes en las campañas de vacunación, y de correa de transmisión entre los *caíd*es y la población[123].

Lo más grave y peligroso, sin quitar la importancia del papel que desempeñan los *chiuj* y los *almocadenes* (como canales de transmisión de las decisiones y de las exigencias del sistema administrativo local)[124], es que siguen sin pertenecer a la función pública, es decir, que a parte de no estar reglamentadas sus funciones, no cobran un sueldo fijo por parte del Estado. Las dos conclusiones inmediatas que se desprenden de esta afirmación, es que estos agentes de autoridad siguen perteneciendo a las elites locales, ya que pueden contar con otras fuentes de ingresos y dedicarse a las tareas de agente de autoridad, y la otra conclusión, es que la puerta a la corrupción y a la prevaricación sigue sin cerrarse.

En cuanto a su papel principal de control político de la población sigue vigente, siendo la primera fuente de información, la más cercana y la más fiable ya que viven con sus conciudadanos en el mismo barrio o en el mismo *duar*. Y en lo referente a la organización y al desarrollo de las elecciones y a las campañas electorales, los *chiuj* y los *almocadenes* son los que colaboran en la inscripción de los electores en las listas electorales, organizan la formación de las mesas electorales y siguen presentes en las

20%. BRAHIMI, Mohamed; ZIANI, Brahi, *Décentralisation et formation des élus locaux,* PNUD, CNUEH, Banque Mondiale. Mars. 1997. Pag: 45.

[123] Entrevista personal con Mohamed BRAHIMI, Dirección General de las Colectividades Locales, Ministerio del Interior, 23 de febrero de 2000.

[124] FAKIHI, M. *Op. Cit.* Pag: 61. Es más, para Fakihi estas competencias clásicas reconocidas a los *chiuj* y *almocadenes* lejos de disminuir se han incrementado por la mayor y más diversa intervención de la administración sobre la esfera local. Esta expansión de las tareas de los auxiliares de los agentes de autoridad va en detrimento del papel de los representantes locales y de la integración de la institución comunal (rural) en su entorno social y económico. Pag: 63.

campañas electorales y en los procesos de recuento de votos, si bien esto último, debido a una mayor presencia de los partidos políticos en todos los puntos del territorio marroquí, y de una sensibilización por parte del Ministerio del Interior, se ha debilitado.

El Ouazzani es el que nos señala, ya en los años 80, que la influencia de los representantes locales especialmente en los municipios, es mínima sobre cuestiones económicas y sociales (control de precios, aprovisionamientos, desconcentración financiera, enseñanza, ayuda nacional, artesanado, comercio, sistema fiscal,...)[125].

La relación de estos agentes de autoridad locales con respecto a los consejeros y presidentes de las comunas, la red de elites locales elegidas democráticamente, está determinada por las relaciones personales. Tanto el *bajá* como el *caíd* o el *cheij* adoptan una posición defensiva con respecto al presidente, se estudian, se analizan para ver quién puede manipular a quién, fagocitarle o bien, coexistir pacíficamente a través de mecanismos de negociación. Cada uno de los actores, pertenecientes a dos redes paralelas, intenta maximizar sus beneficios y mejorar su situación frente al que es considerado normalmente como su adversario[126]. Si bien es cierto, que las competencias y los poderes de los consejos comunales y, de forma especial, de los presidentes de los consejos, se han reforzado con la última reforma comunal, los *chiuj* y los *almocadenes* son la prolongación de la institución que ejerce la tutela sobre los entes locales. Pero en donde se puede ver con mayor nitidez la influencia de estos agentes de autoridad es en la relación con los ciudadanos, que prefieren, por regla general, acudir a ellos antes que a sus representantes locales para la resolución de sus problemas. La identificación de los *chiuj* y *almocadenes* con el *Majzén* les da mayores garantías y mayores posibilidades de acceso al poder central para que solucionen sus problemas y den respuesta a sus demandas.

Abouhani, tras hacer un estudio de campo de la percepción de los habitantes del sistema de autoridad en el medio urbano, avanza algunas conclusiones en este sentido[127]. En los barrios periféricos, especialmente en el seno de los *bidonvilles*, la gente se dirige únicamente al *almocadén* o al *caíd* para poner de manifiesto sus demandas. La realidad de que el *caíd* sea quien tenga el poder de recurrir a la fuerza para evacuar los *bidonvilles* hace que los individuos prefieran dirigirse a quien tiene la

[125] EL OUAZZANI, Abdellah. *La gestion municipale au Maroc.* Pag: 48.
[126] EL OUAZZANI, A. *Op. Cit.* Pag: 50.
[127] ABOUHANI, Abdelghani. "Les pouvoirs dans la ville: multiplicité des centres de decision et attitude des populations". *Correspondences.* Bulletin de l´IRMC. Nº 14. Janvier 1994. Pag: 12.

capacidad de decisión última. Incluso para cuestiones como la limpieza y mantenimiento de las fuentes, que es competencia en principio, del municipio, al final, recae en los agentes de autoridad. Aún así, algunos representantes locales, por propia iniciativa y por su dinamismo se acercan a este tipo de población, pero si al final llegan a tener cierto eco entre la población es simplemente porque le consideran como un posible interlocutor ante el *caíd* y no con la conciencia de que el representante sea quien tenga el poder para poder solucionar sus problemas de urbanización, electrificación o de abastecimiento de agua potable. Sin embargo, en los barrios centrales y reglamentarios se dirigen directamente al municipio, mientras que los clandestinos ponen su confianza en los agentes de autoridad. Además, existe otra ventaja, en el caso de que el procedimiento informal iniciado por vía del *almocadén* o del *caíd* fracase les queda la posibilidad de acudir a los representantes. La población se beneficia así de la competencia por ocupar puestos de poder que persiste entre la red administrativa de elites locales y la red política de representantes. La carta comunal cambió el orden de reparto de las competencias entre los agentes de autoridad y los representantes, pero no ha podido modificar el modo de percepción de la autoridad por parte de la población en la esfera local[128]. Pero en estas percepciones influye el hecho de la superposición del agente de autoridad al sistema municipal. En el caso de las empresas públicas como las de agua, electricidad, y transporte podemos encontrar en sus consejos de administración algunos representantes locales, miembros del Ministerio del Interior, de Urbanismo, y de Finanzas. La mayoría numérica de los representantes locales es amortiguada por la presencia del gobernador en su calidad de presidente del consejo de administración.

Unos representantes locales frenados no por los textos legales sino por su incompetencia, su escasa formación y, también, por la debilidad de los recursos materiales y financieros asignados a las comunas, hace que el papel de los *chiuj* y de los *almocadenes* sea más importante que el de los representantes. Pero es en este punto, en donde de nuevo aparece la clave urbano/rural. La diferencia de formación, de capacidad de iniciativa y de recursos de los representantes de comunas urbanas hace que esta situación se invierta, siendo los consejeros y los presidentes de las grandes comunas urbanas quienes ciertamente gestionen los asuntos locales, y son capaces de responder a las demandas de los ciudadanos, sin necesidad de interlocutores pseudo-administrativos.

[128] ABOUHANI, A. *Art. Cit.* Páginas: 13, 14.

Abouhani en un artículo más reciente pone de manifiesto una idea que hasta ahora nadie había reivindicado, no tanto la inexistencia del centralismo al que se le achacan todos los males, sino la existencia de un poder comunal autónomo. Su demostración se basa en la introducción de la variable urbanismo y ordenación del territorio. Precisamente, en los años 70, cuando se promulga la carta comunal es cuando los terrenos comienzan a alcanzar unos precios muy altos, y se le reconoce al consejo comunal amplias competencias sobre la determinación de los terrenos urbanizables y la gestión de esos terrenos a construir[129].

Es cierto que el plan de ordenación que debe durar veinte años debe ser aprobado por la administración central, pero los representantes locales han buscado los mecanismos para esquivar todas estas limitaciones legales. Además el colapso de la administración central, las lagunas de la legislación al respecto, justifican las violaciones, por parte de los representantes locales, de la legislación. Estas violaciones pueden traducirse bajo una forma legal, es decir, la concesión de licencias de construcción o bien bajo formas ilegales, como es la construcción clandestina con el consentimiento, conocimiento e incluso impulso (con la aportación de las instalaciones mínimas necesarias) del consejo comunal[130]. Lo que ocurre es que los representantes locales no actúan simplemente movidos por las necesidades de sus electores, sino porque coincide en algunos representantes la condición de propietarios de terrenos urbanizables o no, con la posesión de su mandato. Esto les envía a los centros de distribución de riqueza bien como intermediarios que intercambian información, autorizando o prohibiendo ciertas demandas, para conseguir apoyos, o bien, haciéndola investir de legalidad, de forma directa, a través de la influencia que tienen dentro del consejo comunal.

En cualquier caso, la condición de propietario refuerza la posición de representante, también en la esfera nacional y, si además, se da el caso de que el presidente del consejo comunal es diputado nacional con más fuerza puede actuar. Las relaciones del presidente/diputado con los funcionarios de los servicios exteriores e incluso con el gobernador, se ven mejoradas sustancialmente en beneficio de aquel que goza de un reconocimiento político nacional y de las posibilidades de recurrir

[129] ABOUHANI, Abdelghani. "Pouvoir communal et gestion territoriale". En *La revanche des territoires*, Ali SEDJARI (DIR), l´Harmattan y GRET, Rabat, 1997. Páginas: 193-205.
[130] ABOUHANI, A. *Art. Cit.* Pag: 197.

directamente a Rabat para solucionar sus asuntos, es decir, que tienen acceso a otros canales con más poder que los locales.

Por tanto, para Abouhani es necesario romper con esa imagen del representante local bajo tutela o manipulado por el poder central[131]. Es más, también en las relaciones con sus conciudadanos, estos van a preferir acudir al presidente del consejo comunal para que les solucione sus problemas de vivienda o de instalaciones de sus barrios clandestinos, entre otras razones, porque ha sido él el que ha construido un barrio despreciando las normas oficiales y favoreciendo ciertas formas de pago más accesibles para los ciudadanos. De ahí, que sea un modo de ganarse un electorado seguro y agradecido, tanto que le ponen su nombre a las calles o a alguna plaza, y lo consideren como un *cheij*, como un santo[132].

Lo curioso es que el notable no sólo necesita en la actualidad ser propietario de algunos terrenos sino también, tener el mandato local para tener acceso a los consejos comunales, para violar las leyes sobre urbanismo. Como es lógico, el poder central no ignora estas prácticas, pero las tolera a cambio de despolitizar sus acciones locales[133]. Prefiere la violación sistemática de las disposiciones normativas y de los mecanismos reglamentarios antes que ver una actuación política emprendedora desde la esfera local.

Sin embargo, en el mundo rural, el desconocimiento de las disposiciones normativas, que le dan un margen de maniobra bastante amplio, las inercias, y la escasa formación provoca el recurso permanente a los agentes de autoridad por parte de los consejeros y del presidente de la comuna, como por parte de la población que se siente más segura con los *chiuj* y *almocadenes* que con aquellos que ellos mismos han elegido[134].

En el caso de aquellos representantes locales que no hayan salido del grupo de notables locales, una vez elegidos se ven inmersos en él, o al menos así es percibido, como consecuencia de su capacidad de influencia en el seno de este grupo de elite y

[131] ABOUHANI, A. *Art. Cit.* Pag: 201.
[132] ABOUHANI, A. *Art. Cit.* Pag: 204.
[133] ABOUHANI, A. *Art. Cit.* Pag: 205.
[134] La consecuencia que se desprende de la falta de una acción positiva y concreta por parte de los órganos descentralizados es que la población permanece insensible a su papel y a sus poderes formalmente reconocidos. Esto contribuye en el retraso de la toma de conciencia por parte de la población de la importancia política y administrativa de la institución comunal. El círculo vicioso sigue funcionando: el inmovilismo de los representantes incide en el inmovilismo de la población y éste a su vez en el de los representantes y no hay nadie, especialmente en el mundo rural, que tenga la iniciativa de romperlo. FAKIHI, Mohamed. *La commune rurale au Maroc, la décentralisation à l´épreuve. Étude de*

porque es también un interlocutor privilegiado del agente de autoridad. De ahí que los electores, los ciudadanos carezcan de todo interés para los representantes locales[135].

Baldous habla de tres graves déficits que afectan de forma más concreta a los representantes locales: la falta de formación, la falta de disponibilidad (el problema de la acumulación de mandatos y el pago de pequeñas indemnizaciones por el desempeño de los mandatos locales sigue sin ser resuelto) y la falta de representatividad (el alejamiento sistemático del representantes de sus electores frente a la pervivencia de lazos tradicionales con el grupo de elites locales del que han salido o con los agentes de autoridad, incide en la desconfianza y en la apatía del electorado con respecto a sus representantes políticos en la esfera local)[136].

La reforma de 1976 amplió el campo de trabajo de los representantes locales, a partir de ese momento deben enfrentarse a textos legales complejos, resolver un mayor número de problemas, tomar decisiones sobre la gestión y tener la capacidad de negociar con otros actores tanto políticos como de la administración y de la sociedad. Los representantes locales deben asegurar la planificación, la estrategia, la reglamentación, la decisión, la realización, la ejecución, el seguimiento y el control de las políticas locales. No se trata sólo de opciones políticas sino también económicas[137].

Esta mayor complejidad de las tareas encomendadas a los representantes locales no va acompañada de una formación y preparación adecuada para hacerle frente. A pesar de los esfuerzos desde el Ministerio del Interior por impulsar ciclos de formación específicos para los representantes locales y, a pesar, de la mejor formación de los que llegan a detentar en la actualidad un mandato público local, el desfase es muy grande. La formación no puede ser la única solución que se dé desde el poder central. Brahimi y Ziani proponen reformar una serie de aspectos característicos de la vida política de la esfera local: el modo de escrutinio uninominal, el estatuto de los representantes locales en donde se acabe con la gratuidad del desempeño de esta función, con la responsabilidad personal de los presidentes de las comunas en caso de cometer una imprudencia o faltar a una obligación legal y, una mayor intervención por parte de los partidos políticos a la hora de seleccionar a sus candidatos a las elecciones locales. Con

cas: la commune de Sebâa Rouadi. Thèse de doctorat. Université de Droit, d´Économie et des Sciences d´Aix-Marseille. Faculté de Droit et de Science Politique. Aix-en-Provence. 1995. Páginas: 159, 161.

[135] FAKIHI, M. *Op. Cit.* Pag: 192.

[136] BALDOUS, André. "La réforme communale au Maroc". *Annuaire de l´Afrique du Nord,* Vol XVI, 1977, Páginas: 283-310, Pag: 300, 303.

respecto a la cuestión de la presencia de los partidos, es cierto, que el modo de votación impide la implantación de los partidos políticos y que el alto de número de puestos (24.236) a cubrir en los consejos comunales, hace que los partidos tengan que apadrinar algún candidato sobre el que no se puede ejercer ningún control ni sigue una disciplina de partido.

Con la siguiente tabla queremos dar una muestra de la evolución del nivel de instrucción de los representantes locales desde 1976 a 1997[138]:

TABLA V.4

NIVEL DE INSTRUCCIÓN	1976		1983		1992		1997	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Sin instrucción	5676	42,50	5386	34,76	7108	31,90	5913	24,40
Primaria	5365	40,17	5958	38,46	6015	26,99	7497	30,93
Secundaria	1874	14,03	3188	20,58	6153	27,62	6750	27,85
Superior	440	3,30	961	6,20	3006	13,49	4076	16,82

Las cifras bastan para ver la clara evolución que ha sufrido el nivel de instrucción de los representantes locales aunque debemos destacar que aún, en 1992, el 31,90% de los electos pertenecen a la categoría, sin ningún tipo de instrucción. Desde 1976 sólo ha descendido en 11 puntos, la misma diferencia que hay entre el porcentaje de representantes con formación universitaria del 13,49 % en 1992, frente al 3,30 en 1976.

En cuanto al origen socio-profesional de los representantes locales podemos presentar los siguientes datos que demuestran la persistencia del medio rural o, para ser más exactos, del mundo agrícola en los consejos comunales que siguen siendo dominantes con un 36,9%, en 1992, a pesar del fuerte descenso con respecto a 1976 cuando contaban con el 62% del total de los representantes locales[139].

[137] BRAHIMI, Mohamed; ZIANI, Brahim. *Décentralisation et formation des élus locaux.* PNUD, CNUEH, Banque Mondiale.Rabat. Mars. 1997. Páginas: 50 y 52.
[138] BRAHIMI, M. ZIANI, B. *Op. Cit.* Pag: 58.
[139] Esta tabla es de elaboración propia a través de los datos proporcionados en los libros de BRAHIMI, M. ; ZIANI, B. *Op. Cit.* Pag: 59 y *Les collectivités locales en chiffres,* publicado por la Direction Générale des Collectivités Locales du Ministère de l´Intérieur. 1998. Pag: 42

TABLA V.5

Profesión	1976		1983		1992		1997	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Profesor	1219	9,12	1499	9,68	2754	12,36	2614	10,79
Funcionario	691	5,17	1292	8,34	2418	10,85	2910	12,01
Agricultor	8288	62,06	7656	49,42	8220	36,89	8169	33,71
Comerciante	1932	14,47	2507	16,18	3359	15,08	3787	15,63
Profesión liberal	355	2,65	369	2,38	805	3,61	871	3,59
Asalariado	677	5,07	936	6,04	2420	10,86	3010	12,42
Otros	193	1,45	1234	7,96	2306	10,35	2875	11,86
TOTAL	13355	100	15493	100	22282	100	24236	100

Otra nota, que podemos destacar de estos datos sobre la distribución de los consejeros comunales en función de su profesión, es que los funcionarios junto con los profesores representan el siguiente grupo con mayor representación tras los agricultores. La razón es bien sencilla, las facilidades y la tranquilidad que proporciona la función pública para el desempeño de un mandato político no son las mismas, a pesar de las garantías establecidas, que las que ofrece un empresario privado. Las personas que ocupan una profesión liberal no se sienten atraídos para ser consejeros comunales ya que la retribución con respecto al tiempo y al esfuerzo que deben dedicarle no les compensa.

En cuanto al análisis de la edad[140] de los representantes locales, lo único que pone de manifiesto es el alejamiento de los jóvenes del mandato público local. Hay que tener en cuenta que a pesar de las distintas batallas desde los partidos de la *Kutla* cuando estaban en la oposición por bajar la edad del elector a 18 años y la de los

[140] La tabla que presentamos a continuación sobre los grupos de edad de los consejeros comunales es de elaboración propia a través de los datos proporcionados en los libros de BRAHIMI, M. ; ZIANI, B. *Op. Cit.* Pag: 60 y *Les collectivités locales en chiffres*, publicado por la Direction Générale des Collectivités Locales du Ministère de l´Intérieur. 1998. Pag: 41.

candidatos a 21, la decisión a la que se llegó fue la de 20 años para los electores y 23 para los candidatos.

Si además tenemos en cuenta que de una población de 27 millones el 65,5% son menores de 30 años se hace más patente el desfase entre la población y sus representantes locales[141].

TABLA V.6

Grupos De Edad	**1976**		**1983**		**1992**		**1997**	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
< 25	0	0	0	0	3	0,01	124	0,51
25 A 34	2277	17,05	2343	15,12	2530	11,36	3727	15,38
35 A 44	4180	31,30	4863	31,39	7993	35,87	8394	34,63
45 A 55	4257	31,88	4590	29,63	6301	28,28	7037	29,04
> 55	2641	19,77	3697	23,86	5455	24,48	4954	20,44
Total	13355	100	15493	100	22282	100	24236	100

El ejecutivo comunal, es decir, los presidentes de los consejos comunales tampoco escapan al fenómeno del analfabetismo.

En esta tabla podemos observar la evolución del nivel de instrucción entre los presidentes comunales de 1992 y 1997 por comunas rurales y comunas urbanas[142].

[141] En 1998 la población en Marruecos ascendía a 29.114.500 habitantes.

[142] *Les collectivités locales en chiffres*, publicado por la Direction Générale des Collectivités Locales du Ministère de l´Intérieur. 1998. Pag: 49. Si sólo hemos incluido los datos de 1992 y 1997 y no los de 1983 y 1976 como estábamos haciendo para las anteriores tablas es porque sencillamente no disponíamos de los datos, que ni siquiera en los indispensables *Collectivités locales en chiffres* de años anteriores aparecen.

TABLA V.7

Nivel De Instrucción	Año	Sin Instrucción	Primaria	Secundaria	Superior	Total
Consejos Comunales	1992	271	380	515	378	1544
	1997	191	383	521	452	1547
	Tasa de crecimiento en %	-29,52	0,79	1,17	19,58	0,19
Comunas urbanas	1992	7	24	104	112	247
	1997	8	22	106	113	249
	Tasa de crecimiento en %	14,29	-8,33	1,92	0,89	0,81
Comunas rurales	1992	264	356	411	266	1297
	1997	183	361	415	339	1298
	Tasa de crecimiento en %	-30,68	1,40	0,97	27,44	0,08

El presidente comunal que como decíamos debe ser un gestor en donde no sólo debe saber adoptar decisiones políticas, administrativas y económicas sino que además, está al frente de la administración local y, por tanto, implicado en la implementación de las políticas públicas, sigue habiendo todavía 191 presidentes sin instrucción, de los cuales 183 en las comunas rurales sobre un total de 1547. De nuevo, lo más sorprendente es el desfase también en este sentido entre el mundo urbano y el mundo rural. Recordemos que la legislación no establece ninguna diferencia jurídica entre comunas urbanas y comunas rurales sin embargo la norma no basta para acabar con las diferencias entre el mundo urbano y el rural.

Por último, vamos a centrarnos en los datos sobre la evolución de las profesiones de los presidentes de los consejos comunales[143].

[143] *Les collectivités locales en chiffres*, publicado por la Direction Générale des Collectivités Locales du Ministère de l´Intérieur. 1998. Pag: 53.

TABLA V.8

Profesión	1992	1997	Tasa de Crecimiento en %
Agricultor	437	398	-8,92
Comerciante e Industrial	301	309	2,66
Funcionario	242	217	-10,33
Profesor	239	223	-6,69
Profesión liberal	123	146	18,70
Asalariado	81	82	1,23
Artesano	15	8	-46,67
Otros	106	164	54,72
TOTAL	**1544**	**1547**	**0,19**

Lo más llamativo de estos datos es el notable descenso de los artesanos en los puestos de presidente de los consejos comunales, así como de los funcionarios y agricultores que, a pesar de ser el sector con mayor presencia, no se traduce a la hora de elegir el ejecutivo comunal, dejando esta función como lo demuestra de forma más clara, en estas últimas elecciones, a las profesiones liberales.

El desinterés por parte de los ***partidos*** por el mundo local sigue siendo manifiesto[144]. Aquí reside una de las mayores contradicciones que podemos encontrar en el universo de los partidos políticos marroquíes, por un lado, la aceptación del juego institucional articulado alrededor del consenso en donde la descentralización a mediados de los 70 y la regionalización en los 90, ha sido el tema estrella que ha conseguido aglutinar el acuerdo de todas las fuerzas políticas en lid, pero, sin haber sido nunca las precursores de estas demandas, ni de ninguna reivindicación de tipo local. Recordemos que tanto la carta comunal como la regionalización impulsada en 1984 y consolidada legislativamente en los 90, no es más que el fruto de una decisión unilateral descendente que provenía del Rey.

[144] Los partidos políticos tienen la obligación de presentar candidatos formados capaces de convertirse en presidentes gestores de los asuntos locales para que evitar la permanente sumisión del representante frente al agente de autoridad. ZEMRANI, A. Bensakah. *Art. Cit.* Pag: 129

Lo local ha servido a los partidos políticos sólo para sumarse al carro del consenso en torno a temas que fácilmente se podía alcanzar, pues todo el mundo en principio estaba de acuerdo, dejando fuera del debate público los temas que habían interesado a los partidos políticos, la democratización del sistema político y la garantía de unas elecciones libres. Estos objetivos tan legítimos y tan necesarios para la modernización del país, se pervierten cuando se negocian sin transparencia y cuando en el fondo se dejan atrás estos objetivos. Todo esto pone de manifiesto que los partidos lo que realmente aceptan y reclaman, es el reparto de poder. Esta ha sido una de las grandes críticas hechas al gobierno de coalición liderado por Yussufi, el haber aceptado formar gobierno sin remozar las estructuras. Su justificación la resumen en el hecho de que si no entran dentro del sistema no pueden avanzar en las reformas necesarias, desde fuera, es cierto que no se puede hacer nada porque así lo han demostrado más de treinta años de historia. La justificación pierde toda su validez cuando desde muchos puntos se pide tras la muerte de Hassan II, la celebración de nuevas elecciones, esta vez libres, sin componendas ni cuotas, para que se pueda acometer los procesos de reformas, y sin embargo, esta idea se diluye y no se acepta desde el poder[145].

Evidentemente, los partidos políticos no ignoran la importancia de la presencia local entre otras razones por la acumulación de mandatos. Cuanto más consejeros comunales tenga un partido más posibilidades tiene de estar representado también en las otras asambleas de los distintos niveles de la administración territorial y de la Cámara de Consejeros.

La elección por medio del sufragio indirecto de los consejeros de las asambleas provinciales, de las prefecturas y de las regiones así como de la flamante Cámara de Consejeros hace que los partidos políticos se hayan interesado por incrementar su presencia y estructurar sus células en la esfera local. Sólo los grandes partidos y con una larga tradición son los que han conseguido estos objetivos.

Los datos que nos aporta Bernabé López en su último libro confirman estas ideas. "*Le Matin du Sahara et du Maghreb* del 20 de junio de 1997, revelaba tras las últimas elecciones municipales que de los 24.236 concejales electos, más de la mitad habían cambiado de partido entre las elecciones de 1992 y 1997. El partido con mayor índice de estabilidad era la USFP con 45,5 %, seguido por el *Istiqlal* con un 44,2% y el

[145] Ver: PAREJO FERNÁNDEZ, Mª Angustias. "El proceso electoral como indicador privilegiado de la transición tutelada en Marruecos". *Miscelánea de Estudios Árabes y Hebraícos. Sección Árabe-Islam.*

RNI con un 43,4%, bajando en torno al 30% en los partidos de la derecha (PND, 36,7%; UC, 33,6%; MNP, 33,3% y MP, 32,7%), para descender al 20,4% en el PPS y al 16,3% en la OADP[146].

Por tanto, ha habido cambios como el incremento cuantitativo de los representantes locales, una mejora en la formación, un reconocimiento legislativo de las competencias y los poderes de los consejos y de los presidentes comunales, una mayor presencia y estructuración de los partidos políticos en el territorio, una democratización de la función política e incluso de la red administrativa paralela a la de los representantes, en donde no sólo acceden las elites locales, sino que pueden ser escogidos como *chiuj* o *almocadenes* cualquier persona con cierta formación y que pueda garantizarse su supervivencia sin esperar unos honorarios por la función pública que desempeña[147], pero hay otros aspectos que no han variado. La forma de escrutinio que favorece la elección de candidatos conocidos salidos de las elites locales; la presencia indiscutible e irremediable de los agentes de autoridad local cuyo papel, especialmente en el mundo rural, sigue estando vigente; el sistemático olvido de los problemas y de las reivindicaciones locales por parte de los partidos políticos; la permanencia de los mecanismos *majzenianos* basados en las relaciones personales que cimentan las redes clientelares; un sistema muy alejado de la concepción de Estado moderno que proclama el poder central estar construyendo, nos conduce a afirmar que el papel de las elites locales no ha variado.

Es cierto que ha habido renovación de las personas, que se ha incrementado el número de representantes locales y de agentes de autoridad pero las prácticas siguen siendo las mismas. El inmovilismo, el alejamiento de los proyectos reformadores de las estructuras de producción y de propiedad en el mundo rural y, el mantenimiento de los mismos lazos personales desde las elites locales hacia el Palacio son la nota que podemos resaltar[148]. La progresión del mundo urbano, no ha destruido las antiguas

Vol. 48. 1999. Páginas: 271-296.

[146] LÓPEZ GARCÍA, Bernabé. *Marruecos en trance. Nuevo Rey. Nuevo siglo. ¿Nuevo Régimen?* Política Exterior. Biblioteca Nueva. Madrid. 2000. Pag. 151.

[147] En la actualidad la función de *almocadén* la puede desempeñar alguien que no sea considerado como elite local. La condición prealable de riqueza ya no es absolutamente necesaria. El *almocadén* puede recibir a los administrados en la casa comunal o en los locales del *caidato*, y no como antes, en su propia casa. FAKIHI, M. *Op. Cit.* Pag: 64.

[148] "El status quo y el inmovilismo son las dos características esenciales de la administración local en Marruecos" . LASFAR, Amina; MAHJOUBI, Abdelaziziz. *La commune marocaine depuis la reforme de 1976.* Mémoire de Licence. Université Mohamed V. Faculté de Sciences Juridiques Économiques et Sociales. Rabat. 1988. Pag: 8.

prácticas, sino que permanecen y el pacto de no mover nada, de no romper ninguna alianza hace que, por los menos, hasta el final del reinado de Hassan II, las elites locales en su doble vertiente de red política, red administrativa, fueran uno de los pilares más importantes de su reinado para seguir garantizando el control del mundo rural y su integración dentro del sistema político[149]. Tanta era su confianza en las elites locales, que tras la última reforma constitucional en la que se volvía a instaurar el sistema bicameral, para dar respuesta a la demanda de los partidos políticos de tener una Cámara de Representantes elegida en su totalidad por sufragio universal directo, se creó la Cámara de Consejeros formada por sufragio indirecto a través de los representantes locales de los distintos niveles de la administración territorial y de las cámaras profesionales y sindicatos. Esta segunda Cámara con pretensiones de representar los intereses territoriales y favorecer la regionalización, no era más que un freno a la Cámara de Representantes elegida por sufragio universal directo y en la que estaba previsto que ganaran los partidos de la oposición. La confianza estaba depositada en las elites locales que al estar presentes también en la alta política nacional frenaran las iniciativas de un gobierno con una mayoría salida de la tradicional oposición a Palacio.

Como Leveau y Waterbury nos podemos preguntar si este inmovilismo presente hasta el final del reinado de Hassan II, en los juegos de alianzas y la estructuración de las estrategias de aproximación al poder era sólo responsabilidad del Rey. La habilidad de Hassan II para mantener las diferencias y los conflictos latentes y convertirlos en equilibrios durante años, es innegable, la inteligencia de jugar con su legitimidad religiosa[150], para traducirla en aprobación plebiscitaria de su gobierno, la extensión de su poder en todas las esferas, social, económica y política gracias a ese extraño elemento llamado *Majzén*, ha sido una de las claves para entender el mantenimiento de un país entre la modernidad y la tradición, pero las fuerzas políticas del país no han sabido reaccionar. Es cierto que desde la frialdad científica es fácil abogar por la coalición de las fuerzas democráticas contra un sistema despótico que jugaba con la

[149] La estabilidad de las masas y especialmente del mundo rural se consiguió "gracias al mantenimiento de viejas estructuras de carácter social, religioso y político, esta empresa se ha llevado con el acuerdo tácito incluso con la participación activa de una amplia fracción de la clase dirigente que se beneficiaba en contrapartida, de ventajas de todo tipo que procura la proximidad del poder". ROUSSET, Michel "Changements institutionnels et équilibres des forces politiques au Maroc: un essai d´interprétation". *Annuaire de l´Afrique du Nord,* Vol XVI, 1977, Páginas: 189- 213, Pag: 212.

[150] Que si bien es cierto que la Monarquía no detenta el monopolio exclusivo del campo religioso como bien nos demuestra Tozy en su libro ya citado *La Monarchie et Islam politique au Maroc*, la utilización política que le dio Hassan II fue más orientada hacia el inmovilismo que como trampolín para las reformas.

ambigüedad de las elecciones, de una apertura de la prensa, y con el reconocimiento del pluripartidismo, pero no podemos olvidar, la represión, la persecución, la tortura, la censura, el olvido, la ruina con la que se castigaba al que se salía fuera del juego institucional creado por Hassan II. Por tanto, el papel de Hassan II ha sido fundamental para explicar el inmovilismo y las alianzas con las elites locales.

No queríamos finalizar este apartado sin dedicar unas palabras a la obra de Parejo Fernández sobre las elites parlamentarias desde 1977 a 1993. Dos de las tesis de esta interesante investigación en las que nos vamos a centrar son las siguientes: el *Majzén* es una estructura móvil que ha sabido sobrevivir porque ha sabido adaptarse, es más, desde 1977 se ha producido un nuevo pacto social en el que aparecen la tecnoburocracia y las clases medias como nuevos actores dentro del juego nacional de alianzas de Palacio[151]. El contexto de esta apertura o de esta ampliación de la base social en la que sustentar el régimen político es la salida de unos años de crisis política y de debilidad del sistema en el que aprovechando el impulso del apoyo popular dado al Rey con la Marcha Verde, la reforma comunal, se celebran unas nuevas elecciones. También la descentralización como estrategia política surge de la debilidad del Estado, de la imposibilidad de hacer frente a las crecientes demandas de los ciudadanos. De ahí que haga una cesión de responsabilidad a las colectividades locales. El proceso de descentralización que ha sido lento y entendido desde una perspectiva "constructivista"[152], la emergencia de lo local o lo que es lo mismo, su reconocimiento desde el poder central, tras mucho tiempo de negación formal, no es más que la búsqueda de una nueva manera de legitimar al Estado. Y de nuevo, el papel de las elites locales en esta revancha del territorio, es la de servir de apoyo a un poder central que ha ejercido de promotor de ciertos cambios institucionales pero que persiste en sus modos (clientelares) y en sus estrategias de poder (alianzas).

[151] PAREJO FERNÁNDEZ, Mª Angustias. *Las elites políticas marroquíes: los parlamentarios (1977-1993)*, Agencia Española de Cooperación Internacional. Ediciones del Mundo Árabe e Islam. Política Árabe Contemporánea, Madrid, 1999. Pag: 328.

[152] RAOUNAK, Abdelhadi, profesor en el Institut National de l´Aménagement et l´Urbanisme. Rabat. Entrevista personal en Rabat, 27 de febrero de 2000.

La otra tesis es que para Parejo no debemos reducir (especialmente los investigadores extranjeros) la política, o lo político, a la acción de ciertos notables[153]. Con esta frase no queremos más que reconocer nuestras limitaciones en este ensayo de reflexión sobre las elites locales y su papel en el sistema político marroquí. El riesgo de confusión permanente o de identificación entre elite local y elite rural sobre todo, como consecuencia de los primeros estudios sobre las elites locales donde el mundo rural tenía tanta importancia, la falta de datos precisos y de estudios de campo con carácter general sobre las elites locales e incluso la ambigüedad de su definición, ha hecho más difícil esta introducción a las elites locales. La riqueza del campo político, y más el de Marruecos, va más allá de la acción de las elites locales. Un país de una riqueza cultural, histórica y política como el que nos ocupa no circunscribe su acción política a la de los notables pero aún, se percibe, por distintas vías, su pervivencia.

[153] PAREJO FERNÁNDEZ, Mª A. *Op. Cit*, Pag: 327

CAPITULO V:
LA COMUNA Y EL INICIO DE LA DESCENTRALIZACIÓN.

1.-INTRODUCCIÓN

El enfoque que vamos a adoptar tiene una doble vertiente: por un lado, la relación Estado/Administración y, por otro, la relación Administración/Sociedad. En las dos se inserta la descentralización. La descentralización no es una técnica de relación entre el Estado y las colectividades locales, o al menos, no es sólo eso, sino que debe implicar el análisis de los actores sociales que intervienen (elites locales, partidos políticos, burocracia...) y las estrategias seguidas (reales, posibles, supuestas, disimuladas, veladas,...) en la búsqueda de lo que debe ser su gran objetivo, la democratización[1]. Este amplio enfoque es el que hemos intentado aplicar en este último capítulo centrado en el estudio de la comuna marroquí. Es precisamente, en esta colectividad local, en donde podemos detenernos a analizar el proceso de descentralización no sólo, desde el estudio de las competencias del consejo comunal y su presidente, o el ejercicio de la tutela por parte de la Administración central, sino, que vamos a abordar el papel de las elites locales en las alianzas establecidas entre el poder central y la periferia; el sistema fiscal local, medidor de la autonomía de los entes locales; los recursos humanos de los que dispone la colectividad local, las elecciones locales y, por último, haremos un breve repaso del proceso de descentralización desde el contexto del que parte hasta la realidad que encontramos. Este trayecto estará guiado por la concepción de descentralización que se ha utilizado en Marruecos en el discurso, tanto político como científico, para constatar los logros y los fracasos de este proceso de descentralización que nos muestra las quiebras y también, los equilibrios de la distribución del poder en el territorio, de un Estado en crisis que es consciente de las potencialidades del espacio para el mantenimiento de su poder.

2.- MARCO JURÍDICO DE LA COMUNA

Dentro del proceso de descentralización existe un elemento clave que estructura la administración territorial y en donde únicamente podemos hablar de descentralización administrativa, nos referimos a la comuna como colectividad local. La comuna fue escogida como punto neurálgico, tras la Independencia, dentro del sistema político, económico y social del país y su objetivo principal era el desarrollo de las

agrupaciones humanas que engloba y el encuentro entre "las orientaciones nacionales y las realidades locales"[2].

Por tanto, la regulación de la comuna exigía tener presentes ciertas variables que permitieran alcanzar los objetivos que habían sido fijados para esta colectividad local. La uniformización del régimen jurídico de las comunas urbanas y el de las comunas rurales, el respeto de las realidades tribales, es decir, la inserción de un pasado reciente y, sobre todo, de una fuerza social representada por los notables locales dentro del juego institucional, la delimitación del territorio de las colectividades locales de tal forma que facilitara el desarrollo económico y social[3], la democratización de la gestión local, y mantener el difícil equilibrio entre la acción del Estado en el territorio a través de los servicios exteriores y de sus agentes de autoridad y la acción propia de las comunas, exigía el control riguroso del Estado para que garantizara cierta armonía[4].

Sin ni siquiera cuestionar la idoneidad de estos objetivos planteados oficialmente por los poderes centrales para guiar la regulación de las comunas, sí que nos detendremos en los meandros que el proceso de descentralización ha dejado en los últimos cuarenta años para analizar cuáles de estos objetivos se han alcanzado y cuáles no, pero sobre todo para comprobar lo necesario que es el control riguroso del Estado sobre las colectividades locales para garantizar la consecución de los objetivos que ha establecido unilateralmente sin dejar ningún resquicio a la participación ni a la consulta.

La herencia del Protectorado estaba presente, por tanto, era mejor no negarlo, no romper con ello por miedo a desbaratar el incipiente Estado que se alzaba. La administración como garante del Estado es una de las constantes en las transiciones.

[1] BEKHECHI, Mohamed Abdelwahab. "Collectivités locales et développement". En *Revue Marocaine de finances publiques et d´économie. Décentralisation/Déconcentration.* Nº 8 Spécial. 1992. Páginas: 50-62. Pag. 51

[2] BASRI, Driss. *La décentralisation au Maroc. De la commune à la région.* Collection Edification d´un État moderne. Nathan. Paris. 1994. Pag. 32.

[3] La idea de crear una división comunal de tal forma que se crearan nuevos espacios de desarrollo económico y de solidaridad social que encontramos en artículo de NICOLAS-MOURER, H. "Les collectivités locales dans l´administration du Royaume du Maroc". *Annuaire de l´Afrique du Nord.* CNRS. Vol. II. 1963. Páginas: 129-160, Pag. 146, está en contradicción con el mantenimiento o respeto de las antiguas divisiones tribales. Es más, el objetivo era terminar con toda identidad tribal y construir una colectividad que crearan unos lazos distintos a los existentes antes de la Independencia que recordaban todo el conflicto entre los nacionalistas y los notables locales que habían traicionado al Monarca y al país.

[4] BASRI, D. *Op. Cit.* Pag. 33.

Marruecos a pesar de su voluntad de ruptura con un pasado humillante no podía reconstruir una administración territorial de un día para otro[5].

La carta comunal de 1960 inspirada en la ley francesa de 1884 sobre la descentralización es la primera regulación sobre las comunas. La comuna gozará de la personalidad civil y de autonomía financiera para garantizar la gestión de sus propios asuntos a través de una asamblea elegida por sufragio universal directo. En ella los representantes locales siguen bajo la tutela escrupulosa de los agentes de autoridad. La justificación es como siempre la inmadurez del pueblo, el miedo a ver escaparse la consolidación del Estado marroquí y, el alejamiento de los ciudadanos, como consecuencia del Protectorado, de la gestión de la cosa pública, especialmente de la local[6]. Aún así, debemos relativizar y reconocer que la nueva legislación sobre las colectividades locales suponía una transformación muy brusca con respecto a la tradición musulmana teocrática de la consulta por delegación ya que la tendencia iba dirigida hacia un sistema de representación democrática[7]. La gran novedad que aportaban los *dahires* de 1 de septiembre de 1959 y de 23 de junio de 1960 era la creación tanto en las comunas urbanas como en las rurales de los consejos comunales elegidos por los ciudadanos marroquíes de los dos sexos, consejos que a su vez designaban a su presidente y que estaban dotados de atribuciones y de poderes presupuestarios, si bien, el agente de autoridad conservaba el poder reglamentario y la ejecución de las decisiones adoptadas por el consejo.

La incipiente autonomía local a través de la descentralización administrativa comunal estaba contrarrestada por una fuerte centralización atemperada por una cierta desconcentración en los niveles regionales y provinciales[8].

Desde un punto de vista normativo no existía ninguna diferencia entre las comunas urbanas y las rurales en la legislación de 1960 pero se podía establecer dos grandes categorías de colectividades comunales, por un lado, las comunas urbanas que a

[5] Ahmed ZEJJARI en un artículo titulado "L´autonomie locale dans le système politique marocain" en *Horizons maghrébins*. Automne 1985. Páginas: 74- 80, llega a afirmar que Marruecos tras alcanzar la Independencia ha querido cumplir una especie de "venganza psicológica" al Protectorado, instaurando una descentralización calcada del modelo francés. Pag. 77.

[6] BEN BACHIR, Saïd. *L´administration locale du Maroc,* Imprimérie Royale. Casablanca. 1969. Pag. 16. "Sería lamentable atribuir responsabilidades a una población que no puede asumir" como consecuencia del analfabetismo y de la insuficiencia cualitativa y cuantitativa de cuadros administrativos locales.

[7] NICOLAS-MOURER, H. "Les collectivités locales dans l´administration territoriale du Royaume du Maroc". *Annuaire de l´Afrique du Nord.* CNRS. Vol. II. 1963. Páginas: 129-160. Pag. 129.

[8] BEN BACHIR, S. *Op. Cit.* Pag. 23.

su vez se dividían en municipios y centros autónomos y, por otro lado, las comunas rurales.

En el censo de población efectuado el 18 de junio de 1960 la población urbana comprendida en los 28 municipios y los 45 centros autónomos era de 3.255.979 habitantes. Mientras que en las 720 comunas rurales se encontraban 8.370.491 habitantes[9].

¿Qué condiciones debía reunir la comuna según la legislación de 1960?

En primer lugar, debía constituir una unidad geográfica que tuviera un centro ya existente. En segundo lugar, la comuna debía estar conformada por una agrupación humana sin ninguna vinculación tribal para poder acceder a la idea de colectividad organizada sobre una base más racional. Y en tercer lugar, la comuna tenía que contar con cierta unidad económica cuyo objetivo sería el de desarrollarla[10]. Quizá la idea más interesante es que la comuna tras la Independencia es una estructura artificial que ni se identifica con los *caidatos* ni con los *duares* ya que representaban la pervivencia de lazos étnicos/tribales aunque, fueran centros más animados, desde un punto de vista administrativo. Las comunas, cuarenta años después, son las colectividades más consolidadas y prácticamente se han olvidado sus orígenes, al contrario que en el caso de las provincias y prefecturas y, en la actualidad, con la creación de las 16 regiones como colectividades locales. Aunque no podemos ignorar, que se está empezando a reconocer la pervivencia, aún hoy día, de las tradicionales instituciones como las *yemáas*, especialmente en las comunas rurales, y del *duar* como espacio idóneo para la consolidación de la descentralización en la esfera local y un mayor acercamiento de la administración al ciudadano.

El agente de autoridad era el gran protagonista en este escenario: oficial del registro del estado civil y oficial de la policía judicial, jefe de la administración comunal y superior jerárquico de los funcionarios comunales, responsable de la ejecución de las decisiones de gobierno y de la gestión de ciertos asuntos comunales. El hecho de reunir en una misma institución el poder reglamentario y el poder de tutela suponía una de las peculiaridades más llamativas del sistema comunal marroquí. El agente de autoridad en la regulación de 1960 estaba revestido del monopolio del poder reglamentario

[9] NICOLAS-MOURER, H. *Art. Cit.* Páginas: 138 y 139.
[10] BEN BACHIR, S. *Op. Cit.* Pag. 147.

especialmente para la ejecución del presupuesto, el poder de policía y finalmente era el tutor de la comuna[11].

Las fuerzas políticas ubicadas dentro del espectro político en la sempiterna oposición, la Unión Nacional de Fuerzas Populares y el Partido del *Istiqlal* criticaron la carta comunal de 1960 exigiendo una disminución de las materias sometidas a la tutela de oportunidad y el aumento de competencias del consejo comunal que era la institución que gozaba de la legitimidad popular.

De ahí que la reforma de 1976, aprovechando un momento de apertura y de consenso ganado gracias a la cuestión del Sahara, acabe con el bicefalismo a favor del presidente del consejo comunal que a partir de ese momento será el responsable de la gestión local avalado por la legitimidad popular y por el nombramiento, a través de *dahir*, por el Rey[12].

En la nueva carta comunal de 1976, la comuna será "una colectividad territorial de derecho público dotada de personalidad moral y autonomía financiera. Las comunas están divididas en comunas urbanas y comunas rurales. Son considerados como comunas urbanas los municipios y los centros dotados de personalidad moral y autonomía financiera"[13].

2.A.- EL CONSEJO COMUNAL

2.A.1.- LA COMPOSICIÓN DEL CONSEJO COMUNAL.

El Consejo comunal es un órgano representativo, encargado de adoptar las decisiones referentes a los asuntos locales cuyos integrantes son elegidos por sufragio universal directo. La duración de su mandato es de seis años. En el *dahir* sobre la ley de 30 de septiembre de 1976 relativa a la organización comunal, llamada la Carta Comunal, se establece que los consejeros serán elegidos a través de un escrutinio uninominal por mayoría relativa a una única vuelta.

Si el Consejo pierde a una tercera parte de sus miembros se organizarán unas elecciones parciales para cubrir esas vacantes excepto en el caso, de que falte un año

[11] NICOLAS-MOURER, H. *Art. Cit.* Pag. 145.
[12] SEDJARI, Ali. "Le système d´administration térritoriale au Maroc". *L´administration territoriale au Maghreb.* Centre Maghrébin d´Études et de Recherches Administratives. Guessous. Rabat. 1989. Pag. 52.
[13] OUAZZANI CHAHDI, Hassan. *Droit administratif.* Imprimérie Najah El Jadida y Fondation Konrad Adenauer. Casablanca. 1997. Pag. 159

para la renovación completa del Consejo. Si se da esa situación las vacantes en el Consejo deben ascender a la mitad.

El mandato de los consejeros elegidos parcialmente una vez iniciada la legislatura finaliza al mismo tiempo que los poderes del Consejo.

El número de consejeros está establecido en función del número de la población, así pasamos de los 11 consejeros en el caso de las comunas con 7.500 habitantes, a 41 consejeros en el caso de las comunas con o más de 301.000 habitantes. El intervalo está regulado de la siguiente manera:

- 13 consejeros para las comunas entre 7.501 y 12.500 habitantes.
- 15 consejeros para las comunas entre 12.501 a 15.000 habitantes.
- 23 consejeros para las comunas entre 15.001 a 25.000 habitantes.
- 25 consejeros para las comunas entre 25.001 a 50.000 habitantes.
- 31 consejeros para las comunas entre 50.001 a 100.000 habitantes.
- 35 consejeros para las comunas entre 100.001 a 150.000 habitantes.
- 39 consejeros para las comunas entre 150.001 a 300.000 habitantes.

Las condiciones que hay que reunir para formar parte del cuerpo electoral son las siguientes[14]: la nacionalidad marroquí, tener cumplidos como mínimo 20 años e inscribirse en las listas electorales de la comuna en la que ha nacido o bien, en la que reside desde hace más de tres meses o, en la que pagan sus impuestos (ya sea por los bienes que poseen o por el ejercicio de una actividad económica) desde hace más de tres años de forma continuada. Estas condiciones se mantienen tanto para los hombres como para las mujeres a las que se les reconoce el derecho al voto.

Aquellos que no pueden pertenecer al cuerpo electoral, es decir, que no tienen derecho a emitir su voto son los militares y los miembros de las fuerzas de la policía, los naturalizados durante los primeros cinco años tras haber conseguido la naturalización y las personas que hayan sido condenadas a incapacitación jurídica[15].

En cuanto a las personas que quieran presentarse para ser elegidos como consejeros comunales deben reunir las mismas condiciones que los electores, salvo el límite de edad mínimo que es superior. Los candidatos deben tener al menos cumplidos

[14] Al igual que para los consejos regionales, las asambleas provinciales y prefectorales, la elección de los consejeros comunales está regulada por el nuevo código electoral de 1997.
[15] ROUSSET, Michel; BASRI, Driss; BELHAJ, Ahmed y GARAGNON, Jean. *Droit administratif marocain.* Imprimérie Royale. 5 ème édition. Rabat. 1992. Páginas: 175 y 176.

los 23 años en la fecha del escrutinio y estar inscritos en las listas electorales de la comuna en la que presenta su candidatura.

No pueden ser elegidos ni los magistrados ni los agentes de autoridad (gobernadores, secretarios generales de las prefecturas o provincias, primeros *jalifas* de los gobernadores, *bajaes*, jefes de círculo, *caíd*es y sus *jalifas*, los *jalifas* de arrondissement, los *chiuj* y los *almocadenes*), incluso si no han transcurrido más de seis meses después del cese de sus funciones en esos cargos. Aquellos consejeros que hayan sido cesados de sus funciones como consecuencia de su desconocimiento sobre sus obligaciones no podrán ser reelegidos durante un año a no ser, que se produzca la renovación completa del Consejo.

Existen también, otro tipo de incompatibilidades para ser elegidos como consejeros comunales. En el caso de aquellas personas cuyo trabajo sea retribuido con cargo al presupuesto de la comuna, los gestores de las empresas públicas dependientes de la comuna, los que estén al frente de una empresa a la que se le ha hecho la concesión de la gestión de un servicio público no podrán presentarse como candidatos[16]. Lo único que se pretende con esta medida es salvaguardar la independencia de los consejeros comunales.

2.A.2.- EL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO COMUNAL

El consejo comunal se reúne cuatro veces al año en sesiones ordinarias a lo largo del año que se distribuyen entre los meses de febrero, abril, agosto y octubre. La duración máxima de estas sesiones ordinarias no puede exceder de los quince días laborables y consecutivos salvo en el caso de que el presidente pida la ampliación de este plazo y que el gobernador, autoridad de tutela, dé orden de ello.

El Consejo también puede ser convocado en sesión extraordinaria por iniciativa del presidente del Consejo o por solicitud escrita de una tercera parte de los consejeros. El agente de autoridad también tiene el derecho de solicitar la reunión del Consejo en sesión extraordinaria.

El quórum necesario para el inicio de una sesión del Consejo es de la mayoría absoluta de los consejeros. Si no se alcanza esta cifra en la primera convocatoria deberá hacerse una segunda convocatoria. Si en la segunda convocatoria no se llega a reunir a una tercera parte de los miembros del Consejo se hará una tercera convocatoria. A

diferencia de la asamblea regional, no es requisito necesario para el inicio de los trabajos de la sesión, la presencia de una tercera parte de los miembros. Es decir, en el caso de la comuna el mínimo permitido para el inicio de las sesiones es más flexible (por no decir nulo) que en el de las regiones. Esta permisividad que en principio puede parecer una forma de facilitar el trabajo continuado de los Consejos comunales se ha convertido en una forma de escapar de las obligaciones mínimas requeridas a cualquier consejero, produciéndose unas de las características más reprochadas a las comunas, el fuerte absentismo de los consejeros comunales. Si a esto le unimos el hecho de que muchos consejeros comunales acumulan mandatos públicos se hace aún más comprensible, la ausencia de los consejeros en las sesiones ordinarias del consejo comunal.

Otra cuestión que influye en la desidia de los consejeros comunales y que pone de manifiesto de nuevo (como la acumulación de mandatos) las similitudes con el sistema político- administrativo local francés es la gratuidad de la función de consejero comunal[17].

Este tema no ha sido debatido en profundidad y suele ser acallado con las excusas del pago de indemnizaciones[18] (por las funciones desempeñadas, la representación y desplazamientos) y, por la debilidad de los presupuestos comunales como para soportar el pago de sus representantes. La profesionalización de la vida política local tiene inconvenientes pero reúne la gran ventaja de asegurar una mayor dedicación de los consejeros comunales y del presidente del Consejo especialmente, si se espera de ellos tan nobles funciones como la de gestores e impulsores del desarrollo local. Estas funciones deben ser retribuidas para garantizar una mayor dedicación y hacerlas dignas de los esfuerzos que se les exigen.

El cese de un consejero puede venir provocada por la ausencia de tres sesiones consecutivas sin un motivo justificado. La veracidad de los motivos es decidida por el propio Consejo. Los empresarios que tengan empleados que sean consejeros deben respetar el derecho y la obligación de estos representantes a ausentarse del trabajo para asistir a las reuniones del Consejo.

[16] ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 177.
[17] LASFAR, Amina y MAHJOUBI, Abdelaziziz. *La commune marocaine depuis la réforme de 1976.* Mémoire de Licence. Université Mohamed V. Faculté de Sciences Juridiques, Economiques et Sociales. Rabat. 1987-1988. Pag. 11.
[18] BALDOUS, André. "La réforme communale au Maroc (*dahir* du 30 septembre 1976)". *Annuaire de l´Afrique du Nord.* Nº XVI. 1977. Páginas: 283-310. Pag. 287.

El cese definitivo de un consejero viene dado por una orden del Ministro del Interior que debe estar motivada. Otra de las causas del cese de un consejero puede venir por el incumplimiento de alguna de sus otras obligaciones sin ninguna excusa válida. El presidente del Consejo o bien el agente de autoridad local son quienes piden al Ministro del Interior el cese de este consejero de forma razonada.

Si el Consejo pierde la mitad o incluso una tercera parte de sus miembros bien por muerte, dimisión o cualquier otra causa, el Consejo queda suspendido hasta que no se celebren elecciones parciales en un plazo máximo de seis meses.

A los quince días de haberse constituido el Consejo debe elegirse al presidente y a sus adjuntos cuyo cargo dura mientras dure el Consejo. El número de adjuntos también fluctúa en función del número de habitantes de la comuna. Las comunas de más de 7.500 habitantes podrán contar con dos adjuntos mientras que las de más de 225.000 habitantes tendrán siete.

No pueden ser elegidos como presidentes o adjuntos aquellas personas que desempeñen trabajos como los agentes de las administraciones financieras, los agentes de Aguas y Bosques y los guardas de los establecimientos públicos. Los asalariados por el presidente no podrán ser elegidos como adjuntos[19].

La elección del presidente y los adjuntos se hace a través de voto secreto por mayoría absoluta en las dos primeras vueltas y por mayoría relativa en la tercera vuelta.

Dentro del Consejo se designarán una serie de comisiones permanentes presididas por el presidente del Consejo comunal o por su delegado que puede pedir la ayuda de los agentes de autoridad local. Al menos deben constituirse dos comisiones permanentes, una encargada de las cuestiones financieras y presupuestarias y, la otra, de las cuestiones económicas y sociales. La participación del personal de los servicios comunales, de los agentes del Estado y también de los establecimientos públicos está prevista dentro de los trabajos de estas comisiones con carácter meramente consultivo.

Hasta ahora sólo venimos haciendo referencia a la realidad jurídico- institucional de la comuna en Marruecos pero a la luz de las obras de algunos colegas marroquíes que han elaborado trabajo de campo, nos vemos en la obligación de recordar que en algunas comunas rurales por razones diversas, no han constituido las comisiones permanentes. Representantes analfabetos, con conocimientos mínimos sobre temas financieros y administrativos, una fuerte pervivencia de las estructuras tradicionales

[19] ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag.179

inciden en que la norma no se aplique. De ahí, que la funciones primordiales, que en principio deben ejercer las comisiones permanentes, las realicen diferentes miembros del consejo comunal o incluso personas que no tienen ninguna legitimidad representativa, es el caso de la persistente influencia de los notables locales. La inexistencia de las comisiones permanentes y el débil papel que juegan tanto la mesa como el consejo comunal provoca que el agente de autoridad local que había sufrido una drástica restricción entre sus competencias, vuelva, o mejor dicho, continúe ejerciendo un papel fundamental en la esfera local rural[20].

El presidente del Consejo comunal nombra en acuerdo con los otros consejeros a un relator general del presupuesto y eventualmente a un relator adjunto así como a varios secretarios. La importancia de la figura del relator del presupuesto estriba en el papel que debe desempeñar tanto en el estudio del presupuesto como en su participación como miembro de pleno derecho en la comisión de finanzas y en las comisiones de adjudicación de los contratos comunales.

Los secretarios son los encargados de la redacción y conservación de las actas de las sesiones.

El orden del día viene establecido por el presidente en colaboración con la mesa del consejo. Los consejeros pueden proponer al presidente que incluya en el orden del día cualquier cuestión que se enmarque en las atribuciones del consejo[21]. Este fue uno de los cambios con respecto a la legislación de 1960 en donde se reconocía la intervención en la elaboración del orden del día, del agente de autoridad. Otra cuestión será la intervención real de los agentes de autoridad no sólo en el establecimiento del orden del día sino en la gestión cotidiana, de forma muy especial, en aquellas comunas rurales con escasos medios y con unos representantes locales ajenos a gran parte de la información y la formación necesaria.

A pesar del pequeño avance siempre existe un resquicio en el que se pone de manifiesto la presencia de los agentes de autoridad en la vida política local. En este caso, nos referimos a la obligación de comunicar el orden del día al agente de autoridad

[20] FAKIHI, Mohammed. *La commune rurale au Maroc, la décentralisation à l´epreuve. Étude de cas: la commune de Sebâa Rouadi.* Thèse de doctorat. Université de Droit, d´Économie et des Sciences d´Aix-Marseille. Aix-en-Provence. Décembre 1995. Páginas: 79 y 80.
[21] OUAZZANI CHAHDI, H. *Op. Cit.* Pag. 164

para que en el plazo de ocho días pueda incluir cualquier cuestión que considere oportuna[22].

Las sesiones del consejo son públicas pero también lo son las votaciones que en ellas se celebren aunque cabe la posibilidad de que el Consejo decida reunirse a puerta cerrada bien a petición del presidente, o por que así lo soliciten al menos tres consejeros o el agente de autoridad.

Las actas de las sesiones están a disposición de cualquier elector comunal que las quiera consultar. Es más durante ocho días se exponen las deliberaciones adoptadas por el consejo en la puerta del ayuntamiento para garantizar la mayor publicidad posible, aunque esta medida no es de gran utilidad para la población dado el alto porcentaje de analfabetismo, especialmente en el mundo rural[23].

Otra competencia reconocida al presidente tras la reforma de 1976 es la de ejercer de policía administrativa y guardar por el buen desarrollo de las sesiones del consejo mientras que el agente de autoridad puede asistir a estas reuniones sin derecho a voto, como también lo pueden hacer los funcionarios de los servicios comunales cuando sean convocados por el presidente o el agente de autoridad.

La participación a título consultivo de los agentes del Estado y de los establecimientos públicos con presencia en la comuna está prevista pero, en este caso, es el agente de autoridad quien los convoca para que asistan a los representantes locales en los trabajos del consejo.

2.A.3.- LAS ATRIBUCIONES DEL CONSEJO COMUNAL

El tan veces citado artículo 30 del *dahir* de 30 de septiembre de 1976 establece que el Consejo regula por sus deliberaciones los asuntos de la comuna con el fin de impulsar el desarrollo económico, social y cultural de la comuna. La reforma de 1976 nos presenta una comuna convertida en *partenaire* del Estado en cuestiones relativas al desarrollo económico, social y económico. La comuna no sólo va a ser un pilar fundamental para el desarrollo local sino que también lo será para la política estatal[24].

Entre las atribuciones cedidas al consejo comunal podemos distinguir dos categorías: las referentes al presupuesto comunal y las demás atribuciones.

[22] ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 180. Esta misma idea la podemos encontrar en FAKIHI, M. *Op. Cit.* Pag. 82.
[23] LASFAR, A. y MAHJOUBI, A. *Op. Cit.* Pag. 12.
[24] FAKIHI, M. *Op. Cit.* Pag. 14.

2.A.3.a.- El Presupuesto Comunal:

Sirve para prever y autorizar de forma anual los ingresos y los gastos de la comuna. El ejercicio presupuestario comienza el 1 de julio y finaliza el 30 de junio del año siguiente. Las finanzas locales pueden estar comprometidas para varios años cuando se trate de gastos para programas de inversiones.

El presupuesto es votado por todo el consejo una vez que ha sido elaborado por la comisión comunal de presupuestos y finanzas. Consta de dos partes: la referente al funcionamiento y la que se ocupa de las inversiones. También puede incluir presupuestos anexos y las cuentas especiales.

2.A.3.a.I.-Los ingresos.

Los ingresos pueden ser ordinarios, extraordinarios y suplementarios y están regulados por la ley de 21 de noviembre de 1989 sobre el sistema fiscal de las colectividades locales y sus agrupaciones. Es importante no olvidar la ley de 30 de diciembre de 1989 sobre la tasa urbana que producía algunas modificaciones con respecto la legislación anterior sobre esta materia.

Los recursos de los que dispone la comuna pueden clasificarse en varias categorías[25].

En primer lugar, podemos centrarnos en los impuestos directos. La tasa urbana es una de las más importantes. Este impuesto que es recaudado por el Estado en beneficio de las comunas urbanas consiste en una tasa que grava la propiedad construida. Otros de los impuestos directos que podemos citar y que tienen cierta relevancia dentro de la vida comunal son: las patentes, la tasa de edilidad que grava a aquellos inmuebles que están exonerados de la tasa urbana, la tasa sobre la venta de bebidas, la tasa sobre los terrenos urbanizables no construidos, etc.

En cuanto a los impuestos indirectos no sólo podemos hacer referencia a la tasa sobre las aguas minerales, la tasa de residencia, sino que podemos incluir en esta categoría a aquellos ingresos que se obtienen como contrapartida de algún servicio rendido por la comuna (derechos de depósito, la tasa sobre las matanzas, los cánones sobre las ventas en los mercados de abastos, etc.).

[25] ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag.182

Otra fuente de ingresos para la comuna es la recepción de los beneficios de la prestación de servicios públicos explotados bien directamente o a través de una concesión[26].

Pero el ingreso más fuerte de los presupuestos comunales no es precisamente de origen local. La decisión de dedicar un 30% de lo recaudado por el Impuesto sobre el Valor Añadido a las colectividades locales ha ayudado a mantener en equilibrio los presupuestos dedicados a funcionamiento. La contrapartida que debe sufrir la comuna es la mayor dependencia del Estado para el desempeño de sus funciones.

Por último las comunas pueden recurrir al préstamo para la financiación de los equipamientos e instalaciones comunales, sin embargo la consigna política de mantener un presupuesto en equilibrio riguroso ha provocado que este mecanismo de financiación quede relegado en el sistema fiscal local[27].

2.A.3.a.II.-Los gastos

En la elaboración del presupuesto hay una partida dedicada a los gastos obligatorios que son los mínimos que garantizan el funcionamiento de la comuna (pago de los salarios del personal que trabaja en los servicios comunales, el pago de las cuotas de los préstamos, el mantenimiento y reparación de los bienes que forman parte del patrimonio comunal, etc.).

A raíz de 1988 se produce una notable mejora en el gasto público como consecuencia de una mejora de la gestión de los impuestos, el desarrollo de los productos y rentas del patrimonio, la racionalización de las elecciones presupuestarias y la promoción de las inversiones económicas[28].

2.A.3.b.- El Resto de Competencias Comunales

Tanto las comunas urbanas como las rurales tienen reconocido un importante papel en el desarrollo económico y social local. En primer lugar, tienen la misión de definir el plan de desarrollo de la comuna, claro está, dentro del marco establecido por el plan de desarrollo económico y social nacional.

[26] BASRI, Driss. *L´administration territoriale. L´expérience marocaine.* Bordas. Paris. 1990. Pag. 297.
[27] Aquí sólo hemos intentado introducir los principales aspectos de la vida fiscal local marroquí pero más adelante le dedicaremos mayor atención ya que la autonomía financiera es uno de los requisitos de una verdadera descentralización.
[28] ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 185

Los límites, de todas formas, no están muy claros. En el caso de que una comuna pueda hacerse cargo del equipamiento e instalaciones de la colectividad es el consejo comunal quien decide y elabora los programas. Pero, si por el contrario, la comuna no puede hacer frente a los gastos de sus instalaciones, el consejo quedará relegado a un segundo lugar, el de asesor. De nuevo, la disponibilidad de recursos marca la diferencia entre las comunas pobres y las ricas (que en mucho casos coinciden con el binomio comuna rural/ comuna urbana) a pesar de la legislación vigente que había descartado toda diferenciación jurídica entre estos dos tipos de comunas.

Evidentemente, a la comuna se le ha reconocido el derecho de ser informada de todos los proyectos del Estado o que un organismo público se proponga realizar sobre su territorio. Lo que se pretende no es sólo mejorar la comunicación entre el Estado y las colectividades locales o, lo que es lo mismo, entre la administración desconcentrada y la administración descentralizada, sino evitar los gastos innecesarios, la duplicación de tareas y servicios públicos y, las decisiones contradictorias[29].

La creación y la organización de servicios públicos comunales así como su gestión (ya sea por concesión o de forma directa) es otra de las atribuciones concedidas a la comuna.

La comuna no sólo participa en el desarrollo económico y social de la comuna y también nacional, sino que se le han reconocido otra serie de competencias. La organización y la gestión de los servicios públicos, la gestión de los bienes de dominio público, el examen de los planes de ordenación o de la construcción, la higiene y la realización de los trabajos de las instalaciones y equipamientos. Además de estas competencias de carácter deliberante, tiene reconocida una capacidad consultiva. Puede emitir opiniones e informes cuando así se lo soliciten las administraciones del Estado sobre todos aquellos aspectos que sean de su competencia. En el consejo comunal también está presente la prohibición sobre toda opinión o deliberación de carácter político[30].

[29] BALDOUS, A. *Art. Cit.* Pag. 291.

[30] ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 186. Baldous nos recuerda que en este punto se vuelve a manifestar el tan temido mimetismo del derecho francés local y que en el caso de Marruecos, este punto de la no discusión sobre temas políticos en los consejo comunales debería evitarse. BALDOUS, A. *Art. Cit.* Pag. 290

2.B.- EL PRESIDENTE DEL CONSEJO COMUNAL. PODER EJECUTIVO LOCAL

La primera regulación de la comuna tras la Independencia, la carta comunal de 1960 había establecido un reparto desigual entre el presidente del consejo comunal, el representante de la población y, el agente de autoridad, representante de la administración del Estado. Entre las competencias que se le reconocían al agente de autoridad, aunque podía delegárselas al presidente, se encontraban: la publicación y aplicación de las leyes y reglamentos y, la función de registro del estado civil. En función de su calidad de ejecutor de las decisiones adoptadas por el consejo, se le reconocía la capacidad de ordenar los impuestos y tasas y reglamentar sobre la comercialización de ciertos productos.

El agente de autoridad era el que ejercía el poder de policía en el territorio de la comuna. No sólo se le reconocía capacidad reglamentaria sino que además podía ejecutar de oficio toda medida que tuviera por objetivo la seguridad y la higiene públicas[31].

Además de estas funciones, el agente de autoridad ejercía otra más ambigua. El agente de autoridad estaba encargado de aconsejar y educar a los consejeros comunales, especialmente, a los miembros de los consejos de las comunas rurales.

La Carta comunal de 1976 supone un importante cambio con respecto a la anterior legislación ya que reconoce al presidente de la comuna las atribuciones que antes tenía el agente de autoridad[32]. A pesar del consenso político con el que se adoptó esta reforma y de la crítica constante hacia la escasez de medios económicos y financieros para hacer frente a la descentralización y a la excesiva tutela del Estado sobre las comunas, hay quien afirma que el presidente del consejo comunal debería ser nombrado por el Rey de entre los agentes de autoridad locales y que además no debería de acumular mandatos. Esta medida favorecería la profesionalización y la mayor eficacia de la figura del presidente del consejo comunal y evitaría que la vida político-administrativa local cayera en manos de aficionados y que surgieran los conflictos entre el agente de autoridad representante del Estado y el presidente del consejo elegido por

[31] ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 187.
[32] Una de las aspiraciones de la reforma de 1976 era la de ampliar al máximo las atribuciones y las responsabilidades de los representates, por lo que la promoción del presidente era necesaria. LASFAR, A. y MAHJOUBI, A. *Op. Cit.* Pag. 14.

el pueblo[33]. Sólo hemos querido hacer referencia a una opinión minoritaria que busca su justificación en la eficacia y en el ahorro de energías de la que sólo compartimos la necesidad de limitar la acumulación de mandatos públicos por parte de los presidentes de los consejos comunales.

El presidente debe ser elegido por mayoría absoluta de los miembros en ejercicio del consejo. Si esta mayoría no ha sido alcanzado en la segunda vuelta, la elección se producirá por mayoría relativa y, en caso, de que haya un reparto igual de votos, se elegirá al candidato de mayor edad[34].

A partir de 1976, el presidente de los consejos comunales va estar reforzado no sólo por la legislación vigente sino por el reconocimiento expreso, a través de un *dahir*, de la confianza depositada por el Soberano sobre los presidentes. El Rey como representante supremo de la Nación interviene de forma directa en la vida política local avalando y reforzando la decisión del pueblo. Esto pone de manifiesto, en primer lugar, que la soberanía no pertenece al pueblo, en segundo lugar, la gerencia directa del Rey sobre los asuntos públicos, también los de carácter local, y, por último, la pervivencia de prácticas que refuerzan el papel del Monarca. No sólo valía el reconocimiento legal del papel del presidente del consejo comunal sino que es el Rey el que tiene que garantizar y mostrar su apoyo a esta nueva institución que salió fuertemente reforzada tras la reforma de 1976. Es relevante señalar, que sólo en este nivel de la administración territorial es donde se ha reconocido que la elección del pueblo va a determinar quiénes son sus representantes a los que además, se les reconocerá la capacidad para regular los asuntos propios de la comuna. Ni en el caso de las provincias y prefecturas, ni en el de la región, se ha querido avanzar en el sentido de una mayor autonomía y democratización de las asambleas provinciales, prefectorales y regionales.

La cesión del presidente del consejo comunal puede venir provocada por dos terceras partes de los consejeros comunales siempre y cuando hayan transcurrido dos años desde su elección. Lo único que se intenta evitar con esta medida es que el enfrentamiento entre el presidente y la mayoría del consejo no paralice el normal desarrollo de la vida política y administrativa de la comuna. Incluso la autoridad de tutela (el gobernador) en un caso de bloqueo persistente de la actividad de la comuna

[33] EL OUAZZANI, Abdellah. *La gestion municipale au Maroc.* Páginas: 233 y 240.
[34] OUAZZANI CHAHDI, H. *Op. Cit.* Pag. 171.

por el enfrentamiento entre el presidente y los consejeros puede pronunciar la disolución del consejo[35].

El cese del presidente acarrea la dimisión automática de sus adjuntos.

El artículo que regula el cese del presidente del consejo está lleno de ambigüedades que la jurisprudencia tampoco ha logrado esclarecer. Una sentencia del Tribunal Supremo no fijaba como necesario la reunión de los miembros del consejo convocada según el artículo 15 de la Carta comunal, ni que se debiera regir por las reglas de debate y votación recogidas por el artículo 20. Es decir, que la única condición necesaria es que dos terceras partes de los miembros del consejo decidan el cese del presidente.

La laguna por tanto, que deja el artículo 7 es enorme. Las causas por las que puede ser cesado el presidente no están fijadas en ninguna norma. No existe ninguna medida prevista en el caso de que el presidente que es quien establece el orden del día, no acepte un punto en el que se trate su cese y, tampoco se puede hacer nada en el caso de que el agente de autoridad, gracias a su poder de sustitución, no haga nada al respecto, con lo que los miembros del consejo quedarían totalmente indefensos ante esta situación. Otro grave inconveniente de este artículo es que en el caso de que se decida el cese del presidente por causas personales, el cese de sus adjuntos es automático aunque no hayan tenido nada que ver en el asunto. Por último, la redacción de este artículo permite que el presidente pueda soslayar el cese. Si presenta su dimisión voluntaria, permite que los miembros de la mesa continúen hasta el fin del mandato[36].

Podemos citar un caso reciente en el que el presidente de la comuna de Sidi Belyout de Casablanca había dimitido (el 25 de diciembre de 1999) antes de que se celebrase una sesión extraordinaria convocada para el 4 de enero de 2000. En esa sesión estaba previsto aprobar el cese de Nasreddine Dublali presidente perteneciente al partido político Movimiento Democrático y Social (MDS).

A parte de la complicidad o no del agente de tutela a la hora de aceptar la dimisión del presidente de Sidi Belyout sin respetar la legalidad, lo que más nos interesa resaltar es como con esta argucia lo que pretendía Dublali era, en primer lugar, volverse a presentar para ser elegido como presidente y, en segundo lugar, mantener a los miembros de la mesa, a los adjuntos, para que así los consejeros que pertenecen a los

[35] ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 188.
[36] OUAZZANI CHAHDI, H. *Op. Cit.* Páginas: 172 y 173.

partidos de la *Kutla* no entraran a formar parte de la mesa y de esta manera ganar un mayor control sobre el desarrollo de la política local llevada a cabo en la comuna más rica no sólo de Marruecos sino de toda África[37].

El ambiente de corrupción que denuncian estos semanarios con ocasión de la revisión de las sentencias del Tribunal de Cuentas sobre 98 casos[38] de consejeros y funcionarios comunales y del cese por los propios consejos de sus presidentes, pone de manifiesto que no sólo es el *Majzén* con sus prácticas clientelares (que han intervenido de forma directa en el nombramiento de los presidentes de los consejos comunales[39]) sino que también los partidos políticos han entrado en el juego de la corrupción, la presión y el soborno, para conseguir obtener una mayor representación o ganar las presidencias de determinadas comunas[40].

Entre las funciones del presidente podemos citar la convocatoria de los miembros del consejo, la designación tras el acuerdo del consejo, del secretario o secretarios y del portavoz general del presupuesto. El presidente es quien fija el orden del día y cuida de la seguridad en las sesiones, preside las sesiones excepto en la sesión en la que se examina el balance administrativo anual de su gestión, en donde debe retirarse en el momento del voto.

Además de garantizar la conservación y la administración de los bienes de la comuna, el presidente es el responsable de los actos de alquiler, venta, adquisición, conclusión de mercados de trabajo, de abastecimiento y de prestaciones de servicios. Al presidente se le ha reconocido de igual modo, la capacidad de aceptar las donaciones y legados, es el encargado de ejecutar el presupuesto, del establecimiento del balance administrativo y de adoptar las órdenes necesarias para el establecimiento de tasas, impuestos y cánones conforme a la legislación en vigor[41].

El reconocimiento de este abanico de competencias que debe desempeñar el presidente siempre está circunscrito a las decisiones y el acuerdo del consejo de la comuna.

[37] NAANAA, Abdallah. "Nasreddine Doublali joue et.. perd". *La Vie économique.* Nº 4048. Du 7 au 13 janvier 2000. Pag. 6. El presupuesto anual de la comuna sobrepasa los 100 millones de dirhams y los ingresos sobrepasan a los gastos en un 50%.
[38] LAÂBI, Chafik. "La Cour des comptes épingle 100 responsables communaux". *La Vie économique,* Nº 4048. Du 7 au 13 Janvier, 2000. Pag. 5
[39] NAANAA, Abdellah. "Les dessous de la course à la présidence de Sidi Belyout". *La Vie économique.* Nº 4048. Du 31 décembre 1999 au 6 janvier 2000.
[40] EL AZIZI, Abdellatif. "Le mauvais quart d´heure". *Maroc-Hebdo International.* 14 décembre 1999 au 20 janvier 2000. Pag. 29
[41] ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 189.

El presidente representa a la comuna en los actos de la vida civil y administrativa de ésta, pero también, representa a la comuna ante la justicia y sin necesidad de una decisión previa del consejo que lo avale.

Junto con las competencias que se le reconocen como poder ejecutivo de la comuna, el presidente ejerce otros poderes propios como jefe jerárquico de la administración comunal y en materia de policía administrativa.

Los poderes de policía que la carta comunal establece que los ejercerá bajo el control de la administración superior[42], se refieren a "la aplicación de las leyes y reglamentos, a la adopción de toda medida cuyo objetivo sea la seguridad, la comodidad de las calles y pasajes, la limpieza, la iluminación, la recogida de basuras, la demolición y reparación de edificios que se encuentren en un estado ruinoso, el transporte de las personas que hayan fallecido y la sanidad e higiene públicas"[43].

La responsabilidad última del mantenimiento del orden público recae en el agente de autoridad local, por tanto, si el presidente necesita recurrir a las fuerzas del orden público, necesita realizar previamente una solicitud al agente de autoridad y que éste se la apruebe.

La responsabilidad sobre el registro del estado civil que antes de 1976 pertenecía al agente de autoridad con la Carta comunal, es el presidente el que desempeñe esta tarea.

El presidente es el jefe jerárquico de los servicios comunales que serán creados en función de las necesidades para el correcto desempeño de las misiones que se le han reconocido. Es decir, la publicación del decreto de 27 de septiembre de 1977[44] establece la creación de un cuerpo de funcionarios comunales que dependen del reglamento general de la función pública y de su reglamento particular. Estos funcionarios comunales van a estar clasificados entre los nueve primeros niveles de remuneración de la función pública.

[42] En el artículo 44 de la Carta comunal es precisamente donde se recoge la expresión de que el presidente ejercerá los poderes de policía administrativa bajo el control de la administración superior". Esta afirmación implica que el presidente está por debajo, en una supuesta estructura jerárquica, de los poderes de la administración central. Además si recordamos que no hay una superioridad , ni posible ejercicio de tutela entre las distintas colectividades locales (como en el caso de Francia) esta afirmación se convierte no sólo en un problema jurídico/formal sino también en un problema político de permanente tutela y negación de la independencia de las comunas.

[43] ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 190.

[44] Este decreto fue modificado por un decreto posterior, de 31 de octubre de 1980 y, por otro, de 2 de diciembre de 1986. ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 191.

Dentro de la categoría de personal comunal no sólo podemos encontrar a los funcionarios comunales propiamente dichos sino a funcionarios del Estado cedidos a las comunas, a los agentes contractuales y, a los trabajadores ocasionales y temporales[45].

Como jefe jerárquico, el presidente es quien adopta todas aquellas decisiones sobre la carrera de los funcionarios comunales: nombramiento, promoción, suspensión y sanción. Para los niveles diez y once de la función pública comunal, el presidente emite simplemente su opinión para el nombramiento.

La figura del secretario general de la comuna reconocido por el decreto de 1977 sobre el cuerpo de funcionarios comunales es de una importancia vital, no sólo para asesorar al presidente en los temas formales y administrativos sino también como garantía de funcionamiento de la administración comunal. Además de los amplios poderes que se le reconocen: la coordinación de los servicios comunales y la preparación de los trabajos del consejo.

Para terminar esta exposición sobre las competencias concedidas a los presidentes de las comunas, no podemos olvidar por un lado, que junto con esta transferencia de competencias los poderes centrales se comprometieron a acompañarlas de los medios y el personal necesario para hacer frente a ellos. Tanto la cuestión financiera como la del personal comunal siguen siendo dos de las asignaturas pendientes de la descentralización comunal iniciada en 1976. Por otro lado, la realidad del mundo rural hace que se produzca un desnivel entre la teoría, con todo el reconocimiento de competencias a los presidentes de los consejos comunales, y la realidad. Los presidentes de las comunas rurales incluso desconocen cuáles son sus prerrogativas y si lo saben, llevarlas a la práctica es aún más improbable dada la viva presencia del agente de autoridad en el mundo rural[46]. Por tanto, el viejo sistema bicéfalo acuñado en la primera regulación de las comunas en 1960 no ha sido totalmente borrado por la reforma de 1976[47].

[45] OUAZZANI CHAHDI, H. *Op. Cit.* Pag. 175

[46] FAKIHI, M. *Op. Cit.* Pag. 70. Si el agente de autoridad sigue siendo un actor fundamental es como consecuencia de la creencia por parte de la población rural de que la intervención del *caíd* es la única garantía de llevar a buen puerto las decisiones vitales para la comuna. El presidente en muchas ocasiones no toma decisiones en primer lugar, por miedo a inmiscuirse en las competencias del agente de autoridad local y, en segundo lugar, por no enfrentarse con la población que le ha votado y que sigue respetando más al agente de autoridad que a él.

[47] BALDOUS, A. *Art. Cit.* Pag. 295.

2.C.- LA TUTELA SOBRE LA COMUNA

Al igual que en el caso de las provincias, el estudio del ejercicio de la tutela sobre las comunas nos permite distinguir entre la tutela ejercida sobre las personas y la tutela ejercida sobre los actos. La principal justificación para el ejercicio de la tutela ha sido la incapacidad y la falta de formación y madurez de los representantes electos para resolver la complejidad de asuntos que se presentan en la gestión cotidiana de las comunas[48]. La misma palabra tutela nos pone de manifiesto que el Estado debe cuidar de los actos de un menor, en este caso, las colectividades locales. Aún así, es cierto que se ha producido una notable mejora con respecto a la legislación de 1960. Basri nos sistematiza algunas de las disposiciones que han sido eliminadas en la carta comunal de 1976.

- El consejo comunal es quien elabora el orden del día.
- La supresión del poder que disponía el Ministro de Interior para sustituir la decisión del consejo.
- La supresión de la facultad que tenía el Ministro del Interior para inscribir de oficio cierta cuestiones en el orden del día.
- La supresión de la contrafirma por el agente de autoridad de los registros de las deliberaciones.
- El poder de oposición del gobernador ha sido limitado a las deliberaciones que incurran en casos de nulidad o anulabilidad.
- El control de oportunidad que se ejercía sobre las deliberaciones que no eran sometidas a la aprobación previa ha desaparecido[49].

El objetivo fundamental de la tutela administrativa es preservar el interés general. Consiste en un sistema de protección contra los errores, las deficiencias y los excesos de las autoridades descentralizadas[50].

A pesar de estas mejoras persisten algunas disfunciones en el ejercicio de la tutela que deberían ser reformadas: el amplio abanico de competencias que deben ser

[48] FAKIHI, M. *Op. Cit.* Páginas: 15 y 111. La tutela se ejerce porque hay altos riesgos en una "sociedad culturalmente no preparada, políticamente inmadura, económicamente recesiva e insuficientemente protegida por los mecanismos de control político y judicial". BRAHIMI, Mohamed. "De l´efficacité des contrôles exercés sur les collectivités locales". *Revue Marocaine d´Administration locale et de développement.* Nº 23. Avril-juin. 1998. Páginas: 35-64. Pag. 45.

[49] FAKIHI, M. *Op. Cit.* Pag. 16 cita textualmente a Driss Basri *L´administration territoriale. Op. Cit.* Pag. 138.

sometidas a la aprobación previa a la ejecución, la llamada tutela de oportunidad, la centralización del ejercicio de la tutela, las insuficiencias del control disciplinario ejercido sobre los representantes locales y los límites de la tutela de proximidad[51].

2.C.1.- LA TUTELA SOBRE LAS PERSONAS

La tutela puede ser ejercida bien de forma individual sobre los miembros del consejo o bien, sobre el conjunto del consejo.

En primer lugar, vamos a detenernos en el cese y suspensión de los consejeros, presidentes y adjuntos. El cese de cualquier miembro del consejo viene determinado por una orden motivada del Ministro del Interior como consecuencia del absentismo (no asistir a tres sesiones consecutivas sin un motivo justificado y aprobado por el consejo) y, del incumplimiento voluntario de sus obligaciones legales.

El consejero que se vea en estas circunstancias tiene la oportunidad de ser escuchado para dar explicaciones sobre su comportamiento antes de que el Ministro del Interior adopte una decisión.

Existe aún otro mecanismo para ejercer la tutela sobre las personas, la suspensión de los presidentes y adjuntos por una duración máxima de un mes. La suspensión viene determinada por una orden motivada del Ministro del Interior y publicada en el Boletín Oficial siempre adoptada después de que el interesado se haya podido defender[52] lo que abre las posibilidades a la revocación de la decisión a través de un decreto motivado[53].

Los consejeros que han sido cesados no pueden ser reelegidos durante un plazo de un año a partir del momento de la publicación de la orden ministerial, salvo en el caso de que se renueve completamente el consejo. Los presidentes y adjuntos tampoco pueden ser reelegidos en un plazo de un año pero además, no podrán desempeñar las funciones de las que han sido apartados.

[50] EL YAAGOUBI, Mohammed. "La tutelle d´opportunité entre démocratie locale et développement au Maroc". *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Série Thèmes actuels. Nª 15. 1998. Páginas: 111-129. Pag. 111.

[51] BRAHIMI, M. *Art. Cit.* Pag. 46. Brahimi que hace una apología de la necesidad de la tutela en este artículo reconoce dentro de la necesidad de la tutela administrativa algunas reformas que son las que hemos citado en el texto.

[52] Al interesado se le da la posibilidad de que ponga por escrito sus explicaciones. OUAZZANI CHAHDI, H. *Op. Cit.* Pag. 178.

[53] ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 194.

En cuanto al ejercicio de la tutela sobre el conjunto del consejo, podemos hacer referencia a dos figuras, la suspensión y la disolución del consejo.

Dentro de la suspensión hay dos tipos de circunstancias legalmente establecidas en los que el consejo puede ser suspendido. En el caso de que se vayan a celebrar elecciones parciales como consecuencia de la pérdida de la mitad de sus miembros y, antes de la disolución también se puede suspender el consejo por una duración de tres meses (cuando se den condicionantes de urgencia), a través de una orden motivada del Ministro del Interior publicada en el Boletín Oficial.

La disolución viene establecida por un decreto motivado del Primer Ministro tras la deliberación del Consejo de Ministros.

Tanto en el caso de la suspensión como en el de la disolución, el Ministro del Interior nombra una delegación especial de cuatro a ocho miembros presidida por el agente de autoridad que tendrá como función, llevar a cabo "los actos de pura administración urgente" sin comprometer las finanzas locales más allá de los recursos disponibles.

En el caso de que se produzca la disolución del consejo, el plazo máximo para que se convoquen las elecciones locales es de seis meses.

En cualquier caso, el recurso a la disolución, suspensión y cese, a pesar de manifestar toda la crudeza del ejercicio de la tutela, en la realidad el número de casos reales en los que se ha aplicado estas formas de tutela sobre las personas ha sido mínimo y como consecuencia de infracciones jurídicas graves[54]. Por tanto, podemos deducir que el poder central se ha guardado bien, de forma voluntaria, de ejercer estos poderes de sanción probablemente, por razones políticas.

A lo largo del mandato de 1983 a 1992 sólo un consejo comunal fue disuelto después de haber sido suspendido, cuatro presidentes fueron revocados y tres presidentes así como sus adjuntos fueron suspendidos. En el mandato de 1993 a 1997 sólo seis presidentes han sido revocados y un presidente y un adjunto han sido suspendidos y sólo un consejo comunal ha sido suspendido[55].

Brahimi insiste que la poca utilización de estas sanciones no se deben precisamente al ejemplar comportamiento de los representantes locales sino a la no utilización de forma voluntaria por parte de la autoridad de tutela de estos poderes de

[54] BALDOUS, A. *Art. Cit.* Pag. 297.
[55] BRAHIMI, M. *Art. Cit.* Pag. 50.

sanción. Esta actitud provoca por otra parte, una imagen negativa con respecto a los representantes locales, sobre los que siempre sobrevuela la sospecha de la corrupción, clientela, exceso de poder, etc. Este déficit en la imagen de las instituciones locales lo único que acentúa es el alejamiento y la desconfianza de los ciudadanos hacia sus representantes.

2.C.2.- LA TUTELA SOBRE LOS ACTOS DEL CONSEJO COMUNAL.

Dentro de la tutela sobre los actos del consejo podemos distinguir entre el control de legalidad y el control de oportunidad.

El **control de legalidad** consiste en la declaración por orden motivada del Ministro del Interior de la nulidad de pleno derecho de aquellas decisiones adoptadas sobre un tema ajeno a las atribuciones cedidas al consejo o bien, porque violen las leyes o reglamentos.

La nulidad puede ser pronunciada en todo momento ya sea a iniciativa del Ministro del Interior o de los interesados (artículo 35 de la Carta comunal).

La anulación de las decisiones del consejo comunal en las que haya participado un consejero con intereses particulares o como mandatario forma parte del control de legalidad ejercido por el Ministro del Interior a través de una orden motivada. La anulación de las decisiones del consejo debe realizarse en el plazo máximo de tres meses desde el momento en que la autoridad de tutela recibe las decisiones. Todo interesado puede provocar la anulación pero debe demandarlo en un plazo de treinta días a partir del momento de la publicación de la deliberación del consejo (artículo 36 de la Carta comunal)[56].

En cuanto al **control de oportunidad** debemos recordar en primer lugar que hay una larga lista de deliberaciones sobre temas que el consejo tiene reconocida sus atribuciones que deben estar sometidas al control de oportunidad por parte de la autoridad de tutela. Estas decisiones son las siguientes: el presupuesto[57], los préstamos, la creación de tasas e impuestos locales, los planes de ordenación, el reglamento de servicios de limpieza e higiene, los programas que fijan los equipamientos e

[56] ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 195

[57] Para las comunas urbanas la autoridad de tutela directa es el Ministro del Interior quien aprueba el presupuesto tras el refrendo del Ministro de Finanzas. El presupuesto de las comunas rurales es aprobado por el gobernador tras refrendo del recaudador de las finanzas.

instalaciones, la gestión de los servicios públicos que están bajo el control de la comuna, la participación en sociedades de economía mixta, los actos de gestión del dominio público, la denominación de plazas y vías públicas cuando constituyan un homenaje público o rememoren un acontecimiento histórico, la aceptación de donaciones y legados y, la supresión o el cambio de emplazamiento o fecha de ferias o mercados (artículo 31 de la Carta comunal). Copia de todas las deliberaciones que se centren en torno a estos temas debe ser presentada al Ministro del Interior a través del agente de autoridad local en un plazo de quince días. El Ministro del Interior tiene un plazo de tres meses para dar su aprobación, desde el momento de la recepción de la deliberación[58]. Si rechaza estas deliberaciones lo debe hacer de forma motivada. En el caso de que no adopte una decisión en el plazo de tres meses supone la aprobación tácita de la deliberación del consejo. Aún así, el Ministro puede decidir unilateralmente a través de un decreto motivado la ampliación de este plazo de aprobación o rechazo, por un máximo de tres meses y sólo se puede producir una sola vez (artículo 34 de la Carta comunal).

El sistema de aprobación previa, lo que hemos llamado como control de oportunidad es el procedimiento más restrictivo y asfixiante de la autonomía local y del desarrollo local[59].

La delegación por parte del Ministro del Interior de la aprobación de estas deliberaciones del consejo sobre el gobernador fue una de las innovaciones de la Carta comunal de 1976, ya que la regulación de 1960 sólo reconocía la delegación sobre los gobernadores para aquellas deliberaciones adoptadas por los consejos de las comunas rurales.

La ventaja que entraña la delegación de la aprobación hacia el gobernador es que ha reducido el plazo para la adopción de la decisión por parte de la autoridad de tutela a la mitad, y también, ha reducido a la mitad el tiempo de prolongación eventual de ese período.

La delegación del control sobre las colectividades locales debería ser ampliada precisamente por las ventajas que acabamos de señalar. Brahimi nos ofrece una lista de

[58] Es evidente que un plazo de tres meses es demasiado tiempo para agilizar la actividad local, así como el plazo de 15 días para aprobar las órdenes de policía administrativa del presidente es demasiado pequeño. Lo que provoca que las colectividades locales y las autoridades de tutela se salten la norma. BRAHIMI, M. *Art. Cit.* Páginas: 46 y 47. Lo más curioso en la defensa de Brahimi no tanto del ejercicio de la tutela sino de la autoridad de tutela, es que una vez aprobada una decisión local por la autoridad de tutela, la comuna puede hacer lo que quiera porque no existe un control real a posteriori.

materias que podrían ser delegadas del Ministerio del Interior hacia los gobernadores o *walis*.

- "La delegación a los *walis* y a los gobernadores del poder de aprobar parte de las materias sometidas a la aprobación previa previstas por el artículo 31 del *dahir* de 30 de septiembre de 1976;
- La atribución a los *walis* y a los gobernadores de una parte de los poderes de control sobre las finanzas locales conforme a las disposiciones del artículo 36 del *dahir* de 30 de septiembre de 1976 relativo a la organización de las finanzas de las colectividades locales y sus agrupaciones;
- La delegación del poder de aprobar ciertos actos de policía administrativa y las órdenes fiscales de las comunas rurales en función de la facultad prevista por el artículo 51;
- La transferencia por delegación a los *walis* y a los gobernadores del poder de expedir los acuses de recibos de la memoria necesaria para iniciar las acciones judiciales contra la comuna"

Otras materias sobre las que se podría instituir un control de proximidad son todas aquellas referentes al dominio público de la colectividad local: los actos de gestión, ocupación temporal del dominio público, la nominación en puestos superiores y la gestión de la carrera de ese personal, la aprobación de los presupuestos de las comunas urbanas cuyo volumen no exceda un cierto nivel, la aprobación de actos de ejecución presupuestaria, la aprobación del nombramiento del administrador de las comunas urbanas o la aprobación de los mercados de las comunas con un montante inferior a los cinco millones de dirhams[60].

La correa de transmisión entre la autoridad de tutela y el consejo comunal es el agente de autoridad local que es el encargado de comunicar la aprobación o rechazo de las deliberaciones al presidente del consejo comunal.

Por otro lado, existen todas aquellas deliberaciones que pueden ser ejecutadas si en el plazo de veinte días, desde que se transmite las deliberaciones al agente de autoridad, el gobernador no se opone de forma explícita. A petición del presidente, este plazo puede ser reducido por el gobernador. La negación por parte del gobernador de la

[59] EL YAAGOUBI, Mohammed. *Art. Cit.* Pag. 111.
[60] BRAHIMI, M. *Art. Cit.* Pag. 48.

adopción de la decisión debe ser motivada y debe comunicársela al presidente del consejo.

Este último mecanismo, dado la escasez de deliberaciones que pueden ser sometidas, hace que a penas si se utilice en contraposición de la aprobación previa de esa larga lista de deliberaciones claves para el funcionamiento de la vida político-administrativa de la comuna que necesitan de la aprobación explícita de la autoridad de tutela[61]. Esto implica que para que la comuna funcione necesita del acuerdo de dos voluntades, la del Estado a través del Ministro del Interior y, la de la colectividad descentralizada.

La tutela de oportunidad implica la existencia de una jerarquía entre la colectividad nacional y las colectividades locales y, por consiguiente, una desaparición de los intereses secundarios (los de las colectividades locales) frente a los intereses más generales (presentes en la colectividad nacional).

La tutela de oportunidad en un Estado unitario como el marroquí está justificado por la necesidad de ejercer como árbitro entre los intereses locales y los intereses estatales.

La gran crítica que se le puede hacer a la tutela de oportunidad es que, por un lado, al contrario de lo que ocurre con la tutela de legalidad, la tutela de oportunidad implica un verdadero poder discrecional. La autoridad de tutela juega con la subjetividad como consecuencia de la ausencia de formalización de las reglas y las condiciones por las que la autoridad de tutela se rige para aprobar o rechazar cualquier decisión del consejo comunal. La búsqueda del interés general y su defensa frente a los intereses particulares abre las puertas para la utilización de la tutela de oportunidad con fines políticos. La tutela de legalidad sí que es respetuosa con la descentralización y la autonomía de las autoridades descentralizadas ya que ejerce un control objetivo sobre las decisiones y los actos adoptados por el consejo comunal. Los tribunales administrativos se encargan de comprobar si los actos y decisiones de las comunas se ajustan a la ley.

Es más, los tribunales administrativos no pueden sustituir a la autoridad de tutela. Cuando los actos de la autoridad de tutela son recurridos por exceso de poder ante los tribunales administrativos, estos no pueden hacer nada frente a la conveniencia o no de la aprobación previa de las decisiones de los consejos y las asambleas locales,

[61] EL YAAGOUBI, Mohammed. *Art. Cit.* Pag. 113.

ya que la autoridad de tutela ha adoptado su decisión en razones no expuestas de forma explícita. Los tribunales administrativos sólo pueden controlar la incompetencia, el vicio de forma o de procedimiento, pero no los motivos que han llevado a la autoridad de tutela a adoptar esa decisión.

"Si la descentralización tiene por objetivo realizar la democracia en el sentido de una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, la tutela de oportunidad es por definición antidemocrática, incluso anticonstitucional"[62].

Por otro lado, la tutela de oportunidad supone un obstáculo para el desarrollo económico y social de las colectividades locales, objetivo principal de estos entes descentralizados. La distribución de competencias entre el Estado y las colectividades locales, e incluso la relación entre las distintas colectividades, establecida de una forma imprecisa, favorece el ejercicio de la tutela.

Lo más llamativo de todo esto es que los representantes locales son encuestados con cierta frecuencia por el mismo Ministerio del Interior (es decir, su autoridad de tutela) para obtener una impresión de cuál es la apreciación de los representantes sobre las relaciones entre el Estado y las colectividades locales. La gran paradoja, después de las críticas que desde la perspectiva teórica se hacen a la tutela, es que en 1986 el 85% de las comunas estaban contentas con la calidad de las relaciones que mantenían con los servicios exteriores del Estado y que además las consideraban como eficaces y útiles.

El 60,30% de las comunas estimaban como satisfactorio el ejercicio de la tutela sobre sus decisiones. En este caso debemos de distinguir entre las comunas rurales, donde el tanto por ciento de satisfacción es mayor, de un 63,02%, mientras que para las comunas urbanas, descendía a un 39%. De estos resultados se pueden obtener varias lecturas. La primera, es que los resultados no sean fiables ya que es la misma autoridad de tutela la que tiene la iniciativa de hacer estas evaluaciones. Como no tenemos ninguna justificación objetiva de esta apreciación debemos acudir a otras lecturas. La simbiosis que se produce entre los agentes de autoridad y los representantes locales que, aunque teóricamente partan de intereses distintos, confluyan en la búsqueda del beneficio general de la colectividad en la que estén presentes. Otra lectura, también factible, es que si las comunas dependen del apoyo financiero y de la asistencia técnica

[62] EL YAAGOUBI, Mohammed. *Art. Cit.* Pag. 119

del Estado no es de extrañar que los representantes locales perciban como algo beneficioso la práctica de la tutela[63].

Más grave aún que el ejercicio de la tutela de oportunidad, son las tutelas indirectas, como las financieras y las técnicas que no pueden ser sometidas a ningún tipo de control a posteriori.

En el *dahir* de junio de 1960 se establecía un poder de sustitución más evidente, ya que la autoridad de tutela podía someter una misma cuestión a un segundo examen por parte del consejo comunal, y además, podía hacer que adoptara la proposición por decreto en el caso de que el consejo no la aprobase[64]. Con el *dahir* de 1976, la situación no ha mejorado mucho más. La autoridad de tutela puede someter una proposición a un segundo examen, y aunque no puede aprobarla por decreto en caso de que el consejo la rechace, el Ministro del Interior puede ejercer su poder de tutela para llevarla a cabo[65].

El poder de sustitución también está previsto en el artículo 49 de la Carta comunal para los actos del presidente en caso de que rechace adoptar los actos y las medidas que la ley le confía, con lo que el agente de autoridad local puede actuar de oficio. Además, todas aquellas decisiones adoptadas por el presidente sobre el establecimiento de tasas, impuestos y contribuciones y, todas aquellas decisiones en las que ejerza sus poderes de policía administrativa no podrán ser ejecutadas sino están refrendadas por el Ministro del Interior o por su delegado. En el primer caso, el Ministro del Interior tiene un plazo de 45 días, en el caso de que sea su delegado el que deba refrendar los actos del presidente sólo tendrá un plazo de 15 días. Si no hay respuesta por parte de la autoridad de tutela, la decisión del presidente se da por aprobada.

Estas formas de ejercicio de tutela no son las únicas, existe también un ejercicio indirecto de tutela tanto en el aspecto financiero como en el urbanístico ya que estos dos grandes temas comunales siguen estando controlados por el poder central[66].

La posibilidad de recurrir los actos de tutela queda abierta para los interesados. Quizá las tres notas que serían interesantes resaltar en este último aspecto del análisis

[63] EL YAAGOUBI, Mohammed. *Art. Cit.* Pag. 127.
[64] Con la legislación de 1960 el poder de sustitución era aplicable a todas las deliberaciones. A partir de 1976 las únicas que están sometidas al poder de sustitución son las referentes a cuestiones presupuestarias. Todo rechazo por parte de un consejero de aprobar un gasto obligatorio provoca que el Ministro del Interior utilice el procedimiento de inscripción de oficio. LASFAR, A. y MAHJOUBI, A. *Op. Cit.* Pag. 21.
[65] ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 197.
[66] BASRI, D. *Op. Cit.* Pag. 137.

del ejercicio de la tutela es que, en primer lugar, para recurrir el exceso de poder de la autoridad de tutela no se necesita la aprobación previa de la autoridad de tutela como ocurría con la legislación de 1960 o, como sigue ocurriendo para las provincias y prefecturas; en segundo lugar, deben ser los consejeros individualmente los que interpongan el recurso en el caso de disolución o suspensión del consejo y, en último lugar, las causas que pueden motivar el cese del presidente y sus adjuntos, la disolución y la suspensión del consejo, no aparecen de forma explícita en ningún texto[67]. En cualquier caso la justificación de la disolución viene dada por la salvaguarda del correcto funcionamiento del consejo comunal por lo que los motivos de la disolución deben ser exclusivamente administrativos y nunca políticos[68].

En los últimos años se está reforzando otras formas de control sobre las colectividades locales. Brahimi es uno de los autores que nos resalta la idea de que el control sobre las colectividades locales no debe quedarse en el puro control administrativo de la tutela sino que deben utilizarse otros mecanismos como ocurre en otros sistemas políticos democráticos. Lo primero que habría que hacer es limpiar el concepto de control de todas sus connotaciones negativas y resaltar las posibilidades de evaluación y de mejora de la gestión que ofrecen los distintos mecanismos de control. Para Brahimi los cuatro sistemas más importantes de control son: el control político, el control administrativo, el externo a través de auditorías y el judicial[69].

Si la descentralización ha sido concebida como un camino hacia la democratización, el control de las colectividades locales y también su sanción deben venir por el sistema político. Existen diversos mecanismos políticos de control, las consultas a través de referéndum, las elecciones y, los sondeos de opinión que determinan las orientaciones políticas y la elaboración de las políticas públicas. Estos mecanismos, sin embargo, chocan con la realidad socio-política y cultural de Marruecos en donde el analfabetismo, la marginación política y las inercias culturales provocan una débil influencia sobre las estructuras político- administrativas locales. El alejamiento entre la administración y el ciudadano es inmenso y las relaciones siguen

[67] ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Páginas: 199 y 200.
[68] OUAZZANI CHAHDI, H. *Op. Cit.* Pag. 179.
[69] BRAHIMI, Mohamed. "De l´efficacité des contrôles exercés sur les collectivités locales". *Revue Marocaine d´Administration locale et de développement.* Nº 23. Avril-juin. 1998. Páginas: 35-64. Pag. 35.

siendo de subordinación donde la opacidad en la gestión y en el funcionamiento es la regla[70].

Para que se produzca un cambio hacia un control verdadero por parte de los ciudadanos no sólo se debe producir una mejora en la situación económica y social, sino que los partidos políticos y los medios de comunicación también, tienen un papel que desempeñar.

Los partidos políticos deben mejorar sus estructuras y su presencia en todos los puntos del territorio. Los partidos como mecanismo de reclutamiento de las elites deben garantizar la formación y la coherencia ideológica de la actividad política local. El escrutinio uninominal tampoco favorece la coherencia y, aún menos, la figura del candidato y representante denominado "sin pertenencia política"[71]. Problemas tan graves como el transfuguismo, las coaliciones anti natura, e incluso el analfabetismo y la ignorancia sobre los asuntos públicos locales de los representantes locales, se podría resolver si los partidos ejercieran una preselección sobre los candidatos y fuesen capaces de instaurar una cierta disciplina de partido en cuanto a las orientaciones políticas que se debieran seguir para garantizar la coherencia y el seguimiento de las políticas públicas y la gestión de los servicios públicos locales[72].

La influencia que deben ejercer los medios de comunicación como cuarto poder en los sistemas democráticos iría en el sentido de la creación de una conciencia crítica que siga unos criterios deontológicos. Se trataría de un contrapoder que fuera capaz de alertar sobre el mal funcionamiento, los fraudes y los excesos de poder pero, de forma fundada, y no para derrocar al gobierno local contrario a la línea editorial. En Marruecos existe una larga tradición de prensa escrita que podría continuar esta función de control y de esclarecimiento de la vida política local.

Una de las técnicas de control que más auge ha tomado es la de la auditoría. Es decir, la tendencia actual es la de relegar el ejercicio de la tutela y especialmente de la tutela a priori e incidir en el refuerzo de contrapoderes institucionales como puede ser el poder judicial, la auditoría y el control interno. Lo que está claro, es que la tutela no permite que se avance hacia la descentralización ni tampoco es garantía de la calidad de la prestación de los servicios públicos que es lo que, en el fondo, interesa a los ciudadanos.

[70] BRAHIMI, Mohamed. *Art. Cit.* Pag. 37.
[71] Traducción de "Sans appartennence politique". SAP.

La última reforma constitucional, el proceso de regionalización y la creación de los tribunales de Cuentas Regionales se enmarcan dentro de esta línea de crear gestores independientes pero responsables de su actuación, no sólo frente a los tribunales administrativos, sino también con un seguimiento de control interno y de los tribunales de Cuentas Regionales.

La función principal de la auditoría es la de detectar las disfunciones de la gestión y contribuir a través de procesos de retroalimentación, a su mejora.

Esta transformación se inserta dentro de las políticas de modernización de la administración y de la actuación de las colectividades locales. La antigua mentalidad del Estado como un ente controlador va desapareciendo a favor de prácticas de control, de evaluación y de auditorías.

Esta transformación debe ir acompañada de un cambio del entorno reglamentario, de una agilización de los mecanismos de interacción entre las administraciones desconcentradas y las administraciones descentralizadas; un fortalecimiento de los recursos financieros y el seguimiento de principios racionalizadores del gasto y, la aplicación de objetivos estratégicos y prospectivos en las políticas de desarrollo local[73].

Los poderes públicos han procedido por primera vez en 1996 a practicar una auditoría externa hacia 155 provincias, prefecturas, comunas urbanas, rurales y comunidades urbanas llevada a cabo por cinco gabinetes de auditorías internacionales[74]. La aportación política, mediática y técnica de esta práctica justifica la ampliación de las auditorías a un número mayor de colectividades locales, especialmente, al final o al comienzo de cada mandato local. La calidad de la gestión local, la transparencia de las cuentas financieras y, el crédito de la institución local se verían beneficiadas ante la opinión pública de los ciudadanos.

[72] BRAHIMI, Mohamed. *Art. Cit.* Pag. 40
[73] HARAKAT, Mohamed. "L´apport de l´audit à la démocratie locale". *Revue Marocaine d´Administration Locale et de développement.* Série Thèmes actuels. Nº 15. 1998. Páginas: 65-74
[74] BRAHIMI, M. *Art. Cit.* Pag. 56.

2.D.- LA COOPERACIÓN INTERCOMUNAL

Como en el caso de las provincias y prefecturas[75] la legislación ha previsto la cooperación entre colectividades locales de la misma naturaleza para mejorar la eficacia y la prestación de los servicios públicos que puedan interesar a varias comunas.

El sindicato es un establecimiento público con personalidad jurídica y autonomía financiera. La creación del sindicato concierne a una decisión adoptada por las asambleas deliberantes de las colectividades locales concernientes. La aprobación de esta decisión está sometida a la autoridad de tutela, al Ministro del Interior que lo hará a través de una orden para las comunas y, en el caso de las provincias, deberá formalizarse en un decreto.

Los sindicatos de comunas quedan abiertos, una vez creados, a nuevas incorporaciones que deseen asociarse.

2.D.1.- LOS ÓRGANOS DEL SINDICATO

Los sindicatos de comunas cuentan con dos tipos de órganos: el comité y el presidente del sindicato.

La función del comité es administrar al sindicato. Este comité está compuesto por miembros que son elegidos por las asambleas de las comunas miembros del sindicato. Se permite a un delegado por asamblea que se elige de entre sus componentes por mayoría absoluta en las dos primeras vueltas, en el caso de que no salga ningún candidato tras la votación secreta, a la tercera vuelta con la mayoría relativa será suficiente. En caso de empate el candidato de mayor edad será elegido como delegado del consejo en el comité del sindicato. Los delegados pueden ser reelegidos en un segundo mandato. El mandato del delegado corre paralelo a la vida de la asamblea que le ha elegido. Si un puesto de delegado queda vacante en el comité se procederá a su reemplazo en un período de un mes desde el momento en que quede vacío ese puesto.

El segundo órgano del sindicato es el presidente que es elegido de entre los miembros del comité y por ellos. Como no hay previsto ningún mecanismo para seguir

[75] El *dahir* de 1963 que regula la organización de las prefecturas y provincias había tomado las disposiciones sobre el régimen jurídico de los sindicatos del *dahir* de 1960 que a penas si fue modificado por el *dahir* de 1976. ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 207.

en el proceso de elección del presidente de la comuna, la práctica es seguir las pautas para la elección de los presidentes comunales[76].

2.D.2.- EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SINDICATOS.

El comité es el encargado de tomar todas aquellas decisiones para el cumplimiento de las misiones que le han asignado las colectividades fundadoras del sindicato. Las decisiones que adopte el comité pueden ser ejecutadas de forma inmediata por el presidente del sindicato (que es también quien ordena los pagos) sin necesidad de ninguna aprobación por parte de la autoridad de tutela.

Los sindicatos se someten al ejercicio de la tutela siguiendo lo que se establece en la Carta comunal sobre el control de las asambleas locales y, su presupuesto está sometido a las reglas contables públicas, como el resto de las colectividades locales[77].

Los recursos de los que dispone el sindicato, y que se contabilizan en los ingresos del presupuesto, consisten en los pagos de las comunas miembros del sindicato, las subvenciones del Estado, los préstamos y todas los recursos que las comunas miembros decidan dedicar a los gastos de la formación y consecución de los objetivos del sindicato.

Como ocurría en Francia la institución del sindicato para favorecer la cooperación entre comunas y superar las dificultades de la gestión de los asuntos locales por parte de entes con escasa capacidad de financiación y en busca de una mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, no ha tenido el seguimiento que se esperaba con esta medida. Es decir, el carácter voluntario de la formación de sindicatos, el miedo de las grandes comunas a verse dirigidas por las decisiones que se adoptan junto a comunas de tamaño y peso más débil y, la creación de las *régies*[78] autónomas en sectores importantes de los servicios públicos locales (que agrupaban a un número considerable de comunas sólo para la prestación de un determinado servicio) ha provocado que los sindicatos de comunas no sean prioridad en la elección de las comunas para la mejora de su gestión y de su prestación de servicios públicos.

[76] ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 208.
[77] OUAZZANI CHAHDI, H. *Op. Cit.* Pag. 184.
[78] Las régies son las encargadas de la gestión directa por parte de la comuna de los servicios públicos que vaya a prestar.

Para finalizar queríamos hacer referencia a otra forma de cooperación entre las comunas urbanas establecida por ley, que no es de carácter voluntario, sino que viene impuesto por el legislador. Esta fórmula de agrupar a las comunas urbanas también tiene su referente en Francia, en las comunidades urbanas. La primera aglomeración que conoció esta fórmula fue Casablanca, luego Rabat y, en 1992 se extendió a Marraquech, Fez, Mequínez, Kenitra, Uxda, Agadir, Tánger, Safi, Salé, Tetuán, Taza y Temara.

Cuando analizamos la división territorial de las provincias y de las prefecturas vimos como la continua división de una misma provincia en otras, bien para controlar las circunscripciones cuando se aproximaban las elecciones, bien por razones étnicas o de simple control sobre la población, pudimos ver como la ciudad como tal no existe, en la actualidad, en Marruecos. Había que buscar una forma de garantizar cierta cohesión en la prestación de servicios públicos entre las comunas con cierta proximidad no sólo geográfica sino también de necesidades y demandas. La comunidad urbana ofrecía la oportunidad de conseguir este objetivo de colaboración entre diferentes comunas urbanas sin llegar a construir una entidad excesivamente asfixiante.

La comunidad urbana está dotada de personalidad moral y de autonomía financiera y está administrada por un consejo compuesto por los presidentes y un adjunto por comuna urbana.

Las comunidades urbanas se rigen por las mismas normas que regulan a las comunas. Sus atribuciones vienen establecidas por el artículo 59 del *dahir* de 30 de septiembre de 1976 sobre la organización comunal.

Las funciones del presidente de la comunidad urbana no ha seguido una trayectoria lineal sino que ha sufrido varias modificaciones desde la constitución de la primera comunidad urbana. El *dahir* de 2 de octubre de 1984 confiaba al *wali* de Casablanca y de Rabat-Salé los poderes que se le había reconocido al presidente según la legislación vigente para las comunas. El decreto ley de 28 de septiembre de 1992 que extendía el sistema de comunidad urbana a las otras doce ciudades que hemos mencionado más arriba, prefijaba que las atribuciones que se habían reconocido al *wali* de la Gran Casablanca y de Rabat-Salé, se aplicara al resto de las comunidades urbanas. Para aquellas comunidades urbanas que estuvieran dentro de una misma provincia y prefectura sería el gobernador quien desempeñaría las funciones de ejecutivo de la comunidad urbana y, en el caso de que la comunidad urbana estuviera formada por

comunas que no perteneciesen a una única provincia o prefectura, sería el *wali* quien se encargaría de esas funciones.

Hasta 1994, los presidentes de las comunidades urbanas no retoman sus competencias. El *dahir* de 25 de julio de 1994 deroga y reemplaza los títulos IV y IV bis del *dahir* sobre la ley de 30 de septiembre de 1976 sobre la organización comunal. El nuevo artículo 62 de la carta comunal establece que "todas las competencias reconocidas por las leyes y reglamentos en vigor a los consejos comunales y a los presidentes sean devueltas al consejo de la comunidad y a su presidente". Otro *dahir* publicado en la misma fecha, el 25 de julio de 1994 modifica y completa los artículos 1 y 2 del *dahir* sobre la ley de 30 de septiembre de 1976 sobre la organización de las finanzas de las colectividades locales y de sus agrupaciones. A través de estos nuevos artículos, el presidente de la comunidad urbana vuelve a ser el ordenador de pagos de la comunidad, excepto en el caso de la comunidad urbana de Rabat, que sigue siendo el *wali*.

3.- MARCO TERRITORIAL DE LA COMUNA

3.A.-INTRODUCCIÓN.

Tras la Independencia, a Marruecos se le presentaba el reto de establecer una administración territorial capaz de enmarcar a toda la población de mayoría rural y dispersada en un territorio muy amplio y con grandes deficiencias en infraestructuras y equipamientos.

Esta no era la única preocupación a la hora de establecer el marco jurídico y territorial de las nuevas colectividades locales que iban a integrar la administración territorial, sino que la necesidad de impulsar el desarrollo económico y social a través de la administración, también estaba presente.

El Protectorado francés había además, desarrollado más su implantación en aquellas zonas de Marruecos más prósperas económicamente, lo que implicaba unos fuertes desequilibrios territoriales que hoy día, cuarenta años después de la Independencia, aún persisten.

Ante todos estos retos, desequilibrios entre mundo rural y mundo urbano, entre las regiones del llamado "Marruecos útil[79] y del Marruecos inútil", la subadministración como consecuencia de la partida de los cuadros franceses y españoles, el Estado se fijó los siguientes criterios para alzar su nuevo mapa administrativo:

- La aproximación de la administración a los administrados.
- La reducción de los costes de los transportes.
- La creación de centros comerciales e industriales para impulsar el desarrollo de la zona.
- La reagrupación de fracciones de tribus.

Esta amplia operación se produjo a través de la división administrativa en provincias y prefecturas y, a través de un tímido proceso de descentralización, con la creación de las comunas urbanas y rurales[80].

3.B.- LA DIVISIÓN COMUNAL TRAS LA INDEPENDENCIA

La comuna como colectividad local siempre ha desempeñado un papel político, no sólo durante el Protectorado, como se empeñan en demostrar algunos autores marroquíes[81], sino también tras la Independencia y en la actualidad. Desde los años 50, la comuna estuvo presente en el debate político para determinar el papel que iba a jugar dentro del nuevo engranaje que se estaba construyendo. Líderes de la oposición como Ben Barka esperaban que la comuna fuese un medio de administrar el país en la esfera local sin necesidad de recurrir a las técnicas del Protectorado y que, por supuesto, debía borrar el marco tribal y constituir nuevos marcos sociales y económicos de desarrollo.

Mohamed V declaraba el 8 de mayo de 1958 que "la evolución del país ha tenido como consecuencia el estallido de las estructuras tribales que a partir de ahora no servirán como base para la construcción de organismos representativos"[82].

En cuanto al modo de elección de los representantes locales también fue discutido. Los partidos de la oposición, el *Istiqlal* y la Unión Nacional de Fuerzas

[79] El "Marruecos útil" lo podemos definir, incluso en la actualidad, como la zona de Marruecos donde es interesante invertir.
[80] BASRI, Driss. *La décentralisation au Maroc. De la commune à la région.* Collection Édification d´un État Moderne. Nathan. Paris. 1994. Páginas: 50 y 51.
[81] BASRI, D. *Op. Cit.* Pag. 54. Cuando el Protectorado comprende que el apoyo de los notables locales es inestable y cargado de connotaciones negativas tiende a extender sus apoyos hacia las masas reforzando el papel de las *yemáas* y reestructurando sus alianzas con las nuevas elites locales, de tal forma que frenara el impulso de la nueva burguesía urbana aliada con el Monarca Mohamed V.
[82] BASRI, D. *Op. Cit.* Pag. 61.

Populares, pedían que el escrutinio se hiciera por listas bloqueadas de tal forma que no se facilitara el acceso a los tradicionales notables locales que seguían detentando el poder en las comunas, a las nuevas instituciones[83]. Aún hoy el escrutinio uninominal está presente en las elecciones locales por miedo a romper la antigua alianza entre un mundo rural controlado por los notables locales y el poder central.

La prioridad en el esquema de división comunal estaba en la construcción de entidades que unieran una población con un interés económico común (el zoco, la acequia, el centro de trabajos agrícolas...). Si en la construcción de las nuevas comunas coincidía el centro de interés económico con el mantenimiento de una agrupación tribal, ésta se mantenía, pues la intención no era la de destruir las identidades tribales, sino construir una nueva forma de estructuración territorial y social[84].

Para Fakihi, se produjo una disociación entre el discurso político que privilegiaba la construcción de las nuevas comunas sobre criterios económicos viables para el impulso del desarrollo local y la creación de nuevas solidaridades, y la realidad. En casi todos los casos se mantuvieron las entidades étnicas para la división territorial lo que dificultaba la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social ya que el marco geográfico no era el ideal para ello[85]. Sin embargo, para Nicolas-Mourer, la división comunal de 1959 y 1960 supuso la ruptura de los lazos étnicos y tribales tradicionales. Esta nueva división quedaba como algo artificial y lejano a la población que seguía manteniendo como punto de referencia sus antiguas estructuras territoriales y de solidaridad más allá de los objetivos previstos por el poder central[86].

Con estas líneas generales se forman unas comisiones que serán encargadas de definir los criterios que servirán de base a las comunas rurales. El número de 10.000 habitantes se estimó como propicio para las nuevas comunas, aunque en las zonas montañosas y presaharianas se bajara debido a la baja densidad de población y a la geografía del terreno.

Estas comisiones establecieron la creación de 752 comunas mientras que el número de *yemáas* previas a la Independencia era de 1245[87].

En Fez, las fronteras tribales fueron respetadas en la división comunal. La coincidencia de los límites de una comuna con los de una antigua tribu era muy difícil

[83] BASRI, D. *Op. Cit.* Pag. 55.
[84] ROUSSET, Michel; BASRI, D.; BELHAJ, A. Y GARAGNON, J. *Op. Cit.* Pag. 172.
[85] FAKIHI, M. *Op. Cit.* Pag. 30.
[86] NICOLAS-MOURER, H. *Art. Cit.* Pag. 146.

pero, aún así, en la mitad de los casos se mantuvo esa coincidencia, el resto de comunas estaban conformadas por fracciones de tribus y, en casos excepcionales, la comuna estaba formada por una agrupación de pequeñas tribus.

En Casablanca, la división comunal siguió varios criterios. En las zonas más modernizadas sólo influyeron los factores geográficos y económicos, dejando en un segundo lugar los lazos étnicos, si bien, algunas de las nuevas comunas fueron estructuradas en función de las agrupaciones bajo un mismo *cheij* o *caíd* de la época del Protectorado.

En la región de El-Jadida de carácter fuertemente agrícola, los únicos factores que se utilizaron fueron los étnicos. En Mequínez se privilegiaron las agrupaciones amplias que correspondían a las antiguas tribus y no a las fracciones de tribus para propiciar la creación de comunas rurales más grandes. Rabat, también fue dividida siguiendo la estructuración tribal salvo en el caso de seis tribus que fueron divididas en dos y el de dos tribus que fueron divididas en tres.

En Agadir, la división se hizo teniendo en cuenta las fracciones de tribu o las pequeñas tribus y aún así, se redujo a la mitad el número de las comunas con respecto a las existentes durante el Protectorado. En Tadla, con extensiones muy vastas, la identidad étnica se respetó por completo. Las provincias presaharianas también fueron divididas siguiendo los criterios tribales retomando la división del Protectorado.

Finalmente, la zona norte de Marruecos, que estuvo bajo el Protectorado español estruturado por las juntas rurales, fue dividida en comunas que no afectaban a las fronteras tribales y se rechazó por completo toda agrupación de población de origen diferente[88].

Hasta 1992 había 859 comunas que contaban con una superficie media de 830 Km2 y con una población media de 23.774 habitantes.

Los municipios tenían una superficie media de 29 kilómetros cuadrados, los centros autónomos, 12 kilómetros cuadrados y las comunas rurales, 928 kilómetros cuadrados.

En 1987 empiezan a ponerse de manifiesto la necesidad de remodelar la división comunal. El Primer Ministro envía una nota a todos los *walis* y gobernadores de las

[87] BASRI, D. *Op. Cit.* Pag. 62.
[88] BASRI, D. *Op. Cit.* Páginas: 62 y 63.

provincias y prefecturas del Reino, y a los presidentes de las comunas para pedirles que participen en la preparación de una nueva división comunal del Reino.

Los objetivos manifestados desde el poder central, que se pretendían alcanzar con esta nueva división eran los siguientes:

- Reducir el tamaño territorial de las comunas de tal suerte que fuera más fácil el control del desarrollo local y que mostrara, de forma más clara, la solidaridad colectiva y la unidad sociológica de la colectividad.
- Promover la democracia local a través de la ampliación de las posibilidades de participación de la población no sólo a través de la elección de sus representantes sino también en la gestión cotidiana de los asuntos locales.
- Facilitar la aproximación de la administración hacia el ciudadano para evitarle los largos desplazamientos y las incomodidades de largas esperas y la lentitud de la resolución de las demandas.
- Extender los agentes administrativos y económicos y conseguir la equipación y la instalación necesaria para el desarrollo económico y social en todo el territorio[89].

En las zonas rurales donde las comunas son demasiado grandes difícilmente se podían alcanzar estos objetivos.

El decreto de 30 de junio de 1992 fijaba el número de comunas en 1544 en lugar de 859, es decir, se había producido un aumento del 79,74% de las comunas.

En esta nueva división, el número de municipios ha pasado de 59 a 247, un aumento de 318,64 %, el número de comunas rurales ha pasado de 760 a 1297, el aumento ha sido en este caso de 70,65% y, los centros autónomos, que no figuran en esta nueva división, han sido convertidos en municipios.

La superficie media de las comunas ha pasado de los 829 kilómetros cuadrados a los 482 kilómetros cuadrados.

En cuanto a la población media, evidentemente también ha sufrido un descenso. De los 23.762 habitantes se ha pasado a los 13.432 habitantes[90].

La motivación de esta nueva división comunal era la percepción de que el marco de las comunas no había servido para la creación de una unidad territorial. En aquellas comunas con una superficie territorial muy amplia y una población heterogénea, el

[89] BASRI, D. *Op. Cit.* Pag. 65.
[90] BASRI, D. *Op. Cit.* Pag. 66.

duar, antigua estructura territorial de organización social, era el único referente para una población que no sentía pertenecer a la comuna.

Cuanto más pequeñas fueran las comunas más posibilidades había de promover la creación de un espíritu comunitario y una identidad colectiva. En el IV Coloquio Nacional sobre las colectividades locales de 1989 se ejerce una defensa por los *duares* como célula de base esencial y dinámica para el desarrollo de la actividad rural[91].

En la necesidad de una nueva división comunal influyeron también otro tipo de factores como el crecimiento demográfico de la población que hacía que algunas comunas, especialmente las urbanas, fueran ingobernables, y el éxodo rural que dejaba desiertas zonas geográfica rurales y provocaba fuertes aglomeraciones en las zonas más urbanizadas y desarrolladas de Marruecos.

El número de habitantes no debe ser el único criterio a la hora de establecer la división comunal, y la distinción entre comuna urbana y comuna rural, variables como los recursos financieros y humanos o, el grado de equipamiento, son más importantes para establecer estas distinciones y garantizar la consecución de los objetivos de gobernabilidad, desarrollo y creación identitaria de solidaridades locales.

La aparición del concepto "ordenación del territorio" ha ejercido una gran influencia en la concepción de la división del territorio. La ordenación del territorio reúne la ventaja de conjugar dos aspectos fundamentales: por un lado, la ordenación del territorio se trata de una política global ya que su objetivo es asegurar el desarrollo armonioso del país y coordinar y orientar todas las intervenciones del Estado. Por otra parte, esta política parte de la realidad existente, para construir en función de los datos reales. Así, la ordenación del territorio tiene en cuenta las especificidades de cada territorio para aplicar políticas que favorezcan su desarrollo[92].

[91] BASRI, D. *Op. Cit.* Pag. 69.
[92] BASRI, D. *Op. Cit.* Pag. 72.

4.- LAS ELITES LOCALES

4.A.- INTRODUCCIÓN

El estudio de las elites es uno de los mayores retos que se le puede presentar a un investigador porque los conceptos de elite y de poder están indisolublemente unidos. Si cabe esta dificultad al inicio, se acrecienta cuando el estudio se dirige hacia las elites locales en Marruecos. La escasez de los estudios de campo y análisis teóricos sobre las elites locales hace más ardua la tarea para cualquier investigador, máxime cuando este es extranjero. Dada la complejidad, la amplitud y las dificultades en la definición de las elites locales, vamos a adentrarnos en un análisis, donde al igual que las películas corales, van a aparecer muchos personajes que jugarán sus propias cartas, en donde ocurrirán e incidirán muchos factores y variables que irán haciendo nuestra narración más rica y, hasta a veces, más contradictoria, pero hay un hilo argumental, hay un personaje principal y hay cierto inmovilismo en las distintas evoluciones de las relaciones de los personajes y no por la débil renovación de las elites locales, sino por su opción deliberada de mantener las mismas pautas y reproducir los mismos tics en el ejercicio del poder[93].

No nos interesa el análisis de las elites locales como tales, sino entendidas dentro del sistema político marroquí, es decir, de forma global. Nos interesa estudiar el papel que han jugado desde la Independencia hasta nuestros días, dentro de las estructuras de poder nacionales, y esta pretensión viene justificada por el hecho de cómo es concebida la misma descentralización, no es una demanda ni una opción local o regional, sino una exigencia de gobernabilidad nacional. La descentralización como fuente de desarrollo económico y social y como mecanismo de democratización es uno de los elementos claves de la política y del discurso nacional.

Las líneas que nos han inspirado en esta breve introducción al análisis de las elites locales han venido de la obra de Rémy Leveau, *Le fellah marocain, défenseur du*

[93] La fragmentación del poder local ha sido inherente a la historia de Marruecos. La tradición centralizadora del sistema majzeniano fundada en el cuidado permanente del orden y de la unidad del país, se ha traducido por la multiplicación de actores oficiales y semi- oficiales de autoridad administrativa local. Esta estrategia que también se siguió en el Protectorado la volvemos a encontrar en la Independencia con el refuerzo del poder de las autoridades administrativas y de los actores locales cuyo poder provenía de aspectos sociales y económicos. FAKIHI, Mohamed. *La commune rurale au Maroc, la décentralisation à l´épreuve. Étude de cas: la commune de Sebâa Rouadi.* Thèse de doctorat. Université de Droit, d´Économie et des Sciences d´Aix-Marseille. Faculté de Droit et de Science Politique. Aix-en-Provence. 1995. Pag: 22.

trône[94]. Sabemos también, que no es ninguna originalidad recordar que el libro del Profesor Leveau, que sí conocía desde dentro el sistema político y administrativo marroquí, es uno de los más brillantes y esclarecedores que jamás se hayan escrito sobre Marruecos, lo único que lamentamos es que el vacío que ha quedado desde los años setenta hasta la actualidad, no haya podido ser cubierto por ningún estudio como el de Leveau.

Es claro, que en nuestro ánimo no aparece cubrir ese vacío, bastante osadía es la de incluir un epígrafe como éste en una investigación de estas características. Simplemente, nosotros los intentaremos completar hasta nuestros días, siguiendo los hilos argumentales y la estructura inicial de la obra de Leveau.

Como en la imagen de esas enormes máquinas de la película de Charles Chaplin, *Mundos Modernos*, en donde grandes círculos con hendiduras encajaban perfectamente en movimientos rotatorios muy lentos, así quisiéramos partir para presentar a nuestros personajes. Esas increíbles ruedas dentadas que en función de su movimiento van a entrar en contacto con unas ruedas o con otras son, el Palacio, el movimiento nacionalista que luego se escindirá en varios partidos políticos, las elites locales y, por último, el convidado de piedra, o mejor dicho, un figurante clásico, las masas.

Entre los diversos actores van a producirse una serie de alianzas estratégicas que buscan la consecución de sus propios intereses y no de unos ideales determinados, lo que determina el carácter temporal y cambiante de estas alianzas. Pero además, van a incidir en estas alianzas de poder variables tan distintas como pueden ser, la religión o la división territorial administrativa, la pervivencia de viejas estructuras como el *Majzén* o la forma de escrutinio, la formación y la alfabetización tanto de la población como de las elites, el incremento de la demografía y los movimientos del éxodo rural y, por supuesto, la gran escisión entre el mundo urbano y el mundo rural.

Veremos como todos estos factores entran en esos ejes de coordenadas en donde las alianzas van a depender de los distintos personajes y del paso del tiempo.

Para finalizar esta introducción sólo queríamos dejar patente quiénes iban a ser considerados como elites locales. Tanto los representantes elegidos por la población con un mandato en alguna de las asambleas de las tres colectividades locales, como los agentes de autoridad con presencia en el mundo local, desde los *caíd*es hasta los *chiuj* y

[94] LEVEAU, Rémy. *Le fellah marocain défenseur du trône.* Presses de la Fondation Nationale des sciences politiques. Paris. 1985

almocadén. Los notables locales que gozan de un prestigio social y de un reconocimiento gracias a su origen familiar, a su carisma y a su grado de consolidación económica no los vamos a integrar dentro de las elites locales. Si bien es cierto, que las fronteras entre las elites locales, entre los que detentan un cargo electo o un puesto administrativo, no están perfectamente delimitadas, ya que se produce una imbricación de los dos mundos. Hay notables locales que se han insertado dentro de lo que consideramos como elites locales, ya sea por la vía administrativa o por la vía de la representación, otros, por el contrario, han preferido mantenerse al margen de cualquier etiquetación pero sin perder su prestigio social e incluso político y económico.

La razón de dejar fuera a los llamados notables locales aún cuando reconocemos su influencia, no sólo en el mundo local, sino también en el nacional, es por la dificultad científica de reconocerlos y de seguir sus pautas de comportamiento y las reglas de juego por las que se rigen dentro de las estructuras de poder.

En cualquier caso, vamos a utilizar la definición de Leveau para identificar "hombres influyentes como los que saben movilizar el apoyo más amplio y traducirlo, en el momento necesario, en comportamientos políticos, ya se trate de votos, de rechazo del impuesto, o de sumisión al poder establecido. En cambio, los miembros de la elite local negocian su apoyo a un nivel superior, para incrementar sus recursos, extender su influencia y clasificar a sus rivales"[95].

4.B.- LOS EQUILIBRIOS DE PODER Y LAS ALIANZAS EN RÉMY LEVEAU.

En nuestro capítulo sobre el Protectorado francés ya habíamos avanzado el juego de alianzas que se había producido entre el Protectorado, el Palacio, la burguesía urbana y los notables locales. A finales de los años cuarenta y principios de los 50 la burguesía urbana que iba consolidando el movimiento nacionalista para liberarse del yugo del colonialismo, había encontrado un aliado perfecto en la figura de Mohamed V que tuvo la lucidez de apostar por este movimiento y de abanderar la causa de la liberación del país. Ante la fuerte presencia del movimiento nacionalista, el Protectorado, en línea con su política de administración indirecta, sigue basando su equilibrio en el país en su alianza con las elites locales. Los grandes *caíd*es se habían convertido en la correa de transmisión entre la Residencia general y los poblados más recónditos a cambio de

ciertas concesiones como la donación de tierras colectivas, o que se quedaran con parte de los impuestos que estaban encargados de recaudar. A pesar de esta alianza, el Protectorado no se fiaba plenamente de estos grandes señores del mundo rural cuyas técnicas eran despóticas pero, sobre todo, porque la burguesía nacional lanzó una campaña de acercamiento hacia estos *caíd*es, jefes de las grandes tribus, que habían sido identificadas por los sociólogos y militares franceses como el *bled siba*. A comienzos de los años 50, la situación para la Residencia General era cada vez más difícil de gestionar. La presión internacional, el eco que recibe el movimiento nacionalista incluso en la misma metrópoli hace que el Protectorado se sienta desamparado y que busque abrirse a la población para calmar las iras de la prensa y de algunos de los partidos políticos franceses, a través de la concesión de la participación de los "indígenas" en las asambleas locales o, la creación de las *yemáas* administrativas, para conectar con un pasado no muy lejano del país que estaba mitificado y considerado como democrático.

La evolución de la política interna y externa de Marruecos y de Francia no permitió que estas nuevas medidas adoptadas por el Protectorado se consolidaran, ni que alcanzaran su objetivo de búsqueda de nuevas fuentes de legitimación, ya que Marruecos alcanzó la Independencia en 1956. Por tanto, aquí vemos un claro alineamiento de algunos de los grandes *caíd*es, de los jefes de algunas de las tribus del territorio *siba* con el Protectorado y como, ni el movimiento nacionalista ni el Palacio, despreciaron el papel que podían jugar y que de hecho jugaron los grandes *caídes*. Recordemos que el exilio forzado de Mohamed V intervinieron con toda claridad algunos de los grandes *caíd*es.

Una vez alcanzada la Independencia no nos cabe la menor duda que el deseo de Mohamed V habría sido el de acabar con esos grandes *caíd*es que habían intervenido en su claudicación y que ahora volvían para rendirle pleitesía para participar en la *bay´a*. Sin embargo, Mohamed V sabía que, para mantener la unidad del país y el equilibrio social, necesitaba tener controlado el mundo rural[96]. Ese mundo rural que siempre nos ha sido dibujado y que aún persiste en nuestros imaginarios como un mundo inaccesible, rudo, contradictorio y, cómo no, mucho más libre que el mundo urbano o que el bled *majzén*.

[95] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Introducción (sin paginar).
[96] RAKI, Mohamed. "L´État et le monde rural". *Al Asas*, Nº 33/34. Juillet/août 1981. Páginas: 14-18, Pag: 14.

Esto significa simplemente que ni siquiera en 1956 el flamante nuevo Estado marroquí era capaz de garantizar la cohesión nacional, ni el control de todo su territorio. De ahí que necesitara de la colaboración de las elites locales. Los grandes señores sabían que ni los nuevos tiempos que corrían ni las pretensiones de construcción de un Estado Moderno, iban a acabar con su poder.

A partir de 1956, el Protectorado como actor en nuestros juegos de alianzas desaparece y la nueva alianza se articula en torno del Palacio y de las antiguas elites locales, las mismas que habían colaborado con el Protectorado contra el Palacio.

¿Qué ocurre con el movimiento nacionalista en el que habían volcado sus energías la burguesía urbana? Es conocido que Mohamed V logró capitalizar la legitimidad de la Independencia y de la lucha contra el colonialismo y, que el Partido del *Istiqlal* que había surgido del movimiento nacionalista y que más tarde se vería escindido por la creación de la Unión Nacional de Fuerzas Populares, se había visto debilitado y se le habían puesto todo tipo de trabas legales para que se constituyera en un partido único que hiciera sombra a la institución del Rey. A pesar de todo, logró penetrar en la burocracia y era la única institución con una fuerte presencia organizada en casi todo el territorio, lo que hizo, no por ello exento de conflictos, que algunos de los cargos de agentes de autoridad fueran ocupados por personas afines al *Istiqlal*.

Es decir, el *Istiqlal* que había luchado junto al Palacio por la Independencia tenía su principal enemigo en el que fue su principal aliado y, aunque tenía una fuerte implantación territorial, los *caíd*es lucharon para que no le quitaran su poder de control del mundo local.

¿Y las masas? ¿Cuál era su papel en ese Estado incipiente?. Como sujeto activo no tiene ningún papel asignado, como sujeto pasivo es objeto de control, (la nueva división administrativa así lo pondrá de manifiesto), de tutela (su supuesta incapacidad viene por la persistente exclusión de todos los ámbitos de decisión política, tanto en la esfera local como en la nacional), de fuerza plebiscitaria de todas aquellas decisiones en las que no ha participado, el Código sobre las libertadas 1958, la Carta comunal de 1960, la nueva Constitución de 1962, etc.

Los ciudadanos no son ni siquiera un elemento peligroso con el que contar a la hora de hacer las distintas alianzas, lo único que hace falta es encontrar los interlocutores válidos para que garanticen el control y el equilibrio de la población.

Dos hipotéticas alianzas se podían haber establecido[97]. Una hubiera sido la unión de la burguesía conservadora del movimiento nacionalista con las elites rurales. Pero los recuerdos del Protectorado y una evolución cultural distinta hacía bastante improbable dicha unión. La otra posible alianza tras el final del Protectorado hubiera sido entre el ala radical del movimiento nacionalista con los elementos rurales aún inorganizados que hubieran debilitado a las elites locales. La influencia de la izquierda del movimiento nacionalista sobre la burocracia significaba la eliminación del poder de las elites locales sobre el mundo rural. Pero, tras la llegada de Mohamed V al poder, esta posibilidad se desdibuja porque el Monarca y las elites locales se encargaron de que esto no sucediera.

La construcción del Estado Moderno, gran objetivo de la alta política marroquí de la Independencia, nace con la contradicción de la persistencia de los apoyos tradicionales basados en relaciones personales de poder. Así Mohamed V, y poco más tarde Hassan II, apoyándose en su legitimidad religiosa e histórica, y en el apoyo de las elites locales, abandona todo proyecto renovador y necesario como hubiera sido la reforma del mundo rural y la renovación de los partidos políticos. Estos cambios hubieran debilitado el poder de las elites locales y la Monarquía prefirió antes la estabilidad que les proporcionaban estas elites, que la adopción de políticas reformadoras que hubieran inscrito al país en una línea de cambio totalmente distinta.

A partir de ahora vamos a introducir las variables que inciden en las alianzas y en el papel que desempeñan las elites locales dentro del sistema político marroquí. Esas variables van a ser: la división administrativa, el sistema electoral local, la presencia de los partidos políticos en todo el territorio, la creación de unas elites locales paralelas a las representativas y que no pertenecen a la función pública, la demografía, la formación de las elites locales, las distinciones de las elites según las regiones, sobre todo, entre el mundo rural y el mundo urbano, la influencia de la legitimidad religiosa, y la presencia del *Majzén*. Esta larga lista es sólo indicativa de la complejidad del tema.

La división administrativa territorial es la primera variable en la que nos vamos a detener. Marruecos tras alcanzar la Independencia, una vez que se habían marchado los cuadros franceses, debía cuidar de la implantación de un personal al servicio de la Administración y, por otro lado, con la nueva división administrativa, se quería romper con todo lazo étnico y tribal. Por tanto, el establecimiento de las comunas en 1960, que fue una de las primeras reformas de la Independencia de carácter liberal, parecía la gran

[97] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag. 19.

solución para alcanzar los objetivos del poder central. Pero las elites locales que habían visto mermar su poder político no habían perdido ninguno de sus resortes económicos lo que les permitía seguir ejerciendo una fuerte influencia. De ahí, que las pretensiones de Ben Barka (líder de la UNFP partido que nace como escisión del partido del *Istiqlal*) de instaurar unas comunas que rompieran con la tradición y con el pasado de lazos sociales étnicos y la pretensión del *Istiqlal* de que el escrutinio fuera a través de listas y no uninominal, se vieron totalmente abandonadas ya que Mohamed V prefirió una vez más, a cambio de la estabilidad política del mundo rural, dar la razón a las elites locales. La división administrativa cumplía además el objetivo de servir de base para las futuras circunscripciones para las elecciones locales, de ahí la importancia de esta nueva división. Si bien el discurso oficial era contrario a la pervivencia de los tradicionales lazos sociales basados en solidaridades étnicas y manifestaba que la nueva comuna sería construida sobre un conjunto de población que aglutinase intereses económicos y sociales, la realidad fue distinta. Como ya explicamos más arriba, algunas regiones fueron divididas en función de estos criterios oficiales, pero no porque en la práctica fuera la prioridad, sino porque no suponía un problema para la formación de las futuras elecciones, ni un riesgo para la unidad nacional. En cualquier caso, la destrucción de los lazos étnicos/tribales no formó parte más que del discurso oficial y no de las estrategias finales para la división administrativa.

El Ministro del Interior de la época, Driss Mhammedi y, el équipo de jóvenes beréberes formados en el Colegio de Azrú comprendieron que la nueva misión que les había sido encomendada debía seguir unos criterios históricos para no suscitar nuevos conflictos bajo el pretexto de una pretendida modernización[98].

Tampoco es que hubiera una cierta pretensión maquiavélica de decir una cosa y hacer otra, simplemente, la idea de construir las nuevas comunas con una media de 10.000 a 15. 000 habitantes, cuyo centro fuera el zoco, la acequia o alguna fuente de intercambio económico, no podía más que recaer en la división tribal. Por otra parte, esta división basada en las relaciones económicas de intercambio y no en las relaciones de producción (como podía haber sido la homogeneización de los perímetros de irrigación) incidía en el mismo sentido. De ahí, que las competencias económicas de las comunas rurales quedaran en el mundo virtual, ya que no ejercían ninguna autoridad sobre las tierras colectivas, ni la reglamentación de los derechos sobre el agua, ni sobre

[98] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 29.

las tierras de la colonización recuperadas. Como recuerda Leveau, en función de estas claves no nos podemos extrañar de ver a unas elites locales que se preocupaban más de sus reivindicaciones propias frente a grupos vecinos, que de una verdadera modernización[99].

En el caso de aquellas comunas que estaban compuestas por varias agrupaciones o varias fracciones de tribus no presentaban un carácter demasiado conflictivo ya que los distintos grupos se equilibraban y conservaban una representación tradicional de sus subgrupos. La conservación de estos subgrupos en equilibrio reunía además, la ventaja de evitar la concentración del poder en manos de una única tribu.

Mientras que no se produjera una reforma de las estructuras económicas del mundo rural era evidente que no se produciría ningún cambio en las relaciones de poder y en los equilibrios basados en los lazos tribales para la explotación de la tierra.

La división de las comunas rurales favorecía la continuidad de las elites locales, proceso que se vio reforzado por el ***modo de escrutinio***[100].

Era claro que los partidos políticos lucharan por un escrutinio proporcional y de lista de tal forma que les beneficiara como partidos y acabara con el poder de los notables locales. La opción final tomada por Palacio de instaurar un sistema de votación uninominal y a una vuelta, a pesar de que fuera negado, era para darles a las elites locales carta de entidad en ese nuevo proceso pseudo-modernizador, buscarles una legitimidad representativa de tal forma que siguieran aportando su apoyo a la Monarquía y controlando el mundo local.

La otra posibilidad que existía era la de haberse apoyado en los cuadros locales de los partidos que habían logrado, después de muchos esfuerzos, penetrar el mundo rural. Sin embargo, la Monarquía que hizo una opción política por las elites locales, no se vio determinado a ello, sino que fue una opción política.

Tanto la división administrativa de las comunas, como la elección del tipo de escrutinio lo único que hacía era favorecer los lazos tribales. ***La circunscripción electoral*** reforzó aún más esta estrategia política nunca confesada. Cuando los gobernadores debieron delimitar dentro de las comunas las diferentes circunscripciones electorales que elegirían un solo candidato, sólo se podía basar en los *duares* como única agrupación humana con entidad. Los *duares* no eran más que una unidad de

[99] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 36.
[100] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 37.

organización de las tribus que estaban regidas formal o informalmente por las *yemáas*, por lo que al elegir las circunscripciones electorales en función de estas agrupaciones se ahondaba en el mantenimiento de los lazos étnicos y en la pervivencia de la clásica influencia de las elites locales.

La Monarquía, además de garantizarse con la carta comunal una red de elites locales que le mantienen controlado el mundo rural, crea una red administrativa de base paralela a los representantes en los consejos comunales, que le quitan bastante protagonismo. Esto provoca que los representantes y los agentes de autoridad estén en un permanente conflicto. Para Leveau, los problemas que se plantean por este doble enfrentamiento es falso, ya que los representantes como los administradores forman parte del mismo grupo social. "Creando una especie de oposición funcional entre las dos redes de apoyo que el Rey se había construido en el seno del mundo rural, la burocracia marroquí se vuelve a encontrar en una posición de control y de arbitraje que se le había escapado tras la Independencia"[101].

La red administrativa local formada por lo agentes de autoridad han sido y siguen siendo los que consolidan la epifanía del Estado en todo el territorio, bestia negra de Marruecos. Una de las grandes preocupaciones que han estado presentes durante toda la historia de Marruecos (pero que no es exclusiva de este país) ha sido la unidad del territorio y éstos agentes, especialmente los *chiuj* y los *almocadenes*, que aún siguen sin pertenecer a la función pública, son los que representan la idea de Estado, mucho más que cualquier miembro de un consejo comunal elegido por la población.

Con la llegada de la Independencia la administración marroquí queda desierta y por otro lado, estaba el inconveniente de acudir a los *caíd*es del Protectorado que habían colaborado en 1953 a la deposición de Mohamed V. Las elecciones locales tardaban en organizarse y tampoco estos representantes de la población podían resolver todos los problemas, así que se acudió a la solución de recurrir a un nuevo personal político que salía del mismo grupo social que el de los antiguos *caíd*es.

"Los nuevos *caíd*es eran funcionarios que iban a ser organizados según el modelo teórico del cuerpo prefectoral francés y siguiendo la práctica del control civil del que habían heredado las oficinas presupuestarias, los burós y las villas"[102]. Hacerse cargo de cuatrocientos *caíd*es no suponía una grave carga para los presupuestos, pero lo

[101] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 43.
[102] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 44.

que no podían asumir era la funcionarización de dos mil *chiuj* y cerca de veinte mil *almocadenes*, ni tampoco, podían prescindir de ellos. Sólo un partido único con las bases suficientes y la estructura territorial muy consolidada podría haber suplido este personal.

La forma de reclutamiento de estos agentes, que iban a servir de relevo del *caíd* ante la población, seguía las mismas técnicas clientelares y de parentesco que las que habían tenido los *caíd*es del Protectorado, con la excepción, de que a veces los nuevos *caíd*es aceptaban los candidatos sugeridos por los partidos políticos, siempre y cuando, éstos aceptaran los procedimientos clásicos de designación y gozaran del consentimiento de la población que iban a gobernar.

Los *chiuj* solían ser personas que gozaban de cierta riqueza, normalmente porque eran agricultores con grandes explotaciones que habían comenzado a modernizarlas. Por tanto, lo que buscaban en la aceptación del cargo era más el prestigio social, ya que las indemnizaciones o los beneficios económicos que podían obtener eran mínimos. En el caso de los *almocadenes*, también se trataba de notables locales pero de menor rango[103].

El papel de los *chiuj* y de los *almocadenes* aumentó a pesar de su perenne indefinición, ya que los *caíd*es eran funcionarios más próximos al *Majzén* que a la tribu. Los *caíd*es no viven en las comunas sino en los círculos que reagrupan a varias comunas o en las provincias por lo que la gente antes que acudir al *caíd* recurre al *cheij* o al *almocadén* por proximidad no sólo geográfica, sino también personal.

Con la carta comunal de 1960 y gracias a la oposición del *Istiqlal*, los *chiuj* no fueron nombrados como presidentes de las nuevas comunas. Además de producir un gran descontento en el mundo rural, produjo el clásico enfrentamiento entre las elites locales, por un lado, las representativas y, por el otro, las administrativas. Los *caíd*es ejercían el poder de tutela sobre los presidentes de las comunas lo que reforzaba el papel de los *chiuj* y de los *almocadenes* sobre los presidentes. Esta asociación en la opinión de los ciudadanos, de los *chiuj* y los *almocadenes* con el *Majzén* hacía que confiaran más en ellos para la resolución de sus problemas que en sus propios representantes escogidos de la forma más democrática[104].

[103] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 46.
[104] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 47.

Los *chiuj* fueron reconocidos como agentes del estado en 1956 y por tanto, pasaron a cobrar 250 dirham al mes. La principal función de estos agentes era la de informar a los *caíd*es de la situación política, social y económica de su circunscripción. Los *chiuj* eran escogidos por la yemáa de la fracción y nombrados, de forma oficial, por una decisión del gobernador. La revocación de un *cheij* era decidida por el Ministro del Interior sobre un informe del gobernador como consecuencia de las quejas de la pérdida de confianza de su tribu o de sus superiores.

Los *almocadenes* también eran escogidos por la yemá de su *duar* y nombrados por el *caíd* y la revocación se hacía también a este nivel.

El Estado no podía asumir a los veinte mil *almocadenes* que necesitaban ya en 1956 pero, tampoco podían tolerar la prevaricación como modo de retribución consentido para estas personas que trabajaban para el Estado. Después de llegar a una solución intermedia y hacerse cargo de siete mil de los veinte mil *almocadenes*, hubo que seguir consintiendo la prevaricación pero en este caso, en vez de que obtuviesen sus beneficios económicos directamente de la población a la que cobraban los impuestos, permitieron que esos beneficios vinieran de otras fuentes, como la americana a través de sus campañas de ayuda nacional o de la Promoción Nacional.

Lo que más nos interesa resaltar, siguiendo a Leveau, es que el papel de vigilancia política que tradicionalmente habían desempeñado los *chiuj* y *almocadenes* no sólo se había mantenido sino que se además, se había reforzado.

Su intervencionismo en cuestiones electorales es una de las claves de su eterno desprestigio frente a los partidos políticos. Los *chiuj* y *almocadenes* colaboran en la inscripción de las listas electorales y organizan los colegios electorales bien como garantes del orden e incluso presidiendo las mesas. En las campañas electorales era común que hicieran propaganda del candidato progubernamental y que interviniera en la elección de los candidatos a las elecciones locales.

Sin embargo, el tema es mucho más complejo si recordamos que los primeros representantes locales habían sido *chiuj* o *almocadenes* durante el Protectorado, o bien, pertenecían a su familia y luego, con el paso de los años, se ha podido constatar que la administración ha nombrado como *cheij* o *almocadén* a antiguos presidentes de comunas. Por tanto la línea que separa las dos redes creadas tras la Independencia de elites locales no es clara ni está bien delimitada.

Todas estas estrategias (la creación de una red paralela de elites locales y el papel que le fue atribuido), que iban encaminadas hacia la debilitación de los partidos políticos culminaron con la depuración de los *caíd*es recién nombrados que tuvieran alguna afinidad con alguno de los partidos políticos surgidos del movimiento nacionalista. Esta depuración de *caíd*es sirvió para que los gobernadores acrecentaran o consolidaran sus redes clientelares y las elites locales encontraran una oportunidad de participar gracias al nuevo reclutamiento, en una estructura con más prestigio y más poder que el que ofrecían las elecciones locales.

En las elecciones locales de 29 de mayo de 1960 se originó la constitución de diez mil consejeros comunales. El apoliticismo proclamado oficialmente desde el Ministerio del Interior justificaba la no publicación de los resultados electorales, pero se pudo saber que el partido del *Istiqlal* había obtenido el 40% de los escaños y la mayoría absoluta de los presidentes de los consejos comunales. La Unión Nacional de Fuerzas Populares obtuvo el 23% de los escaños. Su principal éxito lo obtuvo en las ciudades del litoral atlántico y en algunas provincias rurales del Sur cuya emigración se dirigía hacia Casablanca[105]. El Movimiento Popular que consiguió un 7% de los escaños tuvo su mayor representación en las zonas beréberes. En cualquier caso, prácticamente todos los representantes locales provienen de las elites locales. Pocos consejeros fueron elegidos que fueran campesinos sin tierras, o jornaleros.

Si bien el marco jurídico creado por los *dahires* de 1 de septiembre de 1959 y 23 de junio de 1960 preveía unos consejos comunales elegidos por sufragio universal directo y unas comunas con personalidad jurídica y autonomía financiera similar al sistema comunal francés de 1884, el funcionamiento real estaba muy alejado de estas previsiones normativas.

Los presidentes de los consejos comunales no disponían ni del poder de policía, ni del poder reglamentario que seguía estando en manos del *caíd* o del *bajá*. El presidente tampoco controlaba la administración comunal ni siquiera podía entrar en contacto con los otros servicios del Estado como los de obras públicas o infraestructuras porque seguían bajo la autoridad del *caíd*. El presidente tampoco elaboraba ni decidía los presupuestos comunales. Todos estos factores incidían en el control por parte del Ministerio del Interior de la vida comunal a través de sus agentes de autoridad en el territorio con lo que el consejo comunal quedaba relegado a un segundo plano de

[105] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 53.

carácter meramente consultivo o de legitimación de las decisiones adoptadas por los agentes de autoridad.

La idea más llamativa, sin embargo, que resalta Leveau es que los representantes locales jugaron el mismo papel que los nacionalistas en la época del Protectorado en sus asambleas. En vez de reclamar un cambio del sistema en sus reivindicaciones, sólo figuraba un reparto del poder en el que ellos también salieran ganando[106].

Pero también estaba presente un rechazo al sistema centralizado del poder heredado del Protectorado ya que los representantes locales reclamaban como competencias propias el nombramiento de los funcionarios al servicio de la comuna y de los agentes de autoridad y, la gestión de las tierras recuperadas de los antiguos colonos.

La influencia de ***los partidos políticos*** en la vida comunal especialmente, en el mundo rural, es prácticamente nula. Únicamente, se puede observar su influencia en las grandes ciudades. La política local no corre paralela a las reivindicaciones y necesidades de la política nacional, sin embargo, los representantes locales y de forma muy especial, los presidentes de los consejos comunales son buscados como potencial clientela por los partidos políticos.

En cuanto a su actuación en las ciudades importantes, que ya hemos dicho que es dónde se puede analizar su influencia, el *Istiqlal* adoptó una postura de implicación en las necesidades locales y de colaboración con los servicios exteriores para favorecer el desarrollo local. La Unión Nacional de Fuerzas Populares, por el contrario, privilegió sus demandas políticas nacionales y no se interesó por la vida política local, utilizando los consejos comunales como mera tribuna política para lanzar sus reivindicaciones de carácter nacional[107]. En cuanto el Movimiento Popular que buscaba y encontró un mayor número de representantes locales que engrosaran sus filas, no suponía ningún peligro para las autoridades administrativas de pérdida de su control.

Si nos detenemos del lado de la red de elites locales representativas de la población, que han sido elegidos por sufragio universal directo, podemos observar que sus competencias y su margen de maniobra política en el mundo local era bastante reducido y sometido siempre a la otra red de elites locales, la red administrativa. Sin embargo, su integración a través de los partidos políticos en la vida política nacional y

[106] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 55.
[107] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 56.

la seguridad tácita de que en el juego de equilibrios de poderes no se iba a romper con los equilibrios tradicionales, les llevó a la aceptación de la tutela de los *caíd*es y de sus agentes. A pesar de todo, los representantes locales fueron más críticos de lo que se esperaba.

Si ahora, nos colocamos al lado del poder central, nuestra perspectiva también está impregnada del inmovilismo. Unas competencias mal definidas, la construcción de dos redes paralelas de elites locales con fuerte presencia en el territorio y la aceptación de la canalización de la actividad política de los representantes locales a través de redes clientelares buscadas por los partidos, han servido para contener unas medidas más liberales, también en la construcción de la administración territorial, que de forma muy probable, hubiera derivado en cierto regionalismo, palabra que ha sido y sigue siendo tabú.

La dificultad estaba en cómo sobrellevar este sistema de alianzas y de equilibrios tradicionales cuando la sociedad marroquí empezaba a sufrir importantes cambios como los de tipo demográfico o de alfabetización y, cuando se incrementan las diferencias entre el mundo urbano y el mundo rural[108].

Leveau lo que hace es ponernos de manifiesto que la Monarquía buscó la alianza del mundo rural a través de sus elites para contrarrestar las otras fuerzas políticas, los partidos, lo mismo que había hecho el Protectorado para derrocar a Mohamed V.

La situación económica y social del Marruecos de comienzos de los años 60 ponía a la Monarquía frente a una grave elección. El incremento de la población requería un aumento de la producción agrícola, pero si la Monarquía favorecía este aumento de la producción a través de procesos reformadores ponía en peligro sus alianzas consolidadas gracias a una elite local terrateniente que no quería oír hablar de reformas. Pero si no favorecía las reformas agrarias, la renovación de las estructuras de producción, de tal forma que incrementara la producción agrícola, se enfrentaba al éxodo rural, al aumento de las capas marginales especialmente, en las grandes ciudades y, a un grave problema de control social de unas clases desfavorecidas y marginadas.

La opción final, será abandonar cualquier proyecto de reforma de las estructuras de producción agrícola, la industrialización quedará relegada a un segundo plano y, el mundo rural tradicional verá sus posiciones consolidadas.

[108] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 60.

La Promoción nacional creada por iniciativa del Rey en 1961 es una solución intermedia entre las demandas de la población rural y el mantenimiento de su alianza con las elites locales. En estas nuevas empresas de pseudo-desarrollo del mundo rural necesitaban encontrar un espacio geográfico que le sirviera como aglutinante y como polo de desarrollo de una zona y requerían a unos agentes que impulsaran este desarrollo. Las nuevas comunas, demasiado grandes y sin reunir una identidad colectiva, no les servía. La única entidad territorial era el *duar*, pero además de no tener ningún reconocimiento formal ni institucional, era demasiado peligroso para las elites locales. Por tanto, toda iniciativa de la Promoción Nacional quedaba en manos del Palacio, las comunas serían el espacio finalmente elegido y los agentes de desarrollo fueron los *chiuj* y *almocadenes* que garantizaban el control y el status quo. "Políticamente, la Promoción Nacional ha sido un instrumento en manos del Rey para asegurarse el control del mundo rural frente a los partidos políticos y para evitar las reformas de la estructura. La Promoción Nacional empleaba 80.000 campesinos por año lo que le permitió fijar temporalmente a la población y reforzar el papel de las elites locales. Accesoriamente, creó una situación favorable para el Ministerio del Interior sobre las otras administraciones, bajo el pretexto de las descentralización en beneficio de los gobernadores"[109].

En esta operación se reclamaron las tierras de los antiguos colonos que fueron cedidas a las provincias en 1963 y repartidas por los gobernadores lo que contribuyó a la creación o al reforzamiento de redes clientelares. Frente a una juventud del mundo rural conformista que esperaba todo del *Majzén*, las elites rurales fueron las más críticas a pesar de ser las más beneficiadas y esperaban convertir su influencia en poder económico, deshacerse del exceso de población a través de la emigración y, modernizar sus producciones.

Las relaciones clientelares entre el poder central y las elites locales rurales no permitieron la inversión en cambios productivos. El pago que le daban a estas elites consistía en la autorización para una licencia de transportes, la concesión de un crédito para la compra de un tractor, la concesión de una beca para los estudios de algún hijo, la autorización para la compra de tierras de colonos y, algunas prácticas ilegales llevadas a cabo por los notables de menor importancia[110].

[109] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 70.
[110] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 71.

La Monarquía había logrado integrar en su sistema político el mundo tradicional rural gracias a sus alianzas con las elites locales, transformar su legitimidad religiosa en legitimidad democrática gracias al referéndum constitucional y a la celebración de elecciones, obtener ayuda extranjera para no gravar más el sistema fiscal propio, pero no logró integrar todas las fuerzas políticas[111] y, sobre todo, no tuvo una política prospectiva en la que se impulsaran las reformas necesarias.

¿Qué podríamos decir nosotros del mundo beréber? Tras alcanzar la Independencia no se podía abrir la cuestión de la unidad territorial. Los beréberes serían considerados por Palacio como elites locales con especificidades como las que podían tener las elites tangerinas o los Soussis o los Fassis. Tampoco todos los beréberes son iguales, entre los pertenecientes a las montañas del Rif o al Atlas Medio o al Alto Atlas también existen diferencias.

"En 1956, el mundo beréber tiene, en relación con el nacionalismo urbano, el prestigio de haber conseguido sobre el terreno victorias que han volteado las instituciones del Protectorado. Le queda la tara de haber sido el hijo predilecto de los mitos del colonizador y de haber abastecido durante demasiado tiempo los fieles auxiliares para la represión urbana"[112].

Para el nacionalismo urbano el buen beréber es "aquel que renuncia a serlo". Todo aquello que pudiera perjudicar su fin unificador como sus propios tribunales, que se regían por sus costumbres, y los funcionarios salidos de su medio geográfico debían desaparecer.

Si no nos detenemos en recordar con más detalle cómo se fueron integrando las elites beréberes en el sistema político tras alcanzar la Independencia (el mundo beréber será atraído a través de del Movimiento Popular, partido político cuya ideología política era afín a Palacio), es porque con el paso del tiempo el mundo beréber ha sido debilitado y muy integrado. En el momento en el que se ha privilegiado el francés y el árabe como idiomas técnicos, y el peso de la historia ha quedado difuminado, al mundo beréber no se le reconoce, desde un punto de vista oficial, más particularidad que la geográfica, a pesar de reconocer el *tamazigh* como lengua, de ahí que pueda ser cursada en la enseñanza primaria y algunos telediarios sean emitidos en esa lengua .

[111] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 82.
[112] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 84.

La heterogeneidad dentro de las elites locales no viene sólo determinada por el origen geográfico sino también por la formación. Una vez alcanzada la Independencia la burocracia fue ocupada por un grupo de intelectuales orgánicos que sustituían a los intelectuales orgánicos del Protectorado y que salieron de las filas de la burguesía urbana. Esta burocracia intentó en un primer momento absorber a los intelectuales tradicionales dentro de la estructura del partido único cuya estrategia iba encaminada a una serie de reformas rápidas que pretendía precisamente, acabar con el papel de los intelectuales tradicionales. Por el contrario, la Monarquía adoptó otra estrategia, la de reconocer la existencia de estos intelectuales tradicionales formados en las grandes escuelas de Fez, de Marraquech y en la Universidad de Karauyne e, integrarlos dentro del aparato del Estado, para facilitar el control del mundo rural. Al reconocer un cierto papel social dentro del sistema político dominante, al canalizar su presencia a través de las comunas y del Parlamento, se les integra en el sistema y se evita el riesgo de ver a estos intelectuales aliarse con el campesinado en una eventual revuelta[113].

La burguesía urbana que había salido del movimiento nacionalista despreció y relegó a los intelectuales tradicionales a puestos de segunda categoría sin ninguna relevancia, como anteriormente lo había hecho el Protectorado. Esta marginación provocó que los intelectuales tradicionales se alinearan en las diversas revueltas rurales que surgieron tras alcanzar la Independencia, en el Rif, en el Alto Atlas y en la provincia de Agadir.

Esta elite tradicional va a encontrar su refugio en el mundo local en donde va a tener eco y en donde va a saber recoger los deseos de la población para transmitirlos a la esfera local. Lejos de las políticas a gran escala de planificación, los intelectuales tradicionales abogan por una justicia social un tanto difusa, y por la consecución de ciertos bienes inmediatos y necesarios para sus conciudadanos. A través de las elecciones comunales e incluso en el Parlamento, los intelectuales tradicionales encontrarán un hueco, al menos al inicio de la andadura de la Independencia.

De todas formas, no todos los intelectuales de formación tradicional tienen las mismas orientaciones políticas. Hay muchos de ellos que se sienten alejados de los partidos políticos, que son grandes terratenientes, que se aproximan más a las cofradías que a los partidos. Por otra parte, están aquellos intelectuales que han podido recibir la

[113] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 91.

misma formación y que, al igual que los *ulemas* reformistas argelinos de los años 30, sus proyectos son más innovadores y más comprometidos con el mundo político[114].

El movimiento nacionalista consiguió tras alcanzar la Independencia controlar el aparato burocrático y sus pretensiones se centraban en transformar el poder administrativo en poder económico, una vez recuperadas las tierras de la colonización. Las elecciones locales además, garantizaron una legitimidad democrática al partido del *Istiqlal* que no gustó a la Monarquía porque veía peligrar su papel en el sistema político.

La única baza que le quedaba a la Monarquía, para debilitar a los partidos políticos surgidos del movimiento nacionalista, era aliarse con las elites locales para garantizar una estabilidad y el control del mundo rural. A pesar de todos los esfuerzos, por parte de la Monarquía, de extender su legitimidad religiosa e histórica hacia una legitimidad democrática con un Parlamento y un Gobierno que le apoyaran, fracasaron. La escasa habilidad para formar un partido promonárquico lo suficientemente organizado como para ganar la batalla electoral y la escasa representación de las elites locales (su único apoyo) en la vida política nacional, hicieron de esta empresa el gran fracaso de la estrategia política de Hassan II que le llevó a retomar, con mano de hierro a partir de 1965, las riendas del país.

De forma muy resumida vamos a lanzar algunas pinceladas sobre ***la caracterización de las elites locales en función de las zonas geográficas.*** El Norte, para Leveau, es sin duda la región más homogénea como consecuencia de la división que llevó a cabo el Protectorado español. Sus actividades nacionalistas fueron bastante moderadas y no se puede establecer una distinción entre elites locales de antes y de después de la Independencia. Si nos hemos atrevido a mantener junto con Leveau que la actividad nacionalista en el Norte fue moderada a pesar de la revuelta de Ben Abdelkrim el- Jattabi y los años 20, es porque el Protectorado español siguió una política menos agresiva frente a la división territorial, espacial, y sobre todo, tribal, que la que había seguido el Protectorado francés, de ahí que la actitud del nacionalismo, especialmente en los últimos años del protectorado, fuera menos virulenta que en la zona del Protectorado francés. En la revuelta del Rif de 1958 y hasta 1963 persiste una oposición a una administración que venía del Sur cuyo fin era la homogeneización y la negación de su lengua y de sus especificidades locales. Sin embargo, las elites locales pronto comprenderán que se podían ver muy beneficiadas, si servían de interlocutores

[114] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 94.

entre el *Majzén* y la población, y de ahí, surge un cambio de actitud con respecto al poder central.

En el Sur del país tras la Independencia persiste una rivalidad entre las elites locales de origen comerciante, que están asentadas en Casablanca, y las viejas elites rurales ligadas a la administración del Protectorado y al sometimiento del *bajá* Glaui. La política del *Istiqlal* y de la Armada de Liberación de abolición de toda diferencia regional y étnica y, sobre todo, cualquier resquicio de sistema feudal, junto con la emigración hacia las ciudades del litoral y hacia las extracciones mineras, facilitó la creación de una red de elites locales renovada que obtenía su fuerza de las ciudades del litoral. A pesar de todo, en las elecciones locales se pudo observar que persistían los viejos lazos cuando se presentaron como candidatos a la elecciones viejos *chiuj* del *bajá* Glaui.

En cuanto al Marruecos útil, la zona atlántica donde se concentra las grandes ciudades y las más desarrolladas económica y socialmente, es más difícil tipificar e identificar a las elites locales. El dominio del francés como lengua, la formación tradicional pero también moderna de carácter europeo, la simbiosis entre las elites nacionales y las locales pueden ser los trazos más característicos de las elites locales de esta zona geográfica[115]. Evidentemente, la propiedad de tierras también era un factor para incluir a sus propietarios como elites locales y con cierto poder de influencia.

La consecuencia más grave de toda esta política de alianzas es el inmovilismo. El pago a las elites locales como aseguradoras del control y de la estabilidad del mundo rural fue no modernizar la educación, no reformar las estructuras de producción y de propiedad agrarias y, la dependencia creciente del extranjero para poder financiar esta política, en definitiva, el inmovilismo[116].

¿La culpa de ese inmovilismo estaba en el Rey?[117]. Está claro que Mohamed V y Hassan II fueron muy hábiles y construyeron un sistema de alianzas tal que pudiera debilitar a sus principales contrincantes, los partidos políticos, la burocracia, la burguesía urbana. Sin embargo, los otros actores políticos en liza no hicieron nada para ir en contra de la Monarquía o para buscar soluciones diferentes a las de Palacio.

[115] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Páginas: 99 y 100.
[116] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 238.
[117] Para Waterbury el culpable del inmovilismo no es mas que el Rey. Lo justifica a través de un recorrido de las fuerzas políticas y del papel de la Monarquía tras los veinte primeros años de Independencia. WATERBURY, John. *Le commendeur des croyants. La Monarchie marocaine et son élite.* Presses Universitaires de France. Paris. 1975.

Además de las diferencias que separaban a la burguesía urbana, que comenzó controlando la burocracia y la vida económica, de las elites locales que aseguraban el control del mundo rural, podemos citar: la formación moderna en el caso de la burguesía y tradicional en la de las elites, la lengua que hablaban; la persistencia de los lazos familiares para las elites locales, la fuente del prestigio social; los recursos económicos o la propiedad de la tierra y del ganado. Hassan II fue tan hábil como para conseguir mantener, cuando no incrementar, estas diferencias entre los distintos actores políticos y jugar con un elemento fundamental en el sistema político marroquí, el elemento religioso[118], del que Hassan II supo sacarle muchas ventajas. La recuperación del antiguo sistema *majzeniano*, basado en relaciones personales y clientelares, sirve como mecanismo de control y de imbricación con el medio social. El *Majzén* considerado como un gobierno paralelo, controla, suple y paraliza los mecanismos oficiales. "*Majzén* y Estado- nación pueden ser considerados como los dos polos entre los cuales oscila el poder"[119]. El *Majzén* es el gobierno de las personas en donde el Rey es el centro que maneja el conflicto entre los distintos actores, para mantenerse por encima de ellos, y la administración de las cosas se deja a la tecnoestructura.

El Rey junto con el *Majzén*, en donde las relaciones informales interpersonales son más importantes que las formales y reguladas, en donde se intenta mantener un equilibrio con todas las elites de la zonas geográficas y para ello sirven como interlocutores los *ulemas*, los *chorfas* y los jefes de las cofradías, Leveau lo asemeja a la "caja negra" del sistema político[120]. La teoría de sistemas a pesar de haber sido una de las teorías que más ayudó a explicar el juego institucional político y su permanente cambio y relación con el entorno que le rodea, ha sido criticada por no explicar los mecanismos de los procesos de toma de decisiones, la llamada caja negra. En Marruecos la caja negra del sistema político marroquí, quién decide y quién fija las reglas de juego, es el Rey alambrado por débiles alianzas personales que, sin embargo, han perdurado en el tiempo.

El incremento, por parte de la Monarquía, de las posesiones personales, inversiones y, propiedades, en casi todos los campos de la economía, ha sido junto con la política de cooptación de las grandes figuras críticas de los sindicatos, los partidos

[118] El libro de Mohamed TOZY, *Monarchie et Islam politique au Maroc,* Presses de Sciences Politiques, Paris. 1999, es muy interesante para profundizar en esta idea.
[119] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 263.
[120] LEVEAU, R. *Op. Cit.* Pag: 264.

políticos o los medios de comunicación, la estrategia llevada a cabo para mantener el estatus quo, o mejor dicho, su estatus quo.

Los golpes militares, el miedo a ver reforzado el papel del ejército y la Marcha Verde servirán a Hassan II para dar un nuevo impulso al sistema político sin dejarle mucho espacio a los partidos políticos y a los sindicatos.

El análisis de Leveau nos ha permitido llegar hasta la década de los 80. El paso del tiempo complica el análisis, ahora hay más factores que intervienen en estos juegos de alianzas entre las elites locales y el Palacio. La política interior está fuertemente determinada por las necesidades económicas y por las demandas de los ciudadanos más conscientes de sus derechos y, la presión internacional es mayor.

4.C.- LAS ELITES LOCALES EN LOS JUEGOS DE PODER DE LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS.

Lo que vamos a tratar de realizar es utilizar los instrumentos de análisis de Leveau hasta la década de los 90, por tanto, retomaremos las siguientes variables, las mismas que él utilizó, para aplicarlas a estas dos últimas décadas: la división administrativa territorial, el modo de escrutinio, el desfase entre el mundo urbano y el mundo rural, la red de elites locales administrativa y el papel de los partidos políticos.

La primera variable que analizamos fue ***la división administrativa territorial***. Hasta 1992 permanece invariable, al menos a grandes rasgos, el número de las comunas. Así como las provincias y prefecturas habían sufrido una lenta evolución en su número, dividiéndolas en función de dos claves, el control social y la estabilidad política de las grandes agrupaciones, las comunas se mantuvieron en su número. Hasta 1992 que se produce prácticamente una duplicación de su número.

TABLA V.1

TIPO DE COMUNA	**1984**	**1992**	**1994**	**2000**
COMUNAS RURALES	760	1298	1298	1298
COMUNAS URBANAS	99	246	248	250
TOTAL COMUNAS	**859**	**1544**	**1546**	**1548**

Es claro, que a partir de 1992, se multiplican por dos el número de consejeros necesarios para desempeñar un mandato público, que han pasado más de 30 años desde las primeras elecciones locales y que, por la inercia de estas circunstancias, es evidente que se ha debido producir una renovación de las elites locales y una ampliación cuantitativa que incide, como es natural, en la conformación de las alianzas y de su peso dentro del sistema político nacional. Esta variable nos da por un lado, una clave cualitativa, en treinta años no ha habido modificación alguna del mapa administrativo comunal, a pesar de las continuas críticas dirigidas a la comuna. Estas críticas entendían a la comuna como un ente local demasiado grande y demasiado alejado de los ciudadanos, que no presentaba una identidad colectiva ni servía como espacio para el desarrollo, por lo que algunos autores persisten en la importancia de los *duares*, estructura tribal como punto de unión y también de despegue del desarrollo local. Si no se incrementa el número de comunas se frena un problema de gestión, como el que tiene Francia con sus más de 36.000 comunas, pero el discurso oficial de acabar con los lazos étnicos y con las identidades tribales, que ya concluimos que no fue cierto que se siguiera en todo el territorio o, lo que es lo mismo, no fue el criterio que guiaba la distribución de la población en comunas, si no ha habido división hasta 1992, era imposible alcanzar este objetivo político. La pista cuantitativa que nos aporta esta variable es la de un incremento sustancial del número de consejeros y presidentes que será un criterio que no vamos a despreciar en ningún momento.

Ahora bien, si tenemos en cuenta la variable ***escrutinio***, la carta comunal de 1976, que supuso un serio avance hacia la descentralización como ya hemos analizado

en los anteriores epígrafes de este capítulo, no varió ni un ápice la forma de votación, que sigue siendo uninominal a una vuelta. Cada circunscripción elige a un único candidato.

Está demostrado que la votación uninominal a una vuelta perjudica a los partidos políticos y favorece la permanencia de las elites locales. Este caballo de batalla permanente de los partidos políticos, que ha sido el sistema de votación, sigue sin ser cambiado por lo que se prima la influencia de las elites y se favorece la separación de los partidos políticos del mundo local. Esperemos que esta vez la proclamación del nuevo Rey, Mohamed VI, sobre la promesa de la reforma de la ley electoral antes de las elecciones del 2002 lleven a un sistema más igualitario para todas las fuerzas políticas y más representativo de las distintas opciones políticas que existen entre la población marroquí actual.

Las declaraciones oficiales de pretendida despolitización de las elecciones locales justificaba la presencia de los candidatos llamados "*sans appartenence politique*", sin filiación política. Este fenómeno encubría una estrategia desde el poder central de apoyo a candidatos que formaban parte de las elites locales pero que no querían ver engrosar las filas de los partidos políticos, de esta manera, no sólo dividía el voto de la población, sino que facilitaba las coaliciones para la formación de gobierno local y el transfuguismo.

La evolución de los representantes pertenecientes a la categoría "sin pertenencia política" ha sido la siguiente:

TABLA V.2

TENDENCIA POLÍTICA	% DE REPRESENTANTES. CONSEJOS DE 1983	% DE REPRESENTANTES. CONSEJOS DE 1992	% DE REPRESENTANTES. CONSEJOS DE 1997
SAP	22,33	14,22	9,92

Es cierto que se ha producido un descenso notable de los candidatos "sin pertenencia política" elegidos en las elecciones locales pero, si los comparamos con los datos de los escaños conseguidos por las fuerzas políticas, hasta 1997 no tiene efectos reales el descenso del porcentaje de escaños conseguidos. Las razones vienen motivadas por el mal funcionamiento de la *Kutla*, la falta de identificación del electorado con un

partido político, que es un factor muy importante en análisis del voto, la falta de implantación de los partidos políticos y la desconfianza de los electores hacia los partidos.

Si además, lo comparamos con el número de presidentes de comunas que han conseguido los "sin pertenencia política", aún es mayor su influencia en la vida política local, lo que, por otro lado, es lógico si tenemos en cuenta que eran la agrupación que mayor número de votos conseguía, por lo menos, hasta 1992.

El número de presidentes "sin pertenencia política" por tipo de comuna también ha evolucionado desde las elecciones de 1983:

TABLA V.3

TIPO DE COMUNA	**1983**	**1992***	**1997**
URBANA	11	23	22
RURAL	195	183	131
TOTAL	**206**	**206**	**153**

* A partir de 1992 recordemos que el número de comunas prácticamente se duplica, por tanto el número de representantes "sin pertenencia política" sufre un descenso importante. Aquí es donde no podemos continuar obviando las transformaciones institucionales que emprendió Marruecos a raíz de los años 90 como fruto del consenso.

Los años 80 estuvieron marcados por una aproximación de Marruecos a las grandes organizaciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, mediante la puesta en marcha de las políticas de ajuste estructural. Estas políticas provocaron graves revueltas de la población que criticaban tanto la subida de los precios de los bienes de primera necesidad, hasta entonces subvencionados por el Estado, como medida de control social, como el aumento del paro y del nivel de vida. Los años 90, por el contrario se caracterizaron por el consenso y una cierta política reformadora. A pesar de su difícil comienzo con la postura de Hassan II ante el conflicto del Golfo, el Monarca supo remontar el descontento popular, mientras que las fuerzas políticas no supieron capitalizar en su beneficio de las movilizaciones de la población para conseguir sus reivindicaciones de mayor democratización y de reforma institucional. Hassan II bajo el manto del consenso

aceptado por todas las fuerzas políticas respetuosas del juego institucional marcado por el propio Rey, con la promesa expresa de un gobierno de alternancia y una declarada reforma constitucional, emprendió una serie de reformas institucionales además de las dos reformas constitucionales, la de 1992 y la de 1996. La reforma del código de inversiones; la reforma de la ley electoral (1992), la creación de una serie de Consejos que sirvieron como cooptación de elites y para facilitar los foros de diálogo, como el Consejo de Derechos Humanos y el Consejo Nacional de la Juventud y el Futuro; y la prometida regionalización fueron algunos de los cambios introducidos en la vida político- institucional más importantes. Ya hemos puesto de manifiesto en el capítulo dedicado a la regionalización, como este tema – la regionalización - centró el debate distrayendo a las fuerzas políticas de otros temas clave como las reformas económicas, la mayor democratización de las elecciones y el respeto de sus resultados, si bien, finalmente, los partidos aceptaron una ley que desarrollaba el reconocimiento constitucional de las regiones como colectividad local, sin llegar a cumplir con las expectativas creadas en el debate político. Por tanto, la región que se anunciaba como un paso más en el camino de la descentralización y como no, de la democratización, quedó en una institución débil con escasas y mal definidas competencias, con unos medios y unos recursos económicos prácticamente aún inexistentes y, con unas asambleas sin apenas, legitimidad democrática. Una región débil por un consenso fuerte, por una promesa de alternancia que también se cumplió a medias. A pesar de la llegada de los partidos de la *Kutla* al poder, a la formación de gobierno, Hassan II guardó la denominación de los llamados Ministerios de Estado que debían estar por encima del mercadeo político de reparto de puestos, de esta forma, Hassan II seguía conservando un fuerte poder dentro del Consejo de Ministros y , sobre todo, al Ministro del Interior, Driss Basri.

Sin querer adentrarnos en el tema de la sucesión de Hassan II por su hijo mayor Mohamed VI, sólo diremos que mientras no se reforme la constitución de 1996 que sigue otorgando al Rey amplios poderes reglamentarios, sobre las fuerzas armadas, e incluso legislativos, y no haya unas elecciones nuevas en las que el pueblo tenga la libertad de escoger aquellos candidatos que deseen y, la confianza de que se seguirá el criterio popular en la formación de gobierno, no se habrá producido un cambio en profundidad del sistema político marroquí. Así, el cese fulminante de Basri por Mohamed VI en noviembre de 1999 sin que el Presidente del Gobierno, Yussufi,

estuviera informado, muestra una vez más, que lo que ha sido vendido mediáticamente como el inicio de una nueva era en Marruecos, no es más que una manifestación del gran poder que aún preserva la institución de la Monarquía.

A pesar, de esta necesidad de una reforma en profundidad hacia la democratización, demandada por los ciudadanos y por algunas fuerzas políticas y sociales, debemos reconocer que la década de los 90 fue un momento de cambio, de cierta apertura y, de una visión de futuro por parte de Hassan II, que quería preparar a su pueblo y a las instituciones marroquíes para la modernidad.

Una de las manifestaciones en el mundo local, que es el que estamos abordando, es la disminución sustantiva de los consejeros y de los presidentes "sin pertenencia política" en los consejos comunales, si bien, en el mundo rural, siguen teniendo una fuerte presencia.

Aquí es donde es necesario introducir otra variable que cuando analizábamos los años 60 y 70 no se veía con tanta gravedad. Nos referimos al permanente y profundo ***desfase entre el mundo urbano y el mundo rural***[121]. Este desnivel fruto de la geografía, de la historia, (el Protectorado francés creó el mismo concepto de "Marruecos útil"), y los cuarenta años de Independencia, no han hecho más que agravar las diferencias económicas y sociales entre las diferentes regiones y dentro de las regiones, entre el mundo rural y el mundo urbano. Las infraestructuras[122], las inversiones privadas, la alfabetización, han sido deficitarios en el mundo rural lo que ha provocado la continuidad de ese Marruecos útil y de un Marruecos desheredado y atrasado fuente de emigración hacia el extranjero y del éxodo rural. En el funcionamiento de las elites locales y de su construcción de alianzas con el poder central podemos ver con toda nitidez las diferencias que existen entre el mundo urbano y el rural.

Probablemente esta variable puede ser señalada, en estas dos últimas décadas, como una de las más determinantes en el análisis de la composición, el funcionamiento, la representatividad, y las estrategias seguidas por las elites locales hacia el poder central y hacia los partidos políticos. El factor urbano va a determinar el comportamiento de la población hacia sus representantes democráticos o hacia las

[121] ZEMRANI, A. Bensalah. "Le president de la commune, animateur du développement local". *Revue marocaine de finances publiques et d´économie*, Spécial "Décentralisation/déconcentration. Nº 8. 1992. Páginas: 114-130, Pag: 129.

[122] El abastecimiento del agua potable en el medio urbano alcanza el 80% mientras que en el medio rural sólo el 15%. La tasa de electrificación del medio urbano es del 90%, mientras en el medio rural es del

autoridades administrativas, va a incidir en la iniciativa de la labor política y administrativa emprendida por los consejos comunales, y en su implicación con los partidos políticos.

La red de elites locales administrativa paralela a la de los representantes locales sigue tan vigente como en los años 60 y desempeñando un papel tan crucial, para la administración territorial y para el sistema político, como el que ejercía en esos primeros años de la Independencia.

Para un investigador y responsable político, actual director general de las colectividades locales dependiente del Ministerio del Interior, Mohamed Brahimi, se debería en vez de criticar a los *chiuj* y *almocadenes*, rendirles homenaje, porque son el relevo de la administración, hacen de carteros, de ayudantes en las campañas de vacunación, y de correa de transmisión entre los *caíd*es y la población[123].

Lo más grave y peligroso, sin quitar la importancia del papel que desempeñan los *chiuj* y los *almocadenes* (como canales de transmisión de las decisiones y de las exigencias del sistema administrativo local)[124], es que siguen sin pertenecer a la función pública, es decir, que a parte de no estar reglamentadas sus funciones, no cobran un sueldo fijo por parte del Estado. Las dos conclusiones inmediatas que se desprenden de esta afirmación, es que estos agentes de autoridad siguen perteneciendo a las elites locales, ya que pueden contar con otras fuentes de ingresos y dedicarse a las tareas de agente de autoridad, y la otra conclusión, es que la puerta a la corrupción y a la prevaricación sigue sin cerrarse.

En cuanto a su papel principal de control político de la población sigue vigente, siendo la primera fuente de información, la más cercana y la más fiable ya que viven con sus conciudadanos en el mismo barrio o en el mismo *duar*. Y en lo referente a la organización y al desarrollo de las elecciones y a las campañas electorales, los *chiuj* y los *almocadenes* son los que colaboran en la inscripción de los electores en las listas electorales, organizan la formación de las mesas electorales y siguen presentes en las

20%. BRAHIMI, Mohamed; ZIANI, Brahi, *Décentralisation et formation des élus locaux,* PNUD, CNUEH, Banque Mondiale. Mars. 1997. Pag: 45.

[123] Entrevista personal con Mohamed BRAHIMI, Dirección General de las Colectividades Locales, Ministerio del Interior, 23 de febrero de 2000.

[124] FAKIHI, M. *Op. Cit.* Pag: 61. Es más, para Fakihi estas competencias clásicas reconocidas a los *chiuj* y *almocadenes* lejos de disminuir se han incrementado por la mayor y más diversa intervención de la administración sobre la esfera local. Esta expansión de las tareas de los auxiliares de los agentes de autoridad va en detrimento del papel de los representantes locales y de la integración de la institución comunal (rural) en su entorno social y económico. Pag: 63.

campañas electorales y en los procesos de recuento de votos, si bien esto último, debido a una mayor presencia de los partidos políticos en todos los puntos del territorio marroquí, y de una sensibilización por parte del Ministerio del Interior, se ha debilitado.

El Ouazzani es el que nos señala, ya en los años 80, que la influencia de los representantes locales especialmente en los municipios, es mínima sobre cuestiones económicas y sociales (control de precios, aprovisionamientos, desconcentración financiera, enseñanza, ayuda nacional, artesanado, comercio, sistema fiscal,...)[125].

La relación de estos agentes de autoridad locales con respecto a los consejeros y presidentes de las comunas, la red de elites locales elegidas democráticamente, está determinada por las relaciones personales. Tanto el *bajá* como el *caíd* o el *cheij* adoptan una posición defensiva con respecto al presidente, se estudian, se analizan para ver quién puede manipular a quién, fagocitarle o bien, coexistir pacíficamente a través de mecanismos de negociación. Cada uno de los actores, pertenecientes a dos redes paralelas, intenta maximizar sus beneficios y mejorar su situación frente al que es considerado normalmente como su adversario[126]. Si bien es cierto, que las competencias y los poderes de los consejos comunales y, de forma especial, de los presidentes de los consejos, se han reforzado con la última reforma comunal, los *chiuj* y los *almocadenes* son la prolongación de la institución que ejerce la tutela sobre los entes locales. Pero en donde se puede ver con mayor nitidez la influencia de estos agentes de autoridad es en la relación con los ciudadanos, que prefieren, por regla general, acudir a ellos antes que a sus representantes locales para la resolución de sus problemas. La identificación de los *chiuj* y *almocadenes* con el *Majzén* les da mayores garantías y mayores posibilidades de acceso al poder central para que solucionen sus problemas y den respuesta a sus demandas.

Abouhani, tras hacer un estudio de campo de la percepción de los habitantes del sistema de autoridad en el medio urbano, avanza algunas conclusiones en este sentido[127]. En los barrios periféricos, especialmente en el seno de los *bidonvilles*, la gente se dirige únicamente al *almocadén* o al *caíd* para poner de manifiesto sus demandas. La realidad de que el *caíd* sea quien tenga el poder de recurrir a la fuerza para evacuar los *bidonvilles* hace que los individuos prefieran dirigirse a quien tiene la

[125] EL OUAZZANI, Abdellah. *La gestion municipale au Maroc.* Pag: 48.
[126] EL OUAZZANI, A. *Op. Cit.* Pag: 50.
[127] ABOUHANI, Abdelghani. "Les pouvoirs dans la ville: multiplicité des centres de decision et attitude des populations". *Correspondences.* Bulletin de l´IRMC. Nº 14. Janvier 1994. Pag: 12.

capacidad de decisión última. Incluso para cuestiones como la limpieza y mantenimiento de las fuentes, que es competencia en principio, del municipio, al final, recae en los agentes de autoridad. Aún así, algunos representantes locales, por propia iniciativa y por su dinamismo se acercan a este tipo de población, pero si al final llegan a tener cierto eco entre la población es simplemente porque le consideran como un posible interlocutor ante el *caíd* y no con la conciencia de que el representante sea quien tenga el poder para poder solucionar sus problemas de urbanización, electrificación o de abastecimiento de agua potable. Sin embargo, en los barrios centrales y reglamentarios se dirigen directamente al municipio, mientras que los clandestinos ponen su confianza en los agentes de autoridad. Además, existe otra ventaja, en el caso de que el procedimiento informal iniciado por vía del *almocadén* o del *caíd* fracase les queda la posibilidad de acudir a los representantes. La población se beneficia así de la competencia por ocupar puestos de poder que persiste entre la red administrativa de elites locales y la red política de representantes. La carta comunal cambió el orden de reparto de las competencias entre los agentes de autoridad y los representantes, pero no ha podido modificar el modo de percepción de la autoridad por parte de la población en la esfera local[128]. Pero en estas percepciones influye el hecho de la superposición del agente de autoridad al sistema municipal. En el caso de las empresas públicas como las de agua, electricidad, y transporte podemos encontrar en sus consejos de administración algunos representantes locales, miembros del Ministerio del Interior, de Urbanismo, y de Finanzas. La mayoría numérica de los representantes locales es amortiguada por la presencia del gobernador en su calidad de presidente del consejo de administración.

Unos representantes locales frenados no por los textos legales sino por su incompetencia, su escasa formación y, también, por la debilidad de los recursos materiales y financieros asignados a las comunas, hace que el papel de los *chiuj* y de los *almocadenes* sea más importante que el de los representantes. Pero es en este punto, en donde de nuevo aparece la clave urbano/rural. La diferencia de formación, de capacidad de iniciativa y de recursos de los representantes de comunas urbanas hace que esta situación se invierta, siendo los consejeros y los presidentes de las grandes comunas urbanas quienes ciertamente gestionen los asuntos locales, y son capaces de responder a las demandas de los ciudadanos, sin necesidad de interlocutores pseudo-administrativos.

[128] ABOUHANI, A. *Art. Cit.* Páginas: 13, 14.

Abouhani en un artículo más reciente pone de manifiesto una idea que hasta ahora nadie había reivindicado, no tanto la inexistencia del centralismo al que se le achacan todos los males, sino la existencia de un poder comunal autónomo. Su demostración se basa en la introducción de la variable urbanismo y ordenación del territorio. Precisamente, en los años 70, cuando se promulga la carta comunal es cuando los terrenos comienzan a alcanzar unos precios muy altos, y se le reconoce al consejo comunal amplias competencias sobre la determinación de los terrenos urbanizables y la gestión de esos terrenos a construir[129].

Es cierto que el plan de ordenación que debe durar veinte años debe ser aprobado por la administración central, pero los representantes locales han buscado los mecanismos para esquivar todas estas limitaciones legales. Además el colapso de la administración central, las lagunas de la legislación al respecto, justifican las violaciones, por parte de los representantes locales, de la legislación. Estas violaciones pueden traducirse bajo una forma legal, es decir, la concesión de licencias de construcción o bien bajo formas ilegales, como es la construcción clandestina con el consentimiento, conocimiento e incluso impulso (con la aportación de las instalaciones mínimas necesarias) del consejo comunal[130]. Lo que ocurre es que los representantes locales no actúan simplemente movidos por las necesidades de sus electores, sino porque coincide en algunos representantes la condición de propietarios de terrenos urbanizables o no, con la posesión de su mandato. Esto les envía a los centros de distribución de riqueza bien como intermediarios que intercambian información, autorizando o prohibiendo ciertas demandas, para conseguir apoyos, o bien, haciéndola investir de legalidad, de forma directa, a través de la influencia que tienen dentro del consejo comunal.

En cualquier caso, la condición de propietario refuerza la posición de representante, también en la esfera nacional y, si además, se da el caso de que el presidente del consejo comunal es diputado nacional con más fuerza puede actuar. Las relaciones del presidente/diputado con los funcionarios de los servicios exteriores e incluso con el gobernador, se ven mejoradas sustancialmente en beneficio de aquel que goza de un reconocimiento político nacional y de las posibilidades de recurrir

[129] ABOUHANI, Abdelghani. "Pouvoir communal et gestion territoriale". En *La revanche des territoires*, Ali SEDJARI (DIR), l´Harmattan y GRET, Rabat, 1997. Páginas: 193-205.
[130] ABOUHANI, A. *Art. Cit.* Pag: 197.

directamente a Rabat para solucionar sus asuntos, es decir, que tienen acceso a otros canales con más poder que los locales.

Por tanto, para Abouhani es necesario romper con esa imagen del representante local bajo tutela o manipulado por el poder central[131]. Es más, también en las relaciones con sus conciudadanos, estos van a preferir acudir al presidente del consejo comunal para que les solucione sus problemas de vivienda o de instalaciones de sus barrios clandestinos, entre otras razones, porque ha sido él el que ha construido un barrio despreciando las normas oficiales y favoreciendo ciertas formas de pago más accesibles para los ciudadanos. De ahí, que sea un modo de ganarse un electorado seguro y agradecido, tanto que le ponen su nombre a las calles o a alguna plaza, y lo consideren como un *cheij*, como un santo[132].

Lo curioso es que el notable no sólo necesita en la actualidad ser propietario de algunos terrenos sino también, tener el mandato local para tener acceso a los consejos comunales, para violar las leyes sobre urbanismo. Como es lógico, el poder central no ignora estas prácticas, pero las tolera a cambio de despolitizar sus acciones locales[133]. Prefiere la violación sistemática de las disposiciones normativas y de los mecanismos reglamentarios antes que ver una actuación política emprendedora desde la esfera local.

Sin embargo, en el mundo rural, el desconocimiento de las disposiciones normativas, que le dan un margen de maniobra bastante amplio, las inercias, y la escasa formación provoca el recurso permanente a los agentes de autoridad por parte de los consejeros y del presidente de la comuna, como por parte de la población que se siente más segura con los *chiuj* y *almocadenes* que con aquellos que ellos mismos han elegido[134].

En el caso de aquellos representantes locales que no hayan salido del grupo de notables locales, una vez elegidos se ven inmersos en él, o al menos así es percibido, como consecuencia de su capacidad de influencia en el seno de este grupo de elite y

[131] ABOUHANI, A. *Art. Cit.* Pag: 201.
[132] ABOUHANI, A. *Art. Cit.* Pag: 204.
[133] ABOUHANI, A. *Art. Cit.* Pag: 205.
[134] La consecuencia que se desprende de la falta de una acción positiva y concreta por parte de los órganos descentralizados es que la población permanece insensible a su papel y a sus poderes formalmente reconocidos. Esto contribuye en el retraso de la toma de conciencia por parte de la población de la importancia política y administrativa de la institución comunal. El círculo vicioso sigue funcionando: el inmovilismo de los representantes incide en el inmovilismo de la población y éste a su vez en el de los representantes y no hay nadie, especialmente en el mundo rural, que tenga la iniciativa de romperlo. FAKIHI, Mohamed. *La commune rurale au Maroc, la décentralisation à l´épreuve. Étude de*

porque es también un interlocutor privilegiado del agente de autoridad. De ahí que los electores, los ciudadanos carezcan de todo interés para los representantes locales[135].

Baldous habla de tres graves déficits que afectan de forma más concreta a los representantes locales: la falta de formación, la falta de disponibilidad (el problema de la acumulación de mandatos y el pago de pequeñas indemnizaciones por el desempeño de los mandatos locales sigue sin ser resuelto) y la falta de representatividad (el alejamiento sistemático del representantes de sus electores frente a la pervivencia de lazos tradicionales con el grupo de elites locales del que han salido o con los agentes de autoridad, incide en la desconfianza y en la apatía del electorado con respecto a sus representantes políticos en la esfera local)[136].

La reforma de 1976 amplió el campo de trabajo de los representantes locales, a partir de ese momento deben enfrentarse a textos legales complejos, resolver un mayor número de problemas, tomar decisiones sobre la gestión y tener la capacidad de negociar con otros actores tanto políticos como de la administración y de la sociedad. Los representantes locales deben asegurar la planificación, la estrategia, la reglamentación, la decisión, la realización, la ejecución, el seguimiento y el control de las políticas locales. No se trata sólo de opciones políticas sino también económicas[137].

Esta mayor complejidad de las tareas encomendadas a los representantes locales no va acompañada de una formación y preparación adecuada para hacerle frente. A pesar de los esfuerzos desde el Ministerio del Interior por impulsar ciclos de formación específicos para los representantes locales y, a pesar, de la mejor formación de los que llegan a detentar en la actualidad un mandato público local, el desfase es muy grande. La formación no puede ser la única solución que se dé desde el poder central. Brahimi y Ziani proponen reformar una serie de aspectos característicos de la vida política de la esfera local: el modo de escrutinio uninominal, el estatuto de los representantes locales en donde se acabe con la gratuidad del desempeño de esta función, con la responsabilidad personal de los presidentes de las comunas en caso de cometer una imprudencia o faltar a una obligación legal y, una mayor intervención por parte de los partidos políticos a la hora de seleccionar a sus candidatos a las elecciones locales. Con

cas: la commune de Sebâa Rouadi. Thèse de doctorat. Université de Droit, d´Économie et des Sciences d´Aix-Marseille. Faculté de Droit et de Science Politique. Aix-en-Provence. 1995. Páginas: 159, 161.

[135] FAKIHI, M. *Op. Cit.* Pag: 192.

[136] BALDOUS, André. "La réforme communale au Maroc". *Annuaire de l´Afrique du Nord,* Vol XVI, 1977, Páginas: 283-310, Pag: 300, 303.

respecto a la cuestión de la presencia de los partidos, es cierto, que el modo de votación impide la implantación de los partidos políticos y que el alto de número de puestos (24.236) a cubrir en los consejos comunales, hace que los partidos tengan que apadrinar algún candidato sobre el que no se puede ejercer ningún control ni sigue una disciplina de partido.

Con la siguiente tabla queremos dar una muestra de la evolución del nivel de instrucción de los representantes locales desde 1976 a 1997[138]:

TABLA V.4

NIVEL DE INSTRUCCIÓN	1976		1983		1992		1997	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Sin instrucción	5676	42,50	5386	34,76	7108	31,90	5913	24,40
Primaria	5365	40,17	5958	38,46	6015	26,99	7497	30,93
Secundaria	1874	14,03	3188	20,58	6153	27,62	6750	27,85
Superior	440	3,30	961	6,20	3006	13,49	4076	16,82

Las cifras bastan para ver la clara evolución que ha sufrido el nivel de instrucción de los representantes locales aunque debemos destacar que aún, en 1992, el 31,90% de los electos pertenecen a la categoría, sin ningún tipo de instrucción. Desde 1976 sólo ha descendido en 11 puntos, la misma diferencia que hay entre el porcentaje de representantes con formación universitaria del 13,49 % en 1992, frente al 3,30 en 1976.

En cuanto al origen socio-profesional de los representantes locales podemos presentar los siguientes datos que demuestran la persistencia del medio rural o, para ser más exactos, del mundo agrícola en los consejos comunales que siguen siendo dominantes con un 36,9%, en 1992, a pesar del fuerte descenso con respecto a 1976 cuando contaban con el 62% del total de los representantes locales[139].

[137] BRAHIMI, Mohamed; ZIANI, Brahim. *Décentralisation et formation des élus locaux.* PNUD, CNUEH, Banque Mondiale.Rabat. Mars. 1997. Páginas: 50 y 52.
[138] BRAHIMI, M. ZIANI, B. *Op. Cit.* Pag: 58.
[139] Esta tabla es de elaboración propia a través de los datos proporcionados en los libros de BRAHIMI, M. ; ZIANI, B. *Op. Cit.* Pag: 59 y *Les collectivités locales en chiffres,* publicado por la Direction Générale des Collectivités Locales du Ministère de l´Intérieur. 1998. Pag: 42

TABLA V.5

Profesión	1976		1983		1992		1997	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Profesor	1219	9,12	1499	9,68	2754	12,36	2614	10,79
Funcionario	691	5,17	1292	8,34	2418	10,85	2910	12,01
Agricultor	8288	62,06	7656	49,42	8220	36,89	8169	33,71
Comerciante	1932	14,47	2507	16,18	3359	15,08	3787	15,63
Profesión liberal	355	2,65	369	2,38	805	3,61	871	3,59
Asalariado	677	5,07	936	6,04	2420	10,86	3010	12,42
Otros	193	1,45	1234	7,96	2306	10,35	2875	11,86
TOTAL	13355	100	15493	100	22282	100	24236	100

Otra nota, que podemos destacar de estos datos sobre la distribución de los consejeros comunales en función de su profesión, es que los funcionarios junto con los profesores representan el siguiente grupo con mayor representación tras los agricultores. La razón es bien sencilla, las facilidades y la tranquilidad que proporciona la función pública para el desempeño de un mandato político no son las mismas, a pesar de las garantías establecidas, que las que ofrece un empresario privado. Las personas que ocupan una profesión liberal no se sienten atraídos para ser consejeros comunales ya que la retribución con respecto al tiempo y al esfuerzo que deben dedicarle no les compensa.

En cuanto al análisis de la edad[140] de los representantes locales, lo único que pone de manifiesto es el alejamiento de los jóvenes del mandato público local. Hay que tener en cuenta que a pesar de las distintas batallas desde los partidos de la *Kutla* cuando estaban en la oposición por bajar la edad del elector a 18 años y la de los

[140] La tabla que presentamos a continuación sobre los grupos de edad de los consejeros comunales es de elaboración propia a través de los datos proporcionados en los libros de BRAHIMI, M. ; ZIANI, B. *Op. Cit.* Pag: 60 y *Les collectivités locales en chiffres*, publicado por la Direction Générale des Collectivités Locales du Ministère de l´Intérieur. 1998. Pag: 41.

candidatos a 21, la decisión a la que se llegó fue la de 20 años para los electores y 23 para los candidatos.

Si además tenemos en cuenta que de una población de 27 millones el 65,5% son menores de 30 años se hace más patente el desfase entre la población y sus representantes locales[141].

TABLA V.6

Grupos De Edad	**1976**		**1983**		**1992**		**1997**	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
< 25	0	0	0	0	3	0,01	124	0,51
25 A 34	2277	17,05	2343	15,12	2530	11,36	3727	15,38
35 A 44	4180	31,30	4863	31,39	7993	35,87	8394	34,63
45 A 55	4257	31,88	4590	29,63	6301	28,28	7037	29,04
> 55	2641	19,77	3697	23,86	5455	24,48	4954	20,44
Total	13355	100	15493	100	22282	100	24236	100

El ejecutivo comunal, es decir, los presidentes de los consejos comunales tampoco escapan al fenómeno del analfabetismo.

En esta tabla podemos observar la evolución del nivel de instrucción entre los presidentes comunales de 1992 y 1997 por comunas rurales y comunas urbanas[142].

[141] En 1998 la población en Marruecos ascendía a 29.114.500 habitantes.

[142] *Les collectivités locales en chiffres*, publicado por la Direction Générale des Collectivités Locales du Ministère de l´Intérieur. 1998. Pag: 49. Si sólo hemos incluido los datos de 1992 y 1997 y no los de 1983 y 1976 como estábamos haciendo para las anteriores tablas es porque sencillamente no disponíamos de los datos, que ni siquiera en los indispensables *Collectivités locales en chiffres* de años anteriores aparecen.

TABLA V.7

Nivel De Instrucción	Año	Sin Instrucción	Primaria	Secundaria	Superior	Total
Consejos Comunales	1992	271	380	515	378	1544
	1997	191	383	521	452	1547
	Tasa de crecimiento en %	-29,52	0,79	1,17	19,58	0,19
Comunas urbanas	1992	7	24	104	112	247
	1997	8	22	106	113	249
	Tasa de crecimiento en %	14,29	-8,33	1,92	0,89	0,81
Comunas rurales	1992	264	356	411	266	1297
	1997	183	361	415	339	1298
	Tasa de crecimiento en %	-30,68	1,40	0,97	27,44	0,08

El presidente comunal que como decíamos debe ser un gestor en donde no sólo debe saber adoptar decisiones políticas, administrativas y económicas sino que además, está al frente de la administración local y, por tanto, implicado en la implementación de las políticas públicas, sigue habiendo todavía 191 presidentes sin instrucción, de los cuales 183 en las comunas rurales sobre un total de 1547. De nuevo, lo más sorprendente es el desfase también en este sentido entre el mundo urbano y el mundo rural. Recordemos que la legislación no establece ninguna diferencia jurídica entre comunas urbanas y comunas rurales sin embargo la norma no basta para acabar con las diferencias entre el mundo urbano y el rural.

Por último, vamos a centrarnos en los datos sobre la evolución de las profesiones de los presidentes de los consejos comunales[143].

[143] *Les collectivités locales en chiffres*, publicado por la Direction Générale des Collectivités Locales du Ministère de l´Intérieur. 1998. Pag: 53.

TABLA V.8

Profesión	1992	1997	Tasa de Crecimiento en %
Agricultor	437	398	-8,92
Comerciante e Industrial	301	309	2,66
Funcionario	242	217	-10,33
Profesor	239	223	-6,69
Profesión liberal	123	146	18,70
Asalariado	81	82	1,23
Artesano	15	8	-46,67
Otros	106	164	54,72
TOTAL	**1544**	**1547**	**0,19**

Lo más llamativo de estos datos es el notable descenso de los artesanos en los puestos de presidente de los consejos comunales, así como de los funcionarios y agricultores que, a pesar de ser el sector con mayor presencia, no se traduce a la hora de elegir el ejecutivo comunal, dejando esta función como lo demuestra de forma más clara, en estas últimas elecciones, a las profesiones liberales.

El desinterés por parte de los ***partidos*** por el mundo local sigue siendo manifiesto[144]. Aquí reside una de las mayores contradicciones que podemos encontrar en el universo de los partidos políticos marroquíes, por un lado, la aceptación del juego institucional articulado alrededor del consenso en donde la descentralización a mediados de los 70 y la regionalización en los 90, ha sido el tema estrella que ha conseguido aglutinar el acuerdo de todas las fuerzas políticas en lid, pero, sin haber sido nunca las precursores de estas demandas, ni de ninguna reivindicación de tipo local. Recordemos que tanto la carta comunal como la regionalización impulsada en 1984 y consolidada legislativamente en los 90, no es más que el fruto de una decisión unilateral descendente que provenía del Rey.

[144] Los partidos políticos tienen la obligación de presentar candidatos formados capaces de convertirse en presidentes gestores de los asuntos locales para que evitar la permanente sumisión del representante frente al agente de autoridad. ZEMRANI, A. Bensakah. *Art. Cit.* Pag: 129

Lo local ha servido a los partidos políticos sólo para sumarse al carro del consenso en torno a temas que fácilmente se podía alcanzar, pues todo el mundo en principio estaba de acuerdo, dejando fuera del debate público los temas que habían interesado a los partidos políticos, la democratización del sistema político y la garantía de unas elecciones libres. Estos objetivos tan legítimos y tan necesarios para la modernización del país, se pervierten cuando se negocian sin transparencia y cuando en el fondo se dejan atrás estos objetivos. Todo esto pone de manifiesto que los partidos lo que realmente aceptan y reclaman, es el reparto de poder. Esta ha sido una de las grandes críticas hechas al gobierno de coalición liderado por Yussufi, el haber aceptado formar gobierno sin remozar las estructuras. Su justificación la resumen en el hecho de que si no entran dentro del sistema no pueden avanzar en las reformas necesarias, desde fuera, es cierto que no se puede hacer nada porque así lo han demostrado más de treinta años de historia. La justificación pierde toda su validez cuando desde muchos puntos se pide tras la muerte de Hassan II, la celebración de nuevas elecciones, esta vez libres, sin componendas ni cuotas, para que se pueda acometer los procesos de reformas, y sin embargo, esta idea se diluye y no se acepta desde el poder[145].

Evidentemente, los partidos políticos no ignoran la importancia de la presencia local entre otras razones por la acumulación de mandatos. Cuanto más consejeros comunales tenga un partido más posibilidades tiene de estar representado también en las otras asambleas de los distintos niveles de la administración territorial y de la Cámara de Consejeros.

La elección por medio del sufragio indirecto de los consejeros de las asambleas provinciales, de las prefecturas y de las regiones así como de la flamante Cámara de Consejeros hace que los partidos políticos se hayan interesado por incrementar su presencia y estructurar sus células en la esfera local. Sólo los grandes partidos y con una larga tradición son los que han conseguido estos objetivos.

Los datos que nos aporta Bernabé López en su último libro confirman estas ideas. "*Le Matin du Sahara et du Maghreb* del 20 de junio de 1997, revelaba tras las últimas elecciones municipales que de los 24.236 concejales electos, más de la mitad habían cambiado de partido entre las elecciones de 1992 y 1997. El partido con mayor índice de estabilidad era la USFP con 45,5 %, seguido por el *Istiqlal* con un 44,2% y el

[145] Ver: PAREJO FERNÁNDEZ, Mª Angustias. "El proceso electoral como indicador privilegiado de la transición tutelada en Marruecos". *Miscelánea de Estudios Árabes y Hebraícos. Sección Árabe-Islam.*

RNI con un 43,4%, bajando en torno al 30% en los partidos de la derecha (PND, 36,7%; UC, 33,6%; MNP, 33,3% y MP, 32,7%), para descender al 20,4% en el PPS y al 16,3% en la OADP[146].

Por tanto, ha habido cambios como el incremento cuantitativo de los representantes locales, una mejora en la formación, un reconocimiento legislativo de las competencias y los poderes de los consejos y de los presidentes comunales, una mayor presencia y estructuración de los partidos políticos en el territorio, una democratización de la función política e incluso de la red administrativa paralela a la de los representantes, en donde no sólo acceden las elites locales, sino que pueden ser escogidos como *chiuj* o *almocadenes* cualquier persona con cierta formación y que pueda garantizarse su supervivencia sin esperar unos honorarios por la función pública que desempeña[147], pero hay otros aspectos que no han variado. La forma de escrutinio que favorece la elección de candidatos conocidos salidos de las elites locales; la presencia indiscutible e irremediable de los agentes de autoridad local cuyo papel, especialmente en el mundo rural, sigue estando vigente; el sistemático olvido de los problemas y de las reivindicaciones locales por parte de los partidos políticos; la permanencia de los mecanismos *majzenianos* basados en las relaciones personales que cimentan las redes clientelares; un sistema muy alejado de la concepción de Estado moderno que proclama el poder central estar construyendo, nos conduce a afirmar que el papel de las elites locales no ha variado.

Es cierto que ha habido renovación de las personas, que se ha incrementado el número de representantes locales y de agentes de autoridad pero las prácticas siguen siendo las mismas. El inmovilismo, el alejamiento de los proyectos reformadores de las estructuras de producción y de propiedad en el mundo rural y, el mantenimiento de los mismos lazos personales desde las elites locales hacia el Palacio son la nota que podemos resaltar[148]. La progresión del mundo urbano, no ha destruido las antiguas

Vol. 48. 1999. Páginas: 271-296.

[146] LÓPEZ GARCÍA, Bernabé. *Marruecos en trance. Nuevo Rey. Nuevo siglo. ¿Nuevo Régimen?* Política Exterior. Biblioteca Nueva. Madrid. 2000. Pag. 151.

[147] En la actualidad la función de *almocadén* la puede desempeñar alguien que no sea considerado como elite local. La condición prealable de riqueza ya no es absolutamente necesaria. El *almocadén* puede recibir a los administrados en la casa comunal o en los locales del *caidato*, y no como antes, en su propia casa. FAKIHI, M. *Op. Cit.* Pag: 64.

[148] "El status quo y el inmovilismo son las dos características esenciales de la administración local en Marruecos" . LASFAR, Amina; MAHJOUBI, Abdelaziziz. *La commune marocaine depuis la reforme de 1976.* Mémoire de Licence. Université Mohamed V. Faculté de Sciences Juridiques Économiques et Sociales. Rabat. 1988. Pag: 8.

prácticas, sino que permanecen y el pacto de no mover nada, de no romper ninguna alianza hace que, por los menos, hasta el final del reinado de Hassan II, las elites locales en su doble vertiente de red política, red administrativa, fueran uno de los pilares más importantes de su reinado para seguir garantizando el control del mundo rural y su integración dentro del sistema político[149]. Tanta era su confianza en las elites locales, que tras la última reforma constitucional en la que se volvía a instaurar el sistema bicameral, para dar respuesta a la demanda de los partidos políticos de tener una Cámara de Representantes elegida en su totalidad por sufragio universal directo, se creó la Cámara de Consejeros formada por sufragio indirecto a través de los representantes locales de los distintos niveles de la administración territorial y de las cámaras profesionales y sindicatos. Esta segunda Cámara con pretensiones de representar los intereses territoriales y favorecer la regionalización, no era más que un freno a la Cámara de Representantes elegida por sufragio universal directo y en la que estaba previsto que ganaran los partidos de la oposición. La confianza estaba depositada en las elites locales que al estar presentes también en la alta política nacional frenaran las iniciativas de un gobierno con una mayoría salida de la tradicional oposición a Palacio.

Como Leveau y Waterbury nos podemos preguntar si este inmovilismo presente hasta el final del reinado de Hassan II, en los juegos de alianzas y la estructuración de las estrategias de aproximación al poder era sólo responsabilidad del Rey. La habilidad de Hassan II para mantener las diferencias y los conflictos latentes y convertirlos en equilibrios durante años, es innegable, la inteligencia de jugar con su legitimidad religiosa[150], para traducirla en aprobación plebiscitaria de su gobierno, la extensión de su poder en todas las esferas, social, económica y política gracias a ese extraño elemento llamado *Majzén*, ha sido una de las claves para entender el mantenimiento de un país entre la modernidad y la tradición, pero las fuerzas políticas del país no han sabido reaccionar. Es cierto que desde la frialdad científica es fácil abogar por la coalición de las fuerzas democráticas contra un sistema despótico que jugaba con la

[149] La estabilidad de las masas y especialmente del mundo rural se consiguió "gracias al mantenimiento de viejas estructuras de carácter social, religioso y político, esta empresa se ha llevado con el acuerdo tácito incluso con la participación activa de una amplia fracción de la clase dirigente que se beneficiaba en contrapartida, de ventajas de todo tipo que procura la proximidad del poder". ROUSSET, Michel "Changements institutionnels et équilibres des forces politiques au Maroc: un essai d´interprétation". *Annuaire de l´Afrique du Nord,* Vol XVI, 1977, Páginas: 189- 213, Pag: 212.

[150] Que si bien es cierto que la Monarquía no detenta el monopolio exclusivo del campo religioso como bien nos demuestra Tozy en su libro ya citado *La Monarchie et Islam politique au Maroc*, la utilización política que le dio Hassan II fue más orientada hacia el inmovilismo que como trampolín para las reformas.

ambigüedad de las elecciones, de una apertura de la prensa, y con el reconocimiento del pluripartidismo, pero no podemos olvidar, la represión, la persecución, la tortura, la censura, el olvido, la ruina con la que se castigaba al que se salía fuera del juego institucional creado por Hassan II. Por tanto, el papel de Hassan II ha sido fundamental para explicar el inmovilismo y las alianzas con las elites locales.

No queríamos finalizar este apartado sin dedicar unas palabras a la obra de Parejo Fernández sobre las elites parlamentarias desde 1977 a 1993. Dos de las tesis de esta interesante investigación en las que nos vamos a centrar son las siguientes: el *Majzén* es una estructura móvil que ha sabido sobrevivir porque ha sabido adaptarse, es más, desde 1977 se ha producido un nuevo pacto social en el que aparecen la tecnoburocracia y las clases medias como nuevos actores dentro del juego nacional de alianzas de Palacio[151]. El contexto de esta apertura o de esta ampliación de la base social en la que sustentar el régimen político es la salida de unos años de crisis política y de debilidad del sistema en el que aprovechando el impulso del apoyo popular dado al Rey con la Marcha Verde, la reforma comunal, se celebran unas nuevas elecciones. También la descentralización como estrategia política surge de la debilidad del Estado, de la imposibilidad de hacer frente a las crecientes demandas de los ciudadanos. De ahí que haga una cesión de responsabilidad a las colectividades locales. El proceso de descentralización que ha sido lento y entendido desde una perspectiva "constructivista"[152], la emergencia de lo local o lo que es lo mismo, su reconocimiento desde el poder central, tras mucho tiempo de negación formal, no es más que la búsqueda de una nueva manera de legitimar al Estado. Y de nuevo, el papel de las elites locales en esta revancha del territorio, es la de servir de apoyo a un poder central que ha ejercido de promotor de ciertos cambios institucionales pero que persiste en sus modos (clientelares) y en sus estrategias de poder (alianzas).

[151] PAREJO FERNÁNDEZ, Mª Angustias. *Las elites políticas marroquíes: los parlamentarios (1977-1993)*, Agencia Española de Cooperación Internacional. Ediciones del Mundo Árabe e Islam. Política Árabe Contemporánea, Madrid, 1999. Pag: 328.

[152] RAOUNAK, Abdelhadi, profesor en el Institut National de l´Aménagement et l´Urbanisme. Rabat. Entrevista personal en Rabat, 27 de febrero de 2000.

La otra tesis es que para Parejo no debemos reducir (especialmente los investigadores extranjeros) la política, o lo político, a la acción de ciertos notables[153]. Con esta frase no queremos más que reconocer nuestras limitaciones en este ensayo de reflexión sobre las elites locales y su papel en el sistema político marroquí. El riesgo de confusión permanente o de identificación entre elite local y elite rural sobre todo, como consecuencia de los primeros estudios sobre las elites locales donde el mundo rural tenía tanta importancia, la falta de datos precisos y de estudios de campo con carácter general sobre las elites locales e incluso la ambigüedad de su definición, ha hecho más difícil esta introducción a las elites locales. La riqueza del campo político, y más el de Marruecos, va más allá de la acción de las elites locales. Un país de una riqueza cultural, histórica y política como el que nos ocupa no circunscribe su acción política a la de los notables pero aún, se percibe, por distintas vías, su pervivencia.

5.-LAS ELECCIONES LOCALES.

5.A.- LA EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

La primera consulta electoral fue la de 29 de mayo de 1960. Desde estas primeras elecciones, el poder central deja bien claro la voluntad de que las tasas de participación sean masivas. La organización de las elecciones en la esfera local ha respondido a la doble necesidad de hacer plebiscitar periódicamente al Jefe de Estado (arropado por los símbolos unanimitarios, Dios/Islam, Patria/Sahara, Rey/Monarquía) y, para ratificar a posteriori las estrategias políticas adoptadas[154]. Es más, para Claisse, las elecciones son el momento en el que cual se renuevan las redes clientelares pero manteniendo el apoyo de las elites tradicionales, especialmente, las rurales[155].

La tasa de participación a pesar de las dificultades iniciales de la inscripción de los votantes en las listas electorales como consecuencia de las quejas del *Istiqlal* y del Movimiento Popular, alcanzó el 75%. El cuerpo electoral estuvo formado por 4.172.000 inscritos.

En julio de 1963 se produce la renovación de los consejos comunales que a partir de ese momento serán elegidos por seis años. Se esperaba una mayor

[153] PAREJO FERNÁNDEZ, Mª A. *Op. Cit*, Pag: 327

[154] SMIRES, M´Fddel. "Discours décentralisateur et légitimation démocratique du pouvoir au Maroc". En *Revue de droit et d´économie.* Nº. 1. 1985. Páginas. 205- 222. Pag. 208

movilización de la población debido al contexto de reformas institucionales. El Frente para la Defensa de las Instituciones Constitucionales (FDIC), que no habían conseguido asentarse de una manera sólida con las elecciones generales, tenía grandes esperanzas en las consultas locales. El *Istiqlal* que estaba en la oposición tenía pocas posibilidades de ganar ya que no podía utilizar los resortes institucionales para hacer campaña y, además, tenía que competir con la Unión Nacional de Fuerzas Populares (UNFP). Claro está, que el único inconveniente que encontraba el *Istiqlal* no era la competencia leal con la UNFP[156], sino que detrás de esta estrategia de enfrentamiento entre los distintos partidos políticos, estaba la pretensión del Rey de restar peso al *Istiqlal* en las elecciones y reducir su capital de legitimidad como motor del movimiento de Independencia. En 1963, la tasa de participación fue del 76% de los 4.818.000 inscritos.

En 1969, las elecciones se celebraron con el contexto del estado de excepción. Los partidos políticos que habían sido separados de la vida institucional desde 1965 decidieron retirarse de la contienda, aún así, la tasa de participación fue del 76% de los 4.771.000 inscritos[157].

El contexto de 1976 es justo el contrario al de 1969, una gran movilización favorable al régimen que ya había puesto de manifiesto su adhesión con la Marcha Verde un año antes, parecía presagiar una alta tasa de participación. Las inscripciones en las listas electorales alcanzaron la cifra de 6.524.245 y la participación supuso un 66%.

Las siguientes elecciones se debían celebrar en 1982, sin embargo, prorrogaron un año más a los consejeros comunales para hacer coincidir las elecciones locales con las generales, que habían sido retrasadas en espera de la celebración del referéndum del Sahara. Esto sirvió para que los partidos políticos pudieran afrontar con mayor comodidad las elecciones de 10 de junio de 1983. La relativa apertura (se concede un espacio en televisión a aquellos partidos que fueran capaces de presentar 1.500 candidatos, una cifra igual al 10% del total de los escaños) y la garantía de que las ilegalidades cometidas por los agentes de autoridad podían ser denunciadas, dio cierto

[155] CLAISSE, Alain. "Les élections marocaines de 1983 et 1984". En *Annuaire de l´Afrique du Nord.* Vol. XXII. 1983. Páginas. 631-668. Pag. 633.
[156] PAREJO FERNÁNDEZ, Mª Angustias. "Génesis del sistema de partidos políticos en Marruecos". En *Revista Internacional de Sociología.* Tercera Época. Nº 23. 1999. Páginas: 145-170.
[157] SMIRES, M´Faddel. *Art. Cit.* Pag. 210.

impulso al electorado, cuya participación volvió a elevarse, para alcanzar el 71,93% de los 7.079.654 inscritos[158].

La lectura que se ha seguido haciendo de estas tasas de participación desde el poder central y, de forma más concreta, desde el Ministerio del Interior, es que con estas elecciones locales los electores ponían de manifiesto su marroquinidad, su vinculación al Trono Alauita y a Marruecos así como su movilización por la defensa del Reino[159].

Las elecciones locales han sido sistemáticamente manipuladas desde el Ministerio del Interior a través de sus agentes de autoridad e ideológicamente, han sido despolitizadas para contrarrestar a los partidos de la oposición. La pertenencia política de los consejeros fue considerada, por el discurso oficial, de tan poca importancia en 1960 que ni siquiera se publicaron las estadísticas oficiales con los datos sobre la pertenencia política de los representantes. El escrutinio uninominal favorece esta despolitización y se justifica con la búsqueda del mejor representante para la gestión cotidiana de los asuntos locales, alejado de las contiendas partidistas[160].

5.B.- ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES LOCALES.

5.B.1.-EL 28 DE JULIO DE 1963.

En las elecciones de julio de 1963, el FDIC, partido oficialista (Frente para la Defensa de las Instituciones Constitucionales), gana 10.000 escaños de 11.165, es decir un 90%. Este partido creado de forma artificial desde Palacio para competir de forma desequilibrada con los partidos políticos que habían surgido del movimiento nacional, obtienen en las elecciones legislativas de ese mismo año, sólo 69 de 144 escaños, menos del 50%. Este desnivel entre los resultados en unas elecciones locales con las

[158] CLAISSE, A. *Art. Cit.* Pag. 636.
[159] SMIRES, M´Faddel. *Art. Cit.* Pag. 211.
[160] Sobre las elecciones generales es interesante consultar: *Elecciones a las Cámaras.*Royaume du Maroc. Ministère de la Communication. Rabat. 1997. CENTRO ESPAÑOL DE RELACIONES INTERNACIONALES (ed.) *Marruecos, elecciones legislativas: 14 de noviembre de 1997.* Dossier de Prensa. Centro Español de Relaciones Internacionales. Madrid. 1998. BENNANI-CHRAÏBI, Mouna. "Sujets en quête de citoyenneté: le Maroc au miroir des législatives de juin 1993". *Monde arabe Maghreb-Machrek*. Nº 148, avril-juin. 1995. LÓPEZ GARCÍA, Bernabé. "La intervención administrativa y las elecciones locales marroquíes de junio de 1983". *Revista de Estudios Políticos.* Nº 36, noviembre-diciembre. 1983. MONTABES PEREIRA, Juan y PAREJO FERNÁNDEZ, Mª Angustias. "Morocco". En NOHLEN, Diëter y THIBAUT, B. *Elections in Africa. A Data Handbook.* Oxford University Press.

legislativas no es común, ya que además, las elecciones locales se utilizan como taller de ensayo para preparar los datos de las generales.

5.B.2.-EL 3 DE OCTUBRE DE 1969.

En estas elecciones los candidatos neutros, apoyados por el gobierno, habían ganado el 82% de los 11.166 escaños, es decir, 9.200 escaños. El Movimiento Popular como partido es el que mejor resultados obtiene con el 12%, es decir, 1.472 escaños. La lectura derivada de estos datos, de nuevo del Ministerio del Interior, era que el divorcio entre los electores y los partidos políticos era manifiesta. Lo que está claro es que los candidatos próximos al poder central se llevaron 10.671 escaños de un total de 11.200, más de lo que había conseguido el FDIC en 1963[161].

5.B.3.-EL 12 DE NOVIEMBRE DE 1976.

En 1976, los llamados "independientes" constituían un heterogéneo grupo formado por los pequeños y grandes notables rurales, comerciantes, jóvenes tecnócratas o ministros, etc. La nota común que los unía era que la gran mayoría era favorable al gobierno[162].

Los independientes ganaron 8.582 escaños de los 13.362, es decir, un 64%.

TABLA V.9

Número de candidatos y de escaños en las elecciones locales desde 1960 hasta 1976[163].

	29 de mayo de 1960	28 de julio de 1963	3 de octubre de 1969	12 de noviembre de 1976
Nº de Candidatos	47.000	25.060	19.557	42.638
Nº de escaños	10.200	11.165	11.167	13.362

Oxford. 1999. Y SANTUCCI, Jean-Claude. “Les élections législatives marocaines de 1997. Chronique d´une alternance”. *L´Annuaire de la Méditerranée.* GERM. Publisud. 1998.

[161] GOURDON, J. "Les élections communales marocaines du 3 octobre 1969". *Annuaire de l´Afrique du Nord.* Vol VIII. 1969. Páginas. 329-338. Pag. 337.

[162] BAUER, Jean-Louis. *Les élections communales marocaines du 12 novembre 1976.* Faculté des Sciences Juridiques Économiques et Sociales de Rabat. 1977. Pag. 25.

[163] SEHIMI, Mustapha. "Les élections communales du 12 novembre 1976". En *Revue Juridique, politique et Économique du Maroc.* 1977. Páginas. 295-315. Pag. 300.

Es decir, que en 1963 el ratio representantes/representados era de 2,25 candidatos por escaño, en 1969, 1,72 candidatos por escaño y, en 1976, 3,25.

Los candidatos de los partidos políticos presentados en la elecciones de 1976 suponían solamente el 41,11% del total, es decir, que el 59% estaba formado por los llamados independientes[164].

5.B.4.-RESULTADOS POR PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS ELECCIONES DE 1976

El *Istiqlal* obtuvo 2.184 representantes en 1976, entre ellos, 72 presidencias de consejos comunales (8 municipios y 6 centros). Mientras que en 1963 obtuvo 721 representantes y en 1969, 383. Es decir, que con el 17,83% de los votos y, el 16,34% de los escaños en 1976, el *Istiqlal* logra mejorar sus resultados fruto de la apertura del régimen y, del contexto favorable para los partidos de la oposición, ya que el Rey buscaba construir el consenso alrededor del cual emprender una nueva etapa en Marruecos tras la liberación del Sahara Occidental.

La USFP, en 1976, obtiene 874 mandatos, el 8,53% de los votos, 23 presidencias comunales (2 de municipios y 3 de centros autónomos). Si tenemos en cuenta que en 1960 había conseguido 2000 escaños[165], en 1963 131 escaños y, en 1969, 32, es obvio que en 1976 logra remontar los resultados, pero sin alcanzar los de 1960. En 1960 gozaba del prestigio de ser un partido que provenía directamente del Movimiento Nacional que había luchado y conseguido la Independencia, además, la sociedad estaba mucho más politizada que en las elecciones posteriores. Los pésimos resultados de 1969 no son más que la consecuencia de la proclamación del boicot contra las elecciones, de ahí que sólo se presentaran algunos candidatos a título personal.

Los resultados del Movimiento Popular (MP) en 1976 se resumen en: 1.045 representantes, un 7,82% del total de los escaños y, un 7,50% de los votos.
84 presidencias de comunas (dos de ellos, centros autónomos).

El MPDC (Movimiento Popular Democrático y Constitucional), en 1976, obtiene el 3,48% de los votos, 452 escaños, el 3,38% de los escaños. Consigue 26 presidencias de consejos comunales (3 municipios)[166].

[164] SEHIMI, M. *Art. Cit.* Pag. 302.
[165] Con estas cifras sobre la USFP, debemos recordar que en 1960 aún eran la UNFP, es decir, no se había producido aún la escisión.
[166] BAUER, J.-L. *Art. Cit.* Pag. 52.

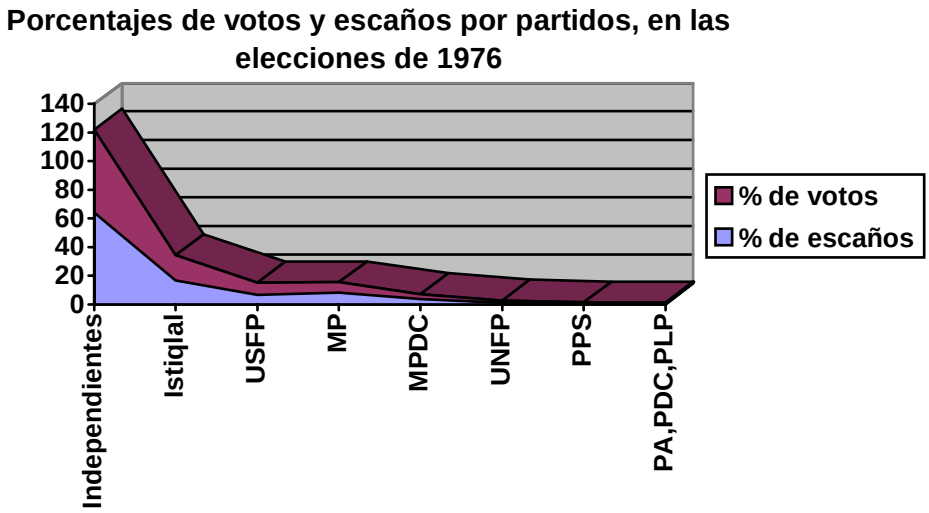
Los resultados de la UNFP (Unión Nacional de Fuerzas Populares), obtiene el 1,70% de los votos y 113 representantes, es decir, el 0,84% de los escaños.

El PPS (Partido del Progreso y del Socialismo), logra el 0,94% de los votos, los que se traduce en 26 escaños, es decir, el 0,19% del total de los escaños.

Resultados del PA(Partido de la Acción), PDC (Partido Democrático y Constitucional) y PLP (Partido de las Libertades y del Progreso): 0,93%[167].

Los Independientes alcanzaron en 1976, 616 presidencias, de las cuales 19 municipios.

Figura V.1



Las conclusiones que podemos avanzar de estos datos son, en primer lugar, la fuerte presencia de los independientes que consiguen el 64% de los escaños de los consejos comunales. Ya hemos explicado, que en la mayoría de los casos, los independientes eran candidatos que no pertenecían a ningún partido y que mostraban una clara proximidad a las políticas progubernamentales. En segundo lugar, analizando los resultados de los partidos de la oposición, vemos que hay una relativa correlación equilibrada entre votos obtenidos y escaños que les son otorgados, excepto en el caso de los partidos minoritarios en donde la correlación se invierte, y aquellos partidos que no alcanzan el 1% de los votos se ven penalizados a la hora de la distribución de escaños. Los partidos más próximos a Palacio, como el MP o MPDC, al contrario, ven que con un porcentaje menor de votos, obtienen proporcionalmente más escaños que los que le

[167] SEHIMI, M. *Art. Cit.* Páginas. 309-312

habrían correspondido si se hubiera seguido el mismo criterio que con los partidos de la oposición.

5.B.5.-EL 10 DE JUNIO DE 1983:

Los independientes habían formado desde 1978 la llamada Agrupación Nacional de Independientes (RNI) que obtuvo 2.211 escaños, el 13,58% de los escaños.

La escisión de este partido en 1981, el Partido Nacional Democrático (PND), obtuvo 1.839 escaños, el 11,59%.

La Unión Constitucional (UC) creada el 9 de marzo de 1983, obtuvo los sorprendentes resultados -si tenemos en cuenta su juventud- del 15,57%, es decir, 2.731 consejeros.

Las tres jóvenes agrupaciones con apoyos del poder central y de la administración, obtuvieron el 40,74% de los escaños, superando a los partidos de la oposición con una mayor tradición política.

En 1983 encontramos a 14.041 candidatos sin afiliación partidista, los llamados "neutros" que recuerdan evidentemente, a los llamados "sans appartenance politique" de 1997. Hay un matiz que distingue los neutros de los independientes. En 1977 se trataba de cubrir, con estos candidatos, el vacío dejado por los partidos políticos que se habían retirado de la lid electoral, mientras que en 1983, los neutros lo que intentan es evitar el monopolio de los partidos[168]. Los neutros alcanzaron los 3.451 escaños, el 21,13%[169] y el Movimiento Popular había alcanzado el 11,63%.

El *Istiqlal* que obtuvo 2.605 escaños y la USFP 538 sumaban entre los dos el 24,20% del total de los escaños.

Los equilibrios globales están predeterminados por el poder central en función de una concepción pluripartidista, en donde la subordinación de la clase política es manifiesta. Implícitamente, es admitido que ningún partido pueda ser mayoritario y que todos deben estar presentes aunque sea como meros figurantes[170].

Se ha producido una "desnaturalización del sistema electoral" con el reparto previo de la mayoría de los escaños para los partidos mayoritarios. "EL *Majzén* aparecía

[168] CLAISSE, A. *Art. Cit.* Pag. 639.
[169] SMIRES, M´Faddel. *Art. Cit.* Páginas. 209-215.
[170] CLAISSE, A. *Art. Cit.* Pag. 644.

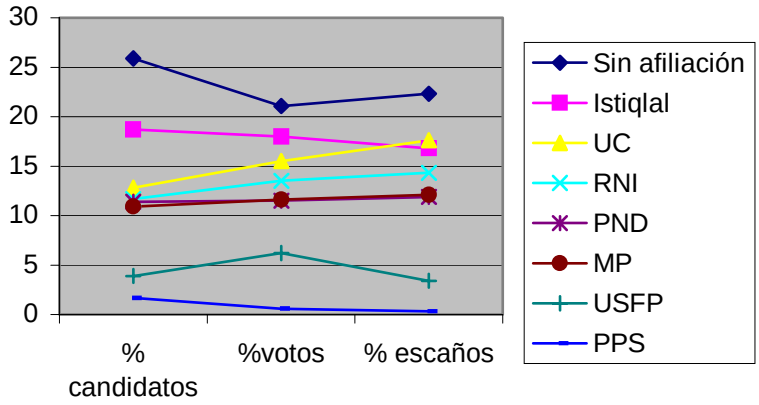
como árbitro equilibrado y oponiendo fuerzas concurrentes que habían - mal que bien- aceptado sus cuotas previas"[171].

TABLA V.10.-Elecciones de 1983[172].

PARTIDO	% Candidatos	% de votos	% de escaños
Sin afiliación	25,9	21,1	22,3
Istiqlal	18,7	18	16,8
UC	12,8	15,5	17,6
RNI	11,7	13,5	14,3
PND	11,4	11,5	11,9
MP	10,9	11,6	12,1
USFP	3,9	6,2	3,4
PPS	1,7	0,6	0,3

Figura V.2

Elecciones de 1983



De este gráfico podemos deducir que el partido político más perjudicado en el reparto de votos para la obtención de escaños es el Partido del *Istiqlal* y la USFP, mientras que la UC y el RNI se vieron beneficiados por una sobrerrepresentación.

[171] LÓPEZ GARCÍA, Bernabé. "Leyes electorales, artimañas legales: la legislación magrebí a la hora del pluripartidismo". En LÓPEZ GARCÍA, Bernabé; MARTÍN MUÑOZ, Gema; DE LARRAMENDI, Miguel H. (eds). *Elecciones, participación y transiciones políticas en el Norte de África.* Agencia Española de Cooperación Internacional. Instituto de Cooperación Internacional. Madrid. 1991. Páginas: 233-246. Pag. 235.
[172] CLAISSE, A. *Art. Cit.* Pag. 647.

TABLA V.11.-Los presidentes de los consejos comunales tras las elecciones de 1983[173].

COMUNAS	UC	PI	USFP	RNI	SAP	MP	MPDC	PND	PDI	TOTAL
Muncipios	21	10	8	8	5	2		5		**59**
Centros Autónomos	15	8		4	5	3		4	1	**40**
Total	36	18	8	12	10	5		9	1	**99**
Comunas Rurales	157	92	1	124	154	134	4	93	1	**760**
Total	**193**	**110**	**9**	**136**	**164**	**139**	**4**	**102**	**2**	**859**

En estas elecciones, aunque de una forma más moderada, vuelven a ganar los partidos afines al poder central, de muy reciente creación como eran el RNI, el PND y el UC, mientras que los partidos de la oposición se ven inmersos en el juego institucional y por tanto, presentes en él con un mayor reconocimiento, pero sin la garantía de ser el resultado de la libre elección de los electores. Por otro lado, el lastre de los llamados neutros, todavía en 1983, es del 21,13 de los escaños comunales.

[173] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Les collectivités locales en chiffres. 1992*. Pag. 24. Una tabla publicada en *Les collectivités locales en chiffres 1989*, en la p. 16 arroja unos datos diferentes sobre las mismas elecciones. La única explicación que encontramos para estas diferencias es por la celebración de elecciones parciales a lo largo del mandato que varía el panorama político aunque sea levemente.

5.B.6.- LAS ELECCIONES DE 16 DE OCTUBRE DE 1992.

Figura V.3.-Elecciones de 16 de octubre de 1992[174].

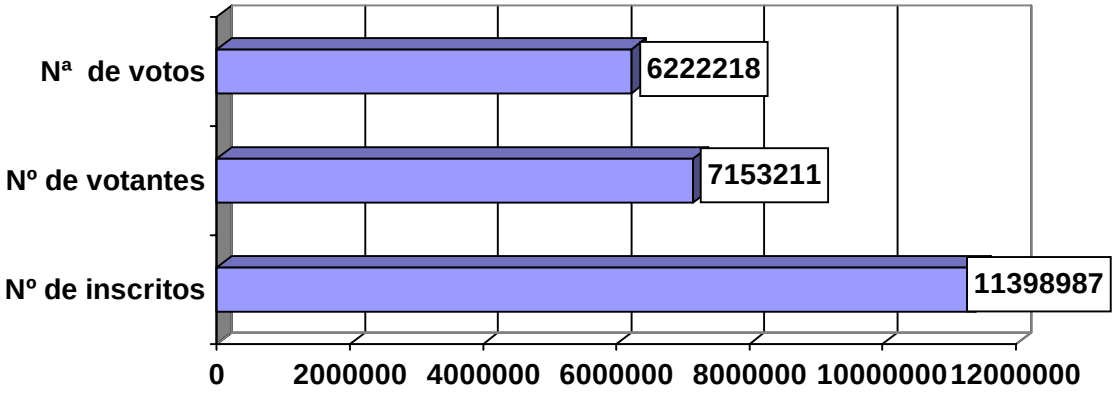


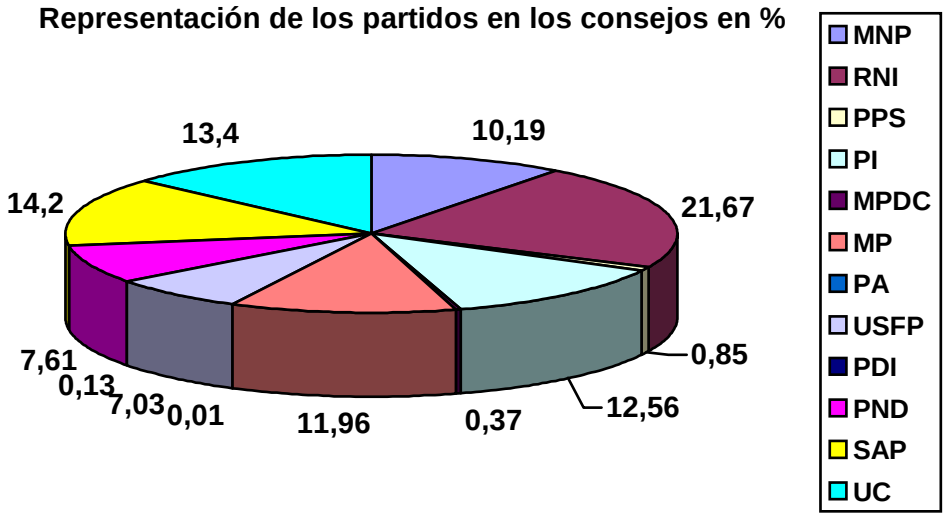
TABLA V.12.-Reparto de candidatos y del número de escaños obtenidos por tendencia política[175].

Tendencia Política	Candidatos	Escaños obtenidos	%
UC	10.189	2.985	29,30
RNI	13.828	4.829	34,92
PI	11.621	2.799	24,09
MP	9.448	2.665	28,21
USFP	7.020	1.567	22,32
PND	8.823	1.695	19,21
MNP	8.805	2.270	25,78
PPS	4.284	189	4,41
MPDC	13	3	23,08
PA	680	30	4,41
PDI	1.691	82	4,85
SAP	16.988	3.168	18,65
TOTAL	93.390	22.282	23,86

[174] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Les collectivités locales en chiffres. 1995.* Publication du Centre de Documentation des Collectivités Locales. 1996. Pag. 16.

[175] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit.*. Pag. 18.

Figura V.4



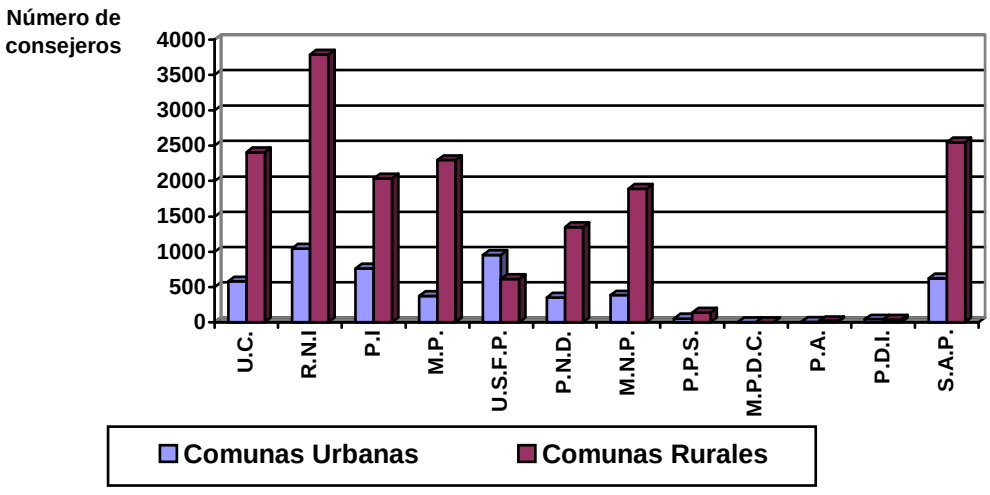
No podemos comenzar a analizar los datos de las elecciones de 1992, sin recordar que desde 1983 no se habían celebrado. Es decir, por iniciativa del Rey (y aprobado por las fuerzas políticas y el pueblo marroquí tras la celebración de un referéndum) se había prolongado el mandato local en la espera de la celebración del referéndum sobre la marroquinidad o independencia del Sahara Occidental, para que las "provincias recuperadas" votaran con toda tranquilidad[176]. Esta excusa, que en principio, puede ser comprensible, se desbarata, si tenemos en cuenta que en 1983 las provincias del Sur votaron a sus representantes locales y también participaron en las legislativas y que desde la "recuperación de estas provincias", no han dejado de ser uno de los objetivos prioritarios desde el poder central.

[176] LÓPEZ GARCÍA, B. *Art. Cit.* Pag. 242.

TABLA V.13.-Reparto de consejeros comunales por tendencia política y por tipo de comuna[177].

Tendencia Política	Comunas Urbanas	Comunas Rurales	Total
U.C.	579	2.406	2.985
R.N.I.	1.044	3.785	4.829
P.I.	766	2.033	2.799
M.P.	370	2.295	2.665
U.S.F.P.	954	613	1.567
P.N.D.	351	1.344	1.695
M.N.P.	382	1.888	2.270
P.P.S.	52	137	189
M.P.D.C.	0	3	3
P.A.	11	19	30
P.D.I.	42	40	82
S.A.P.	620	2.548	3.168
Total	5.171	17.111	22.282

Figura V.5.



[177] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit* . Pag. 21.

En una primera aproximación a estos datos, una de las notas que podemos destacar es la presencia de los SAP, con 3168 consejeros comunales, segunda fuerza, tras el RNI con 4829. En 1992, a pesar del llamamiento en 1983, de Hassan II, por la eliminación de esos candidatos sin ninguna filiación política (pues ya no cumplían los fines para los que habían sido promocionados), estos siguen siendo la segunda fuerza en las elecciones locales[178].

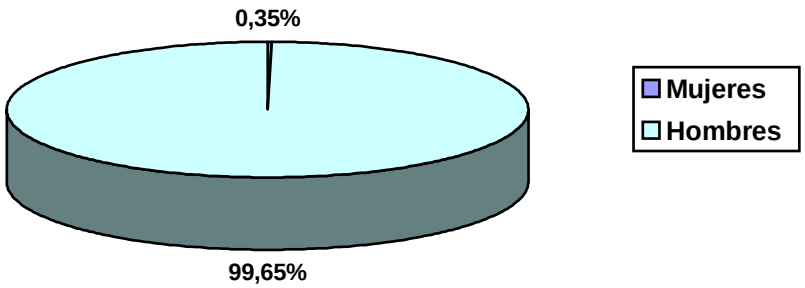
Otras de las notas más importantes son: la fuerte implantación del Partido del *Istiqlal*, especialmente en el mundo rural; la fuerte presencia de la USFP, que tras la primera fuerza de estas elecciones, el RNI, es quien más representación tiene en las comunas urbanas; el espectacular descenso del MPDC hasta quedarse con sólo tres consejeros comunales; y el mantenimiento del MP como tercera fuerza en el mundo rural, tras el RNI y la UC.

[178] "Les citoyens choisissent pour les représenter aux niveaux municipaux et communal les personnes les plus aptes à défendre leurs intérêts et à les assister. Mais, désormais, je vous dis qu´il sera anticonstitutionnel qu´une personne sans étiquette politique se porte candate lors des élections législatives du 14 septembre". SEHIMI, Mustapha. "Maroc: partis politiques et stratégies eléctorales". En LÓPEZ GARCÍA, B. *Op. Cit.* Páginas: 217-230. Pag. 223.

TABLA V.14.-Reparto de consejeros comunales por tendencia política y por sexo[179].

Tendencia Política	Hombres	Mujeres	Tasa de representación femenina en %
U.C.	2.979	6	0’20
R.N.I.	4.812	17	0’35
P.I.	2.788	11	0’39
M.P.	2.658	7	0’26
U.S.F.P.	1.550	17	1’08
P.N.D.	1.690	5	0’29
M.N.P.	2.266	4	0’18
P.P.S.	187	2	1’06
M.P.D.C.	3	0	0
P.A.	30	0	0
P.D.I.	82	0	0
S.A.P.	3.160	8	0’25
Total	22.205	77	0’35

Figura V.6



[179] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit* . Pag. 22.

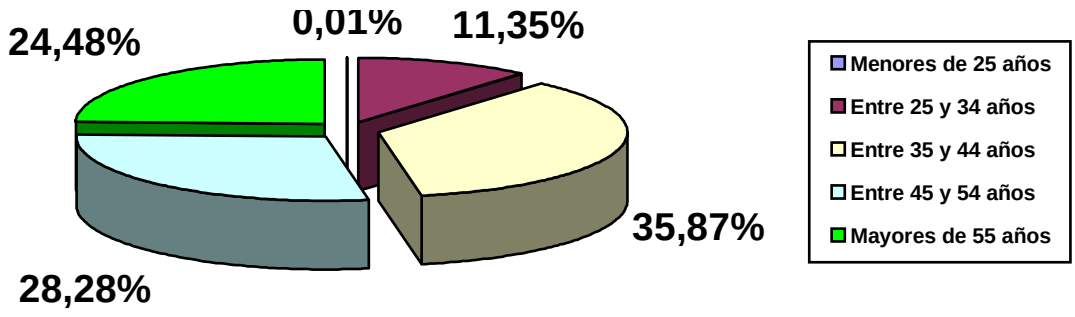
La participación de las mujeres en la vida política activa es una de las grandes asignaturas pendientes en la vida política marroquí. Con el 0,35% de la presencia femenina en los consejos comunales, y aunque todos los partidos tienen varias mujeres entre sus filas, la cantidad es mínima con respecto a la de hombres. Destaca la USFP con sus 17 consejeras comunales sobre un total de 1550. Esta cantidad a pesar de ser la más alta, si tenemos en cuenta el número de las mujeres que han obtenido un mandato como miembro de los otros partidos políticos, sigue siendo extremadamente insuficiente y muestra el escaso poder que los hombres dejan jugar a las mujeres. Cabe preguntarse, si esta manifestación política de la correlación de participación en política activa entre hombres y mujeres es muestra de los equilibrios que existen entre géneros, en la sociedad y en el mundo familiar. Mientras que en el mundo económico e incluso social, la mujer ha alcanzado un cierto grado de autonomía y de protagonismo, sin embargo, en el ámbito de la familia, se reproducen los esquemas tradicionales de sometimiento de la mujer al hombre[180].

[180] Con respecto a la participación de la mujer en política y su papel en la sociedad se pueden consultar: el artículo de Mª Angustias PAREJO FERNÁNDEZ. "Los trabajos y los días de la democracia en femenino, en Marruecos". En *Mujeres y Fortaleza Europa.* Instituto de la Mujer. Granada. 2000. Páginas: 81- 117. BESSIS, Sophie; BELHASSEN, Souhayr. *Femmes du Maghreb: l´enjeu.* Edif. Casablanca. 1992. MOULYA RCHID, Abderrazak. *La condition de la femme au Maroc.* Rabat. Faculté des Sciences Juridiques, Économiques et sociales. 1985. DAOUD, Zakia. *Féminisme et politique au Maghreb.* Edif. Casablanca. 1993

TABLA V.15.-Reparto de consejeros comunales por tendencia política y por grupo de edad[181].

Tendencia Política	Menores de 25 años	Entre 25 y 34 años	Entre 35 y 44 años	Entre 45 y 54 años	Mayores de 54 años	Total
U.C.	0	277	988	922	798	2.985
R.N.I.	2	508	1.632	1.390	1.297	4.829
P.I.	0	345	1.045	709	700	2.799
M.P.	0	245	876	791	753	2.665
U.S.F.P.	0	273	749	379	166	1.567
P.N.D.	0	196	589	508	402	1.695
M.N.P.	0	277	795	647	551	2.270
P.P.S.	0	44	103	30	12	189
M.P.D.C.	0	0	1	0	2	3
P.A.	0	7	4	13	6	30
P.D.I.	0	17	36	15	14	82
S.A.P.	1	341	1.175	897	754	3.168
Total	3	2.530	7.993	6.301	5.455	22.282
Total en %	0’01	11’35	35’87	28’28	24’48	100

Figura V.7



[181] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit* . Pag. 23.

Estos gráficos sobre la edad de los representantes en los consejos comunales tras las elecciones de 1992, nos ponen de manifiesto que la cohorte de edad comprendida entre los 35 a 44 es donde se concentra el mayor porcentaje de representantes de todas las fuerzas políticas, seguida de las franjas de 45 a 54 y la de más de 54 años. En comparación con la edad de los dirigentes que permanecen en las cúpulas, secretarías y burós de los partidos políticos y de los diputados, en la esfera local se ha producido un notable rejuvenecimiento de las elites.

La cohorte de menos de 25 años está prácticamente desierta, exceptuando dos consejeros del RNI y 1 de los perteneciente a los SAP. Recordemos que la edad mínima para ser elegidos es de 23 años.

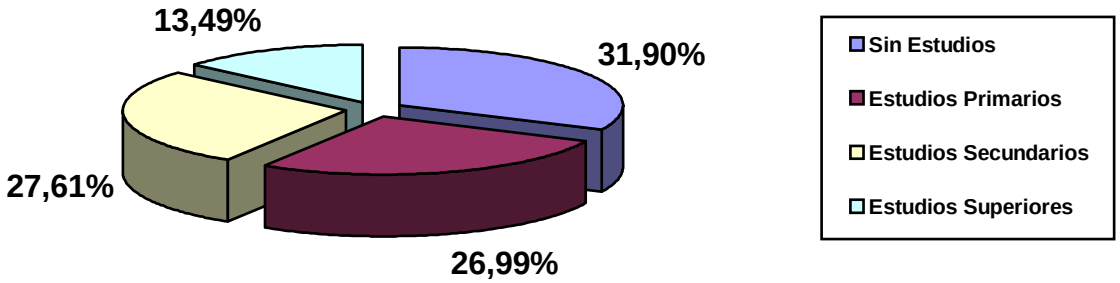
La franja de edad comprendida entre los 25 a 34, aunque en 1992 alcanza el valor relativo de 11,35%, sigue siendo minoritaria. Estos datos sobre la edad ponen de manifiesto el alejamiento de la juventud de la política activa y su desarraigo hacia la militancia en los partidos políticos. Si a esto le añadimos la escasa atracción que genera el mandato comunal como consecuencia de las altas responsabilidades con respecto a las indemnizaciones[182] recibidas, se hace más comprensible este alejamiento entre la juventud y los partidos políticos. De todas formas, no podemos olvidar que los consejeros comprendidos entre los 35 a 44 años son los más numerosos, es decir, son los que no han vivido la lucha por la Independencia, gozan de una mejor formación que los de mayor edad, y en definitiva, son más jóvenes que la clase dirigente de la esfera nacional.

[182] No podemos olvidar que el mandato local, al igual que en Francia, no está remunerado de forma sistemática, sino que los consejeros locales reciben unas indemnizaciones o dietas por desplazamientos y por las sesiones a las que asisten que, generalmente, son muy bajas. Esta ha sido y continua siendo una de las grandes críticas que se le hace al sistema político- administrativo local tanto marroquí como también al francés.

TABLA V.16.-Reparto de consejeros comunales por tendencia política y por nivel de estudios[183].

Tendencia Política	Sin estudios	Estudios primarios	Estudios secundarios	Estudios superiores	Total
U.C.	1.039	880	782	284	2.985
R.N.I.	1.599	1.404	1.337	489	4.829
P.I.	865	688	844	402	2.799
M.P.	1.035	830	569	231	2.665
U.S.F.P.	164	173	602	628	1.567
P.N.D.	519	548	450	178	1.695
M.N.P.	869	593	590	218	2.270
P.P.S.	47	34	60	48	189
M.P.D.C.	1	0	1	1	3
P.A.	8	11	7	4	30
P.D.I.	18	19	28	17	82
S.A.P.	944	835	883	506	3.168
Total	7.108	6.015	6.153	3.006	22.282
Total en %	31’90	26’99	27’61	13’49	100

Figura V.8



[183] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit* . Pag. 24.

TABLA V.17

Reparto de consejeros comunales por tipo de comuna y por nivel de estudios[184].

Tipo de comuna	Sin estudios	Estudios primarios	Estudios secundarios	Estudios superiores	Total
Comuna Urbana					
Número	487	841	2.305	1.538	5.171
%	9’42	16’26	44’58	29’4	100
Comuna Rural					
Número	6.621	5.174	3.848	1.468	17.111
%	38’69	30’24	22’49	8’58	100
Total	7.108	6.015	6.153	3.006	22.282

Figura V.9.-Reparto de consejeros en las comunas urbanas por nivel de estudios

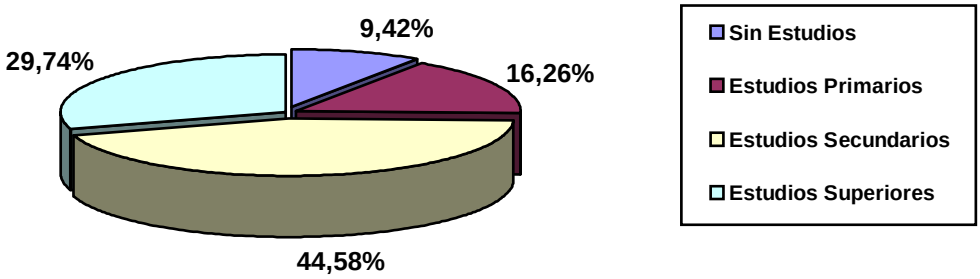
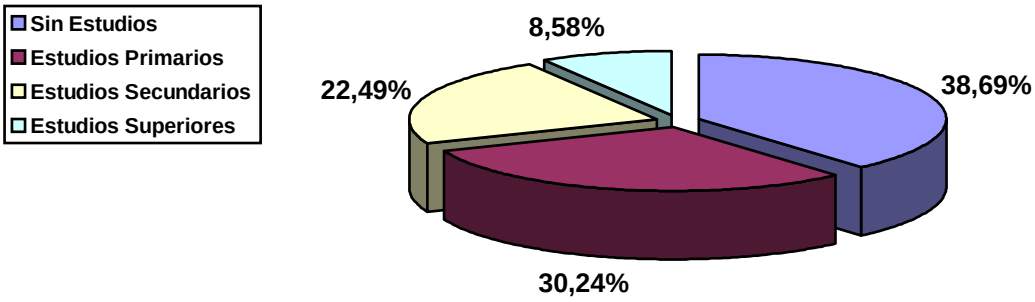


Figura V.10.-Reparto de consejeros en las comunas rurales por nivel de estudios



[184] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit* . Pag. 25.

TABLA V.18.-Reparto de consejeros comunales por tendencia política y por profesión[185].

Tendencia Política	Agricultor	Comerciante	Funcionario	Profesores	Profesiones liberales	Asalariado en sector privado	Industrial	Artesanos	Obreros	Estudiantes	T.M.E	Jubilados	Sin profesión	Otros	Totales
U.C.	1.259	537	268	257	106	106	12	32	198	10	2	53	10	135	2.985
R.N.I.	1.928	861	503	417	143	200	36	91	304	23	4	101	11	207	4.829
P.I.	986	360	305	432	100	127	11	38	180	31	3	67	24	135	2.799
M.P.	1.151	400	263	220	64	75	8	40	185	18	4	86	11	140	2.665
U.S.F.P.	171	116	171	676	97	104	2	27	88	25	0	31	12	47	1.567
P.N.D.	665	237	192	150	80	77	9	33	123	6	2	37	8	76	1.695
M.N.P.	913	317	237	202	61	73	10	37	200	22	3	50	7	138	2.270
P.P.S.	52	16	25	33	9	9	0	5	20	7	1	0	3	9	189
M.P.D.C	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
P.A.	8	3	5	2	2	3	0	1	4	1	0	0	0	1	30
P.D.I.	25	10	7	9	11	7	1	2	5	2	0	0	0	3	82
S.A.P.	1.061	502	442	356	130	131	16	41	201	19	10	74	14	171	3.168
Total	8.220	3.359	2.418	2.754	805	912	105	347	1.508	164	29	499	100	1062	22.282

[185] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit* . Páginas. 26 y 27.

Figuras V.11 Y 12.

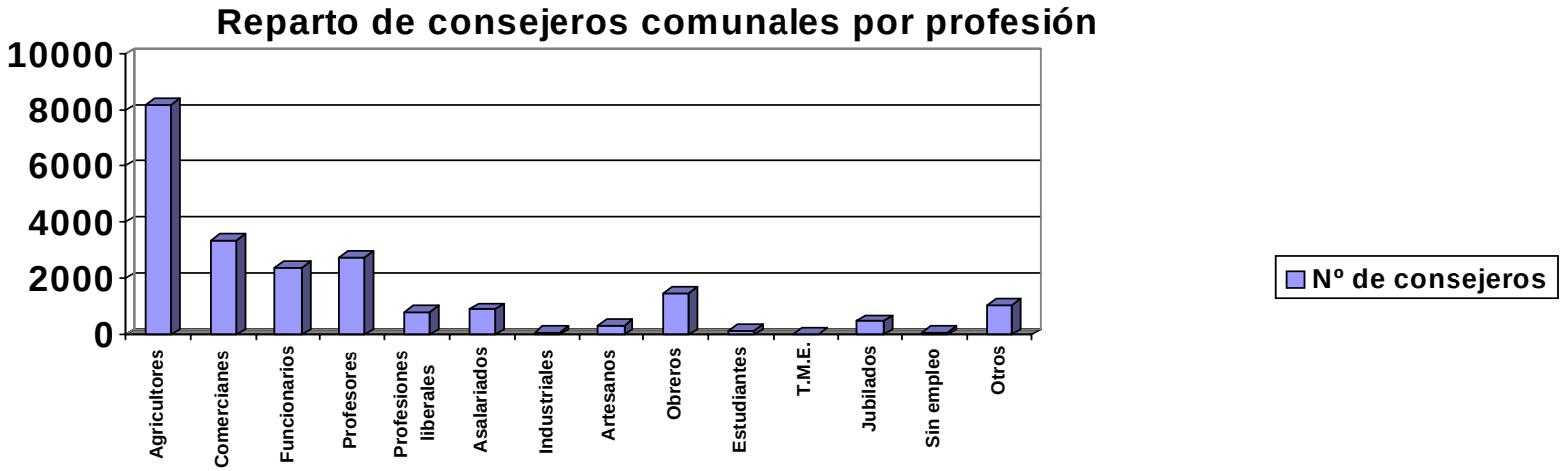
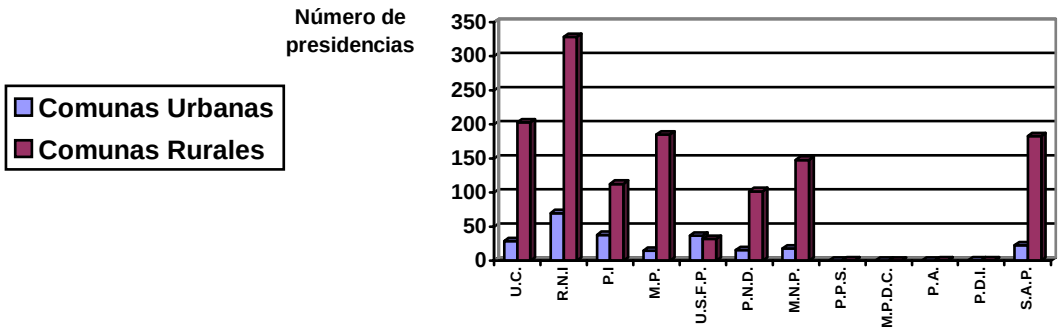


TABLA V.19

Presidencias de los consejos comunales por tendencia política y por tipo de comuna[186].

Tendencia Política	Comunas Urbanas	Comunas Rurales	Total
U.C.	29	203	232
R.N.I.	70	328	398
P.I.	38	113	151
M.P.	15	185	200
U.S.F.P.	37	32	69
P.N.D.	16	102	118
M.N.P.	18	148	166
P.P.S.	0	1	1
M.P.D.C.	0	0	0
P.A.	0	1	1
P.D.I.	1	1	2
S.A.P.	23	183	206
Total	247	1.297	1.544[187]

Figura V.13



[186] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit.* Pag. 28.

[187] El número de presidentes es inferior al de las comunas, ya que dos comunas (Salmia y Chaîbia El Attawia) han sido creadas despues de las elecciones.

Los presidentes al ser elegidos por los miembros del consejo, hace que no haya una correlación exacta entre el peso del número de consejeros obtenidos con el de presidencias. Esa correlación se rompe definitivamente, en las comunas urbanas en donde no los partidos con más consejeros (en general) obtienen el mayor número de presidencias. Si el orden de mayor a menor número de consejeros obtenidos por los partidos políticos es el siguiente: RNI, SAP, UC, PI, MP, MNP, PND, USFP, PPS, PDI, PA, MPDC, sin embargo, la relación de mayor número de presidencias obtenidas por los partidos políticos difiere de forma sustantiva: RNI, UC, SAP, MP, MNP, PI, PND, USFP, PDI, PA, PPS, MPDC.

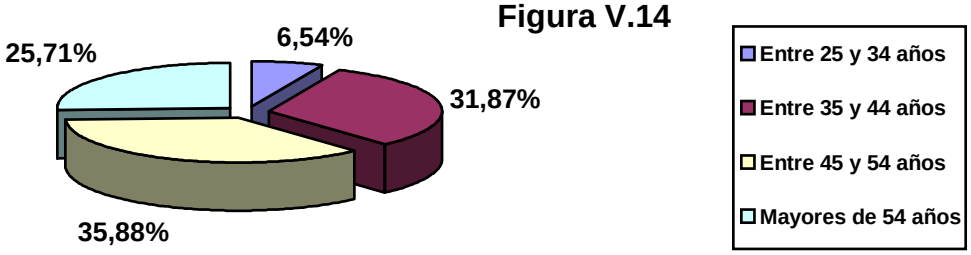
La primera explicación que se puede dar a este hecho, es decir, no siempre, los partidos que mayor número de consejeros tienen en una comuna obtienen la presidencia de dicho consejo, puede residir en la personalidad del candidato a la presidencia que se desvincula de su filiación partidista, o bien por los éxitos o fracasos en la gestión en anteriores ocasiones, recordemos que la UC era el partido mayoritario en las anteriores elecciones, de ahí, que se convierta en la segunda fuerza política con más número de presidencias. En cualquier caso, estos hechos nos ponen de manifiesto la generalizada desvinculación entre los representantes y sus partidos políticos e incluso la desconexión interna que existen entre ellos, en donde predominan más los lazos familiares o clientelares que las afinidades ideológicas.

TABLA V.20

Presidencias de los consejos comunales por tendencia política y por grupo de edad[188].

Tendencia Política	Entre 25 y 34 años	Entre 35 y 44 años	Entre 45 y 54 años	Mayores de 54 años	Total
U.C.	9	68	95	60	232
R.N.I.	23	125	132	118	398
P.I.	16	45	48	42	151
M.P.	9	62	68	61	200
U.S.F.P.	8	30	21	10	69
P.N.D.	7	33	49	29	118
M.N.P.	14	53	62	37	166
P.P.S.	0	1	0	0	1
M.P.D.C.	0	0	0	0	0
P.A.	0	0	0	1	1
P.D.I.	1	1	0	0	2
S.A.P.	14	74	79	39	206
Total	101	492	554	397	1544
Total en %	6’54	31’87	35’88	25’71	100

Figura V.14



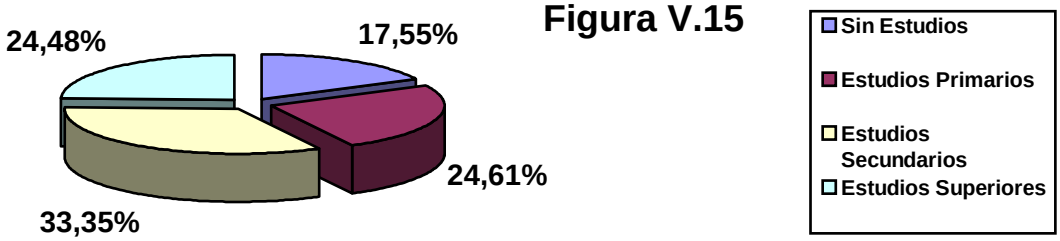
[188] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit.* Pag. 29.

TABLA V.21

Presidencias de los consejos comunales por tendencia política y por nivel de estudios[189].

Tendencia Política	Sin estudios	Estudios primarios	Estudios secundarios	Estudios superiores	Total
U.C.	47	67	71	47	232
R.N.I.	72	110	138	78	398
P.I.	26	30	55	40	151
M.P.	49	55	56	40	200
U.S.F.P.	2	3	25	39	69
P.N.D.	22	32	35	29	118
M.N.P.	32	38	61	35	166
P.P.S.	0	0	0	1	1
M.P.D.C.	0	0	0	0	0
P.A.	0	0	1	0	1
P.D.I.	0	0	1	1	2
S.A.P.	21	45	72	68	206
Total	271	380	515	378	1544

Figura V.15



[189] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit.* Pag. 30.

La tabla y gráfico que exponemos a continuación con los datos de las presidencias por tipo de comuna relacionado con el nivel de estudio de sus presidentes vuelven a poner manifiesto el abismo que existe entre el mundo urbano y el rural. Mientras que los presidentes de las comunas urbanas sin estudios ascienden sólo a un 2,83, en las comunas rurales esa cifra se dispara hasta alcanzar el 20,35. En las comunas urbanas predominan los presidentes con estudios medios y superiores, frente a las colectividades rurales, en donde predominan los presidentes con estudios primarios y secundarios. Como ya habíamos adelantado en el apartado de las elites locales, el analfabetismo de los ediles locales supone una fuerte traba para el desempeño de las tareas que le han sido encomendadas, la gestión de forma eficaz y con pocos recursos de los asuntos locales y el impulso y fomento del desarrollo local. El desconocimiento por parte de los presidentes de las comunas rurales de los mecanismos de los procesos administrativos y de las posibilidades que ofrece el Estado para obtener préstamos y ayudas provoca la persistencia de los desequilibrios y diferencias entre el mundo urbano y el rural. Esta falta de iniciativa por parte de los presidentes de las comunas rurales tiene otra consecuencia, que los ciudadanos sigan confiando más en los agentes de autoridad para la resolución de sus problemas cotidianos que en sus representantes, con todos los problemas que ello acarrea, el primero, la pervivencia de antiguos relaciones de autoridad entre los agentes de autoridad y los presidentes y entre estos y la población. Bien es cierto, que esta afirmación habría que matizarla. La formación de la que gozan los agentes de autoridad en el mundo rural sería un dato que arrojaría luz para saber si, finalmente, la población acude a ellos porque son los mejor formados o porque creen que su proximidad al poder les facilitará la resolución de sus problemas.

TABLA V.22

Presidencias de los consejos comunales por tipo de comuna y por nivel de estudios[190].

Tipo de comuna	Sin estudios	Estudios primarios	Estudios secundarios	Estudios superiores	Total
Comuna Urbana					
Número	7	24	112	104	247
%	2’83	9’72	45’34	42’11	100
Comuna Rural					
Número	264	356	411	266	1.297
%	20’35	27’45	31’69	20’51	100
Total	271	380	515	378	1544

Figura V.16.-Presidencias de los consejos en las comunas urbanas por nivel de estudios

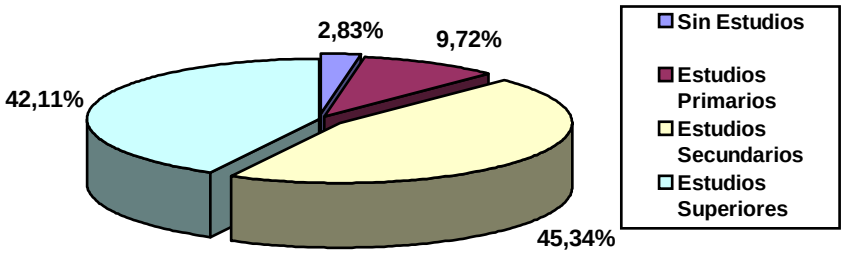
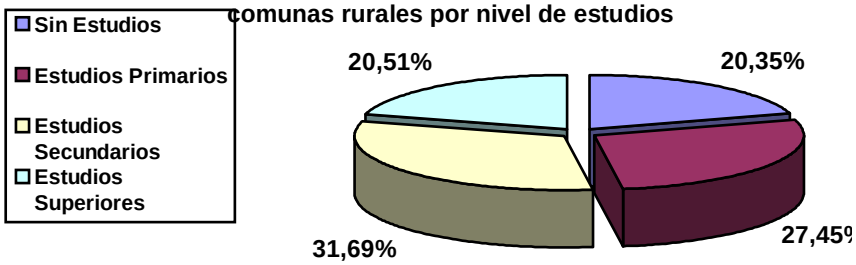


Figura V.17.-Presidencias de los consejos en las comunas rurales por nivel de estudios



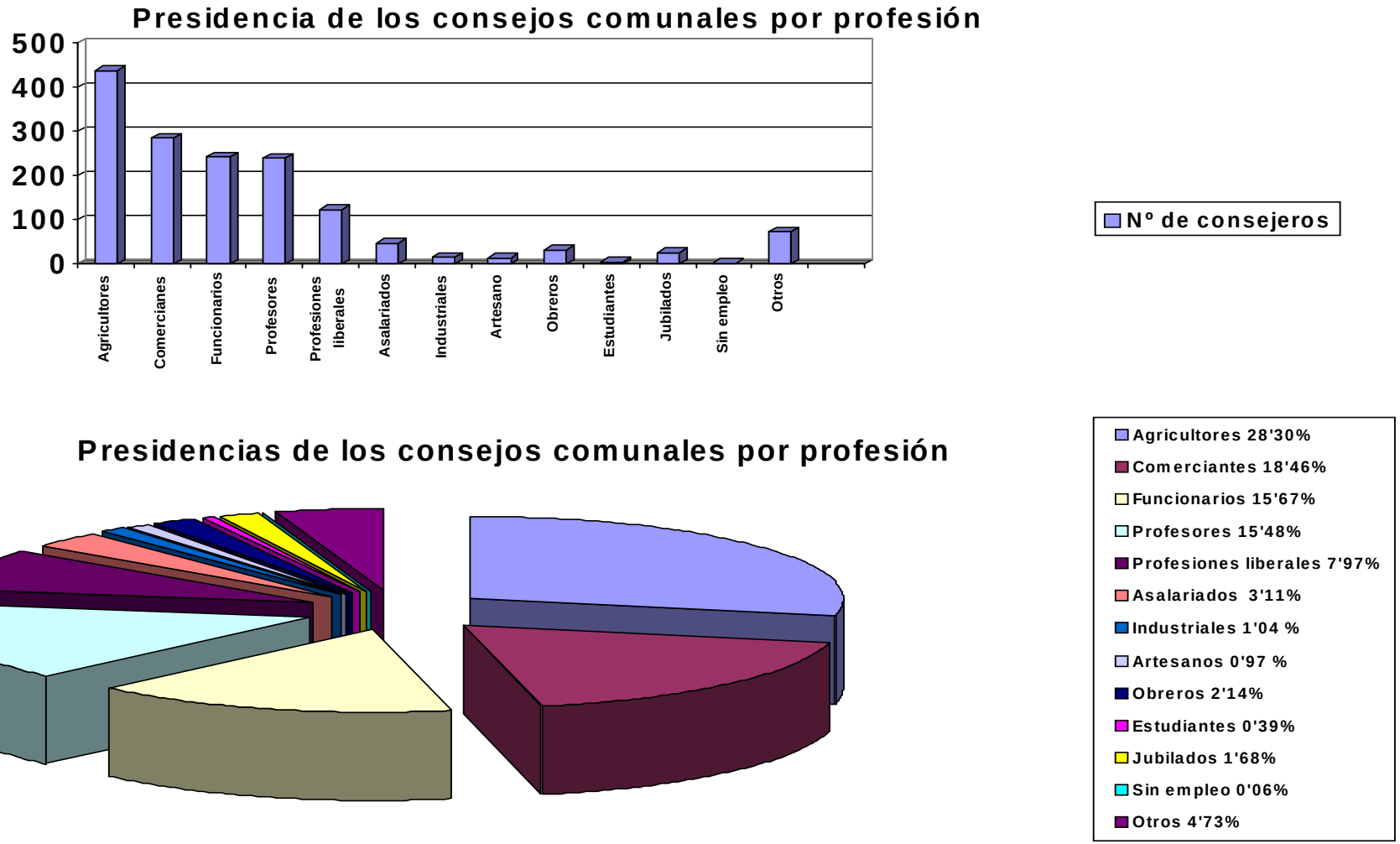
[190] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit.* Pag. 31.

TABLA V.23.-Presidencia de los consejos comunales por tendencia política y por profesión[191].

Tendencia Política	Agricultor	Comerciante	Funcionario	Profesores	Profesiones liberales	Contratado en Sector privado	Industrial	Artesanos	Obreros	Estudiantes	Jubilados	Sin profesión	Otros	Totales
U.C.	77	50	31	31	20	4	4	0	4	0	2	0	9	232
R.N.I.	128	92	50	46	25	12	8	6	8	2	4	0	17	398
P.I.	37	23	31	24	13	3	3	2	2	1	4	1	7	151
M.P.	65	34	35	23	12	6	0	1	9	1	7	0	7	200
U.S.F.P.	4	4	5	47	3	3	0	1	0	0	2	0	0	69
P.N.D.	30	23	17	10	17	5	1	2	2	0	2	0	9	118
M.N.P.	54	27	24	19	13	7	0	2	4	1	2	0	13	166
P.P.S.	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
M.P.D.C	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
P.A.	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
P.D.I.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	2
S.A.P.	42	32	49	37	20	8	0	1	4	0	3	0	10	206
Total	437	285	242	239	123	48	16	15	33	6	26	1	73	1544

[191] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit.* Páginas. 32 y 33.

Figuras V.18 y 19



5.B.7.- LAS ELECCIONES DE 13 DE JUNIO DE 1997.

Figura V.20.-Elecciones de 13 de Junio de 1997[192].

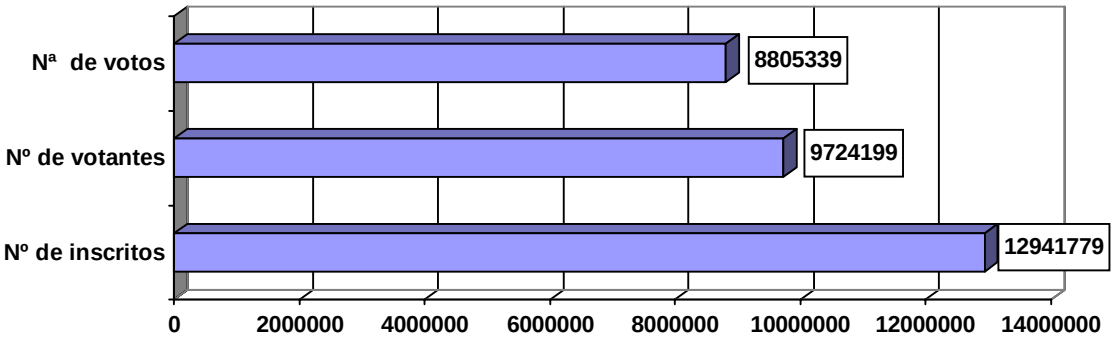
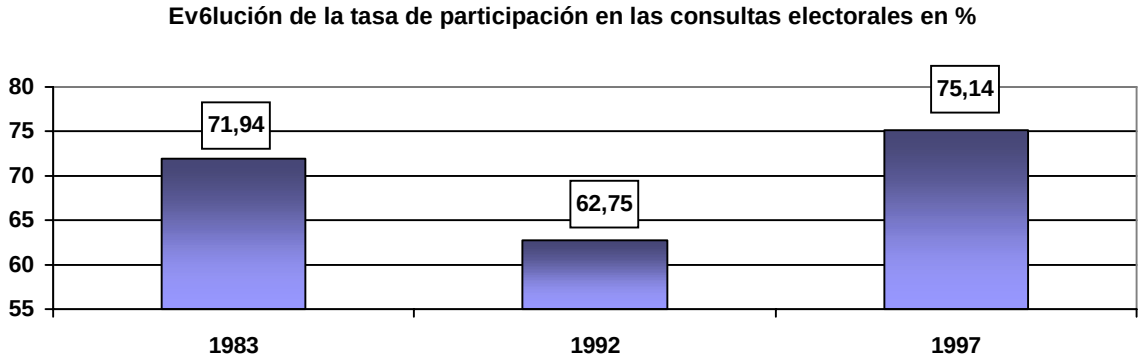


TABLA V.24.-Evolución de los datos electorales[193].

	Consulta electoral de 1983	Consulta electoral de 1992	Consulta electoral de 1997
Número de inscritos	7.079.654	11.398.987	12.941.779
Votantes	5.093.053	7.153.211	9.724.199
Tasa de participación	71’94%	62’75%	75’14%

Figura V.21



[192] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Les collectivités locales en chiffres. 1998.* Publication du Centre de Documentation des Collectivités Locales. 1998. Pag. 31.

TABLA V.25.-Representación de los partidos políticos en los consejos comunales de 1983, 1992 y 1997[194].

Tendencia política	Consejo de 1983		Consejo de 1992		Consejo de 1997	
	Nº de represen-tantes	%	Nº de represen-tantes	%	Nº de represen-tantes	%
U.C.	2.731	17’67	2.985	13’40	2.959	12’21
R.N.I.	2.211	14’31	4.829	21’67	3.501	14’45
P.I.	2.605	16’86	2.799	12’56	4.150	17’12
M.P.	1.896	12’27	2.665	11’96	3.280	13’53
U.S.F.P.	538	3’48	1.567	7’03	2.593	10’70
P.N.D.	1.839	11’90	1.695	7’61	1.095	4’52
M.N.P.	-	-	2.270	10’19	1.132	4’67
P.P.S.	19	0’12	189	0’85	710	2’93
M.P.D.C.	94	0’61	3	0’01	-	-
P.A.	21	0’14	30	0’13	188	0’78
P.D.I.	46	0’30	82	0’37	80	0’33
S.A.P.	3.451	22’33	3.168	14’22	2.403	9’92
P.C.S.	2	0’01	-	-	-	-
M.D.S.	-	-	-	-	1.773	7’32
P.S.D	-	-	-	-	140	0’58
O.A.D.P.	-	-	-	-	232	0’96
TOTAL	**15.453**	**100**	**22.282**	**100**	**24.236**	**100**

[193] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit.* Pag. 32.
[194] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit.* Pag. 33.

De esta primera tabla, la impresión que podríamos obtener es que las contiendas electorales son reales, en donde algunos partidos ganan unas veces y otras, pierden. Es decir, que en función de la evolución de los resultados en las tres últimas elecciones podríamos afirmar que la voluntad de los electores se respeta pues la posición de los logros de los partidos no es siempre la misma. Es más, si nos detenemos en los resultados de los partidos de la oposición vemos como su carrera, en particular, la USFP, ha sido ascendente.

El *Istiqlal*, tras obtener en 1983 el 16,86% de los votos, cae en 1992 hasta el 12,56, para remontar en 1997, hasta el 17,12. La USFP, pasa del 3,48% de 1983, al 7,03 de 1992, para alcanzar el 10,70% en 1997.

Los partidos minoritarios como el PPS o el PA también logran mejorar sus resultados. Ante esta mejora sustancial de los partidos de la oposición que en 1997 se presentaron como integrantes de la *Kutla*, los partidos afines a Palacio mermaron sus resultados y, por supuesto, los SAP han sido quizá, los que más han visto perder su peso.

El RNI, cuyo despegue se produce en 1992, en 1997 vuelve a las cifras de 1983. La UC a pesar de perder peso, sus oscilaciones son menos bruscas moviéndose entre los 17,64% de electos en 1983, los 13,40% en 1992, para pasar a los 12,21% de 1997. El MP también es uno de los partidos que se mantiene estable en las tres convocatorias con el 12,27%, el 11,96 y, el 13,53%, respectivamente.

Estos datos y su evolución no se entienden sin su contexto. ¿es que realmente las elecciones del 97 fueron libres? ¿Los partidos de la oposición encontraron finalmente el reconocimiento de su implantación en el territorio? Los resultados desde el 83 al 97 se invierten de forma suave, premiando a los partidos de la oposición aunque sin dejarlos dar el gran salto, y a los partidos progubernamentales se les relega, exceptuando el caso del RNI y del MP que siguen obteniendo unos buenos resultados. El hecho de que el *Istiqlal* obtenga el mayor porcentaje de consejeros comunales, que la USFP haya llevado a cabo una carrera ascendente, no es sólo fruto de un cambio en la voluntad popular, sino la consecuencia del consenso político producido en la década de los 90, en el que el Rey una vez más, promete, a cambio del apoyo institucional de los partidos políticos de la oposición a las reformas llevadas a cabo por el gobierno, la celebración de unas elecciones libres y transparentes, pero sobre todo, promete y finalmente lleva a

cabo (tanto a las elecciones locales como en las generales), la alternancia[195]. En Marruecos, con las elecciones de 1997 no se ha producido más cambio que el que los partidos de la eterna oposición (dentro del juego institucional/parlamentario) hayan llegado a formar gobierno y que en las elecciones locales, al *Istiqlal* se le haya reconocido como primera fuerza política. La alternancia no significa necesariamente una transición a la democracia, ni un cambio, en profundidad, en la cultura política. Los dos años de gobierno de la *Kutla*, con el socialista Yusssufi han demostrado esta idea. Bien es cierto, que estos dos años, además de ser un corto período de tiempo, no han sido los más favorables para que los cambios políticos dirigidos hacia una verdadera democratización de las instituciones y de la cultura política se produjeran.

El éxito de los partidos de la *Kutla* en 1997 tiene la mancha de no saber si ha sido realmente la voluntad general quién ha deseado ese cambio, o si querían ir más allá en el cambio, porque sus resultados entraron dentro de las componendas elaboradas desde el Ministerio del Interior regentado por el omnipresente Driss Basri, brazo ejecutor de las estrategias de Hassan II.

Lo único que nos queda, es desear que la alternancia introduzca las inercias suficientes para que se establezcan las premisas necesarias para la celebración de unas elecciones libres y transparentes, sean cuáles fueran los resultados. Sólo de esa manera se puede iniciar el cambio hacia una verdadera democratización a lo que habrá que añadir medidas como la eliminación de la corrupción y prevaricación en la administración y en la vida política, una política de alfabetización para incrementar la participación crítica de la población en la política, y la apertura y respeto de los medios de comunicación.

[195] Para la cuestión del sistema político en la última década y el gobierno de alternancia es interesante consultar: BA MOHAMED, N. "La Constitution marocaine et l´alternance-2. *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Nº 16. Avril-mai. 1997. DAOUD, Zakya. "Maroc: les premiers pas du gouvernement Youssoufi". *Monde Arabe, Maghreb-Machrek.* Nº 161, juillet-septembre. 1998. DAOUD, Zakya; OUCHELM, B. "Le Maroc prêt pour l´alternance". *Le Monde Diplomatique.* Juin. 1997. LÓPERZ GARCÍA, Bernabé. "Del Marruecos virtual. Historia electoral de una alternancia anunciada" *Meridiano Ceri.* Nº 20. Abril. 1998. MOSSADEQ, Rkia. *Consensus ou jeu de consensus? Pour le réajustement de la pratique politique au Maroc.* Sochepress. Casablanca. 1995. De la misma autora: *Les labyrinthes de l´alternance. Rupture ou continuité?* Eddif. Casablanca. 1998.

Figura V.22.-Representación de los partidos políticos en el consejo comunal de 1997 en %

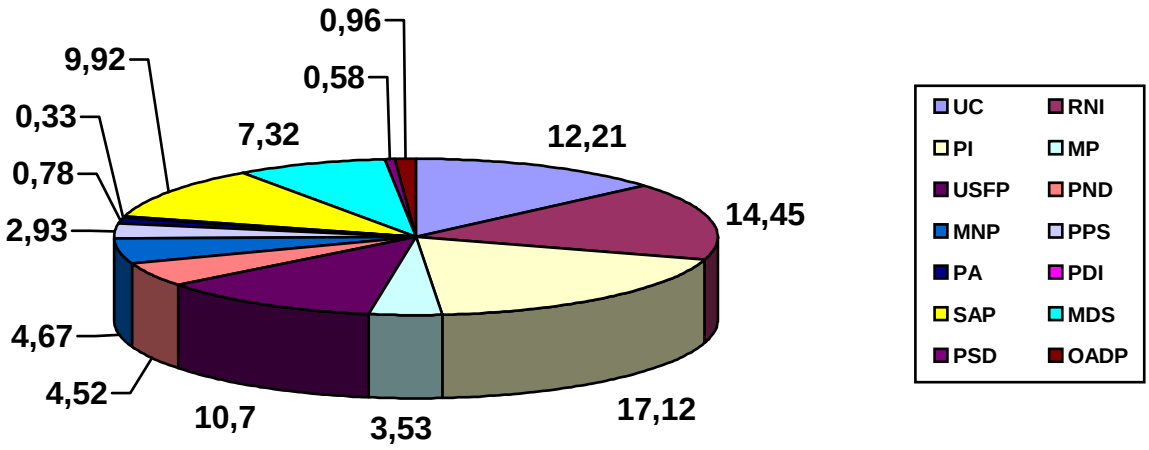
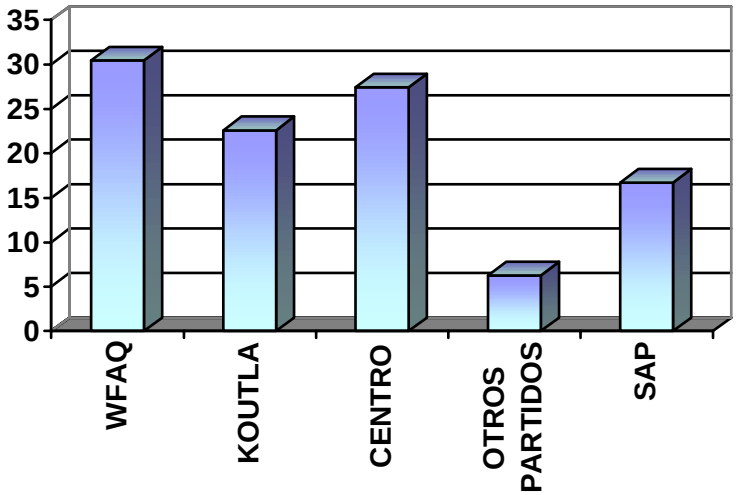


Figura V.23.- Tasa en % del número de escaños obtenidos por número de candidatos (elecciones de 1997)



Este gráfico es bastante explícito y muestra de una forma visual la tasa de rendimiento electoral de las agrupaciones políticas. Esta tasa de éxito hace referencia a la relación entre el número de candidatos y el total de escaños obtenidos. Es curioso observar como los partidos que forman parte de la *Wifaq* y del Centro, ambas agrupaciones afines a la política de Palacio, son los menos dañados por el desgaste de presentar un alto número de candidatos para que luego no se traduzca en escaños. Si además, tenemos en cuenta que la agrupación llamada Centro se creó de forma expresa para estas últimas elecciones con el único fin de perfilar los diseños del espectro ideológico que desde el Ministerio del Interior se estaba llevando a cabo, parece más sorprendente su escaso desgaste.

Por supuesto, los partidos más perjudicados son los minoritarios que no pertenecen a ninguna de las tres grandes agrupaciones. Este hecho entra dentro de la lógica de los sistemas electorales mayoritarios en donde los partidos con menos votos se ven siempre penalizados, de ahí, la baja tasa de éxito de los partidos minoritarios.

Por último, los "*Sans appartenance politique*", a pesar del alto número de candidatos que se presentaron en las elecciones locales bajo estas siglas, es decir, que no se reconocen bajo la disciplina o el amparo de ningún partido político, lograron muy pocos escaños. Una vez más el Ministerio del Interior llevando a cabo las ideas de Hassan II que había decidido ya en 1983 que los neutros, independientes y sin pertenencia política debían desaparecer de la escena política bajo el manto de algún partido. Esta propuesta del Rey que parecía no haber calado muy hondo entre los representantes locales, tuvo que ser el Ministro del Interior el que pusiera orden, de ahí que descienda su tasa de éxito incluso, por debajo del porcentaje de los partidos de la *Kutla*.

TABLA V.26.-Candidatos y escaños obtenidos por tendencia política (Elecciones de 1997)[196].

Tendencia política	Candidatos	Escaños obtenidos	Tasa de rendimiento electoral (Escaños obtenidos / Candidatos*100)
WIFAQ	**24.091**	**7.334**	**30’44**
UC	9.468	2.959	31’25
MP	9.608	3.280	34’14
PND	5.015	1.095	21’83
KUTLA	**33.990**	**7.685**	**22’61**
PI	14.019	4.150	29’60
USFP	11.097	2.593	23’37
PPS	5.372	710	13’22
OADP	3.502	232	6’62
CENTRO	**23.356**	**6.406**	**27’43**
RNI	10.292	3.501	34’02
MNP	5.455	1.132	20’75
MDS	7.609	1.773	23’30
OTROS PARTIDOS	**6.485**	**408**	**6’29**
PA	2.362	188	7’96
PDI	1.151	80	6’95
PSD	2.972	140	4’71
SAP	**14.370**	**2.403**	**16’72**
TOTAL	**102.292**	**24.236**	**23’69**

[196] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit.* Pag. 34.

TABLA V.27.-Representantes locales por tendencia política (elecciones de 1997)[197].

Tendencia política	Asambleas regionales	Asambleas prefectorales y provinciales[198]	Consejos comunales		
			Urbanos	Rurales	Totales
WIFAQ	**270**	**367**	**1.358**	**5.976**	**7.334**
UC	113	169	581	2.378	2.959
MP	119	151	527	2.753	3.280
PND	38	47	250	845	1.095
KUTLA	**266**	**346**	**2.209**	**5.476**	**7.685**
PI	143	187	958	3.192	4.150
USFP	102	137	961	1.632	2.593
PPS	14	19	198	512	710
OADP	7	3	92	140	232
CENTRO	**257**	**329**	**1.449**	**4.957**	**6.406**
RNI	135	179	803	2.698	3.501
MNP	35	60	220	912	1.132
MDS	87	90	426	1.347	1.773
OTROS PARTIDOS	**21**	**11**	**144**	**264**	**408**
PA	10	4	44	144	188
PDI	3	6	40	40	80
PSD	2	1	60	80	140
FFD[199]	6				
SAP	**293**	**141**	**613**	**1.790**	**2.403**
SINDICATOS	**113**				
CDT	38				
UGTM	16				
UMT	24				
UDT	2				
USD	1				
FOM	1				
SAS	31				
TOTAL	**1.220**	**1.194**	**5.773**	**18.463**	**24.236**

[197] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit.* Pag. 35.
[198] No incluye los representantes de cámaras profesionales.

TABLA V.28.-Representantes locales por tendencia política (elecciones de 1997)(Valores relativos)[200].

Tendencia política	Asambleas regionales	Asamableas prefectorales y provinciales[201]	Consejos comunales		
			Urbanos	Rurales	Totales
WIFAQ	**22'13**	**30'74**	**23'52**	**32'37**	**30'26**
UC	9'26	14'15	10'06	12'88	12'21
MP	9'75	12'65	9'13	14'91	13'53
PND	3'11	3'94	4'33	4'58	4'52
KUTLA	**21'80**	**28'98**	**38'26**	**29'66**	**31'71**
PI	11'72	15'66	16'59	17'29	17'12
USFP	8'36	11'47	16'65	8'84	10'70
PPS	1'15	1'59	3'43	2'77	2'93
OADP	0'57	0'25	1'59	0'76	0'96
CENTRO	**21'07**	**27'55**	**25'10**	**26'85**	**26'43**
RNI	11'07	14'99	13'91	14'61	14'45
MNP	2'87	5'03	3'81	4'94	4'67
MDS	7'13	7'54	7'38	7'30	7'32
OTROS PARTIDOS	**1'72**	**0'92**	**2'49**	**1'43**	**1'68**
PA	0'82	0'34	0'76	0'78	0'78
PDI	0'25	0'50	0'69	0'22	0'33
PSD	0'16	0'08	1'04	0'43	0'58
FFD[202]	0'49	0	0	0	0
SAP	**24'02**	**11'81**	**10'62**	**9'70**	**9'92**
SINDICATOS	**9'26**				
CDT	3'11				
UGTM	1'31				
UMT	1'97				
UDT	0'16				
USD	0 '08				
FOM	0'08				
SAS	2'54				
TOTAL	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

[199] FFD: partido que se escinde del PPS despues de las elecciones de asambleas prefectorales y provinciales

[200] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit.* Pag. 36.

[201] No incluye los representantes de cámaras profesionales.

[202] FFD: partido que se escinde del PPS despues de las elecciones de asambleas prefectorales y provinciales

Figura V.24.-Composición de los organismos locales por tendencia política (Elecciones de 1997)

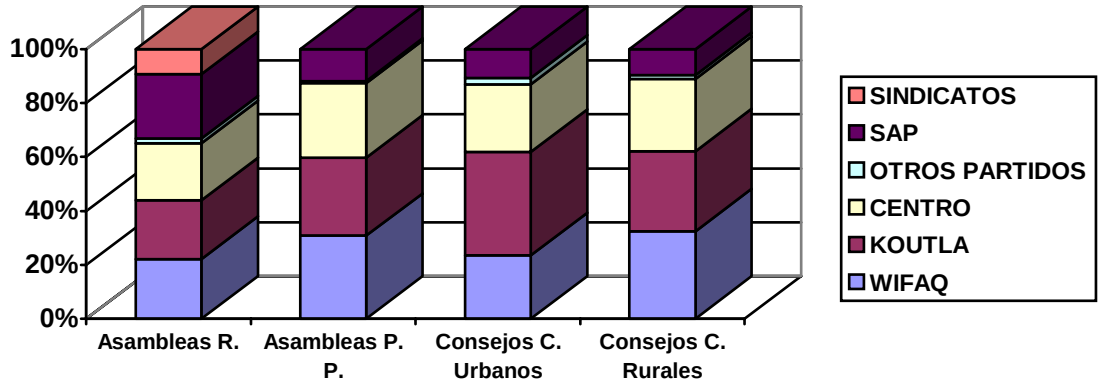


TABLA V.29.-Evolución temporal de los representantes locales por tendencia política[203].

Tendencia política	Asambleas prefectorales y provinciales			Consejos comunales		
	1992	1997	Tasa de variación en %	1992	1997	Tasa de variación en %
UC	115	169	46’96	2.985	2.959	-0’87
RNI	118	179	51’69	4.829	3.501	-27’50
PI	121	187	54’55	2.799	4.150	48’27
MP	93	151	62’37	2.665	3.280	23’08
USFP	93	137	47’31	1.567	2.593	65’48
PND	54	47	-12’96	1.695	1.095	-35’40
MNP	75	60	-20’00	2.270	1.132	-50’13
PPS	4	19	375’00	189	710	275’66
MPDC	0	-	-	3	-	-
PA	1	47	4600’00	30	188	526’67
PDI	4	6	50’00	82	80	-2’44
SAP	82	141	71’95	3.168	2.403	-24’15
MDS	-	90	-	-	1.773	-
PSD	-	1	-	-	140	-
OADP	-	3	-	-	232	-
TOTAL	**830**	**1.194**	**43’86**	**22.282**	**24.236**	**8’77**

[203] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit.* Pag. 37.

Si nos detenemos un momento en los datos de las asambleas regionales, los resultados de 1997 son llamativos por su perfecta simetría entre los representantes conseguidos por los tres bloques políticos: la *Wifaq*, la *Kutla* y el Centro, siendo la *Wifaq* la segunda fuerza con el 22,13 de los escaños, seguida de la *Kutla* con el 21,80 y el Centro con el 21,07. También es llamativo, que los SAP sean la fuerza con mayor representación en las asambleas regionales con un 24,02% de los escaños. Si tenemos en cuenta que estas elecciones son indirectas, es decir, que quienes votan son los miembros de las asambleas prefectorales y provinciales y que precisamente en estas asambleas cuentan los SAP con el 11,81% de los escaños, hace aún más incomprensible estos resultados. En las asambleas prefectorales y provinciales, la primera fuerza es la *Wifaq*, seguida de la *Kutla*, el Centro, los SAP y, en último lugar, los partidos minoritarios. En los consejos comunales es donde únicamente la *Kutla* consiguió arrancar una primera posición gracias a los buenos resultados del *Istiqlal* y de la USFP, aunque le sigue muy de cerca la *Wifaq* con el 30,26% de los escaños.

La tendencia en las elecciones locales según nos muestran las tablas de la evolución de los representantes locales por orientación política, es que los partidos progubernamentales están perdiendo espacio, como el MNP o el RNI, frente al espectacular ascenso de partidos como el PA, el PPS, y la USFP. Estos datos de las elecciones comunales no mantienen la misma correlación en las elecciones provinciales y prefectorales. En estas últimas elecciones llama la atención que los SAP aumenten su presencia en las asambleas de las prefecturas y provincias mientras que en los consejos comunales sufren un notable descenso. La UC también sigue una trayectoria totalmente inversa a la de las elecciones comunales, es decir su tasa de crecimiento es del 46,96, mientras que en las comunales era del -0,87. El MP su tasa de crecimiento es del 62,37 en las asambleas prefectorales y provinciales, frente al 23,08 de las comunales. De todas formas, y para mantener la correlación de fuerzas entre la voluntad popular y la voluntad de sus representantes, la USFP y el PPS, también han incrementado su presencia en las asambleas prefectorales aunque no de una forma tan evidente como en las comunales.

Figura V.25.-Evolución de los escaños en las asambleas prefectorales y provinciales

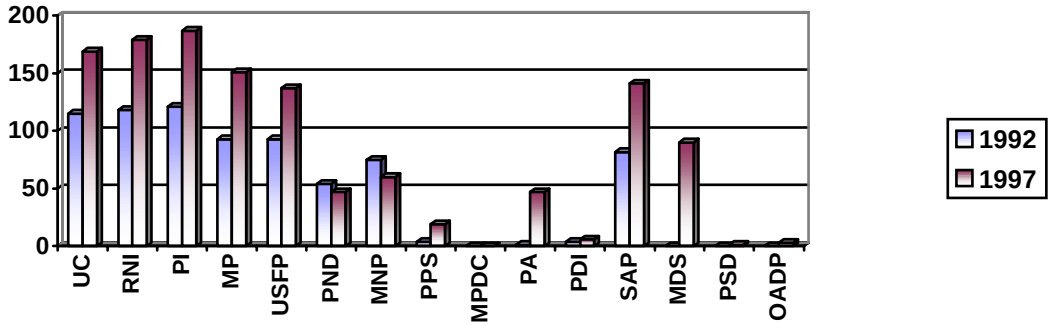
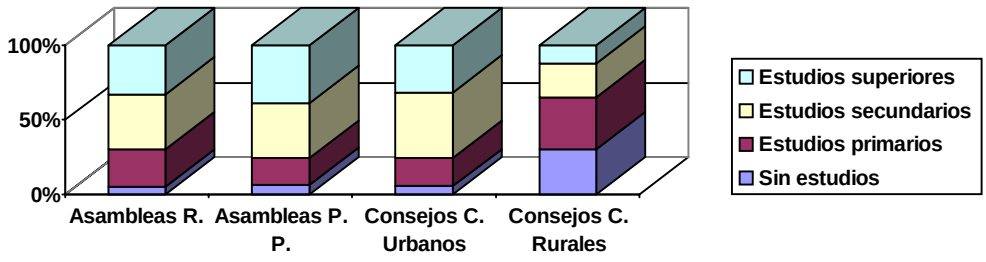


TABLA V.30.-Representantes locales por nivel de instrucción (elecciones de 1997)[204].

Nivel de instrucción		Sin estudios	Estudios primarios	Estudios secundarios	Estudios superiores	TOTAL
Asambleas regionales	Número	62	311	445	402	1.220
	%	5’08	25’49	36’48	32’95	100’00
Asambleas prefectorales y provinciales	Número	80	211	441	462	1.194
	%	6’70	17’67	36’93	38’69	100’00
Consejos comunales	Número	5.913	7.497	6.750	4.076	24.236
	%	24’40	30’93	27’85	16’82	100’00
Urbanos	Número	321	1.091	2.526	1.835	5.773
	%	5’56	18’90	43’76	31’79	100’00
Rurales	Número	5.592	6.406	4.224	2.241	18.463
	%	30’29	34’70	22’88	12’14	100’00

Figura V.26.-Composición de los organismos locales por nivel de estudios (Elecciones de 1997)

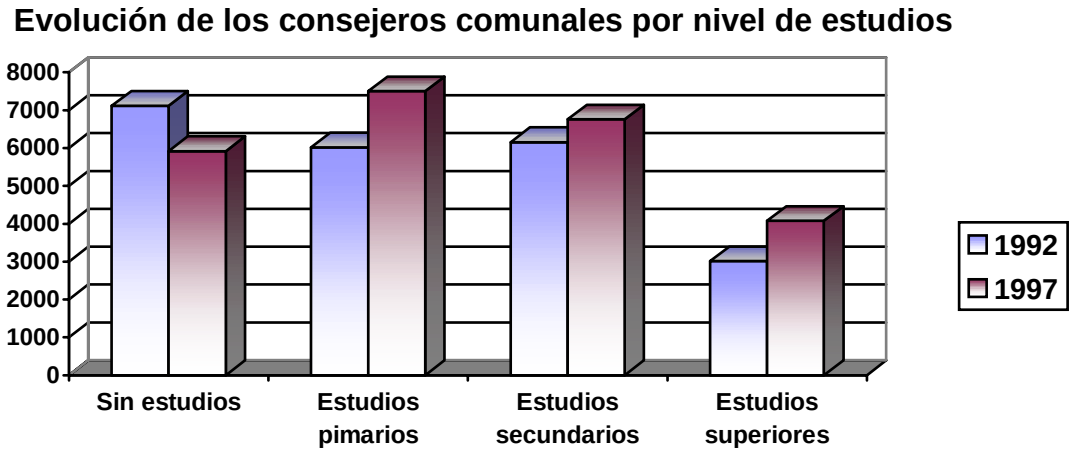


[204] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit.* Pag. 38.

TABLA V.31.-Evolución de los representantes locales por nivel de instrucción [205].

Nivel de instrucción		Sin estudios	Estudios primarios	Estudios secundarios	Estudios superiores	TOTAL
Asambleas prefectorales y provinciales	1992	74	126	308	322	830
	1997	80	211	441	462	1.194
	Tasa de variación	**8'11**	**67'46**	**43'18**	**43'48**	**43'86**
Consejos comunales	1992	7.108	6.015	6.153	3.006	22.282
	1997	5.913	7.497	6.750	4.076	24.236
	Tasa de variación	**-16'81**	**24'64**	**9'70**	**35'60**	**8'77**
Urbanos	1992	487	841	2.305	1.538	5.171
	1997	321	1.091	2.526	1.835	5.773
	Tasa de variación	**-34'09**	**29'73**	**9'59**	**19'31**	**11'64**
Rurales	1992	6.621	5.174	3.848	1.468	17.111
	1997	5.592	6.406	4.224	2.241	18.463
	Tasa de variación	**-15'54**	**23'81**	**9'77**	**52'66**	**7'90**

Figura V.27



[205] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit.* Pag. 39.

TABLA V.32.-Representantes locales por sexo (elecciones de 1997)[206].

Sexo	Hombres	Mujeres	Tasa de representación femenina (%)
Asambleas regionales	1.210	10	0’82
Asambleas prefectorales y provinciales	1.189	5	0’42
Consejos comunales	24.153	83	0’34
Urbanos	5.708	65	1’13
Rurales	18.445	18	0’10

TABLA V.33.-Evolución de los representantes locales por sexo [207].

Sexo		Hombres	Mujeres	TOTAL
Asambleas prefectorales y provinciales	1992	827	3	830
	1997	1.189	5	1.194
	Tasa de variación	**43’77**	**66’67**	**43’86**
Consejos comunales	1992	22.205	77	22.282
	1997	24.153	83	2.423
	Tasa de variación	**8’77**	**7’79**	**8’77**

[206] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit.* Pag. 40.
[207] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit.* Pag. 40.

Figura V.28.-Evolución de la tasa de representación femenina en los organismos locales

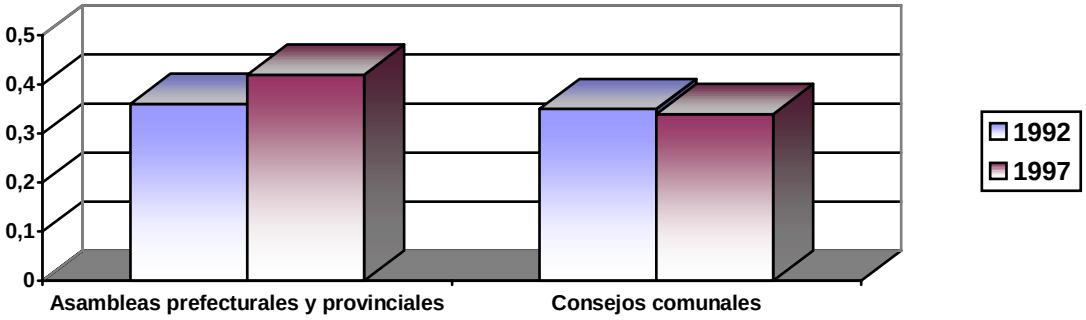


TABLA V.34.-Representantes locales por grupos de edad (elecciones de 1997)[208].

Grupo de edad		Menores de 25 años	Entre 25 y 34 años	Entre 35 y 44 años	Entre 45 y 54 años	Mayores de 55 años	TOTAL
Asambleas regionales	Número	6	120	412	453	229	1.220
	%	0’49	9’84	33’77	37’13	18’77	100’00
Asambleas prefectorales y provinciales	Número	1	117	403	446	227	1.194
	%	0’08	9’80	33’75	37’35	19’01	100’00
Consejos comunales	Número	124	3.727	8.394	7.037	4.954	24.236
	%	0’51	15’38	34’63	29’04	20’44	100’00
Urbanos	Número	27	1.140	2.399	1.495	712	5.773
	%	0’47	19’75	41’56	25’90	12’33	100’00
Rurales	Número	97	2.587	5.995	5.542	4.242	18.463
	%	0’53	14’01	32’47	30’02	22’98	100’00

[208] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit.* Pag. 41.

Figura V.29

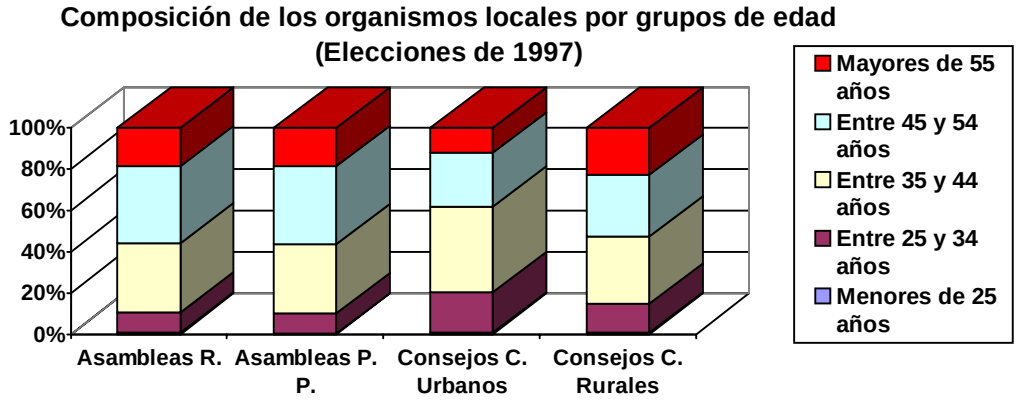
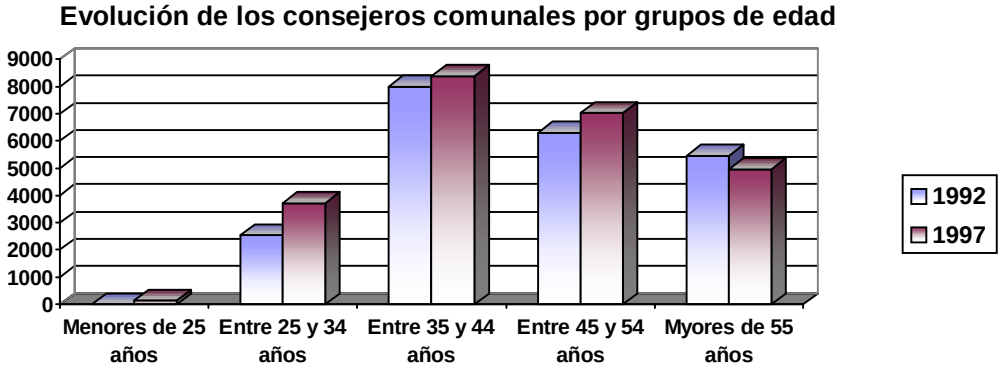


TABLA V.35.-Evolución de los representantes locales por grupos de edad [209].

Grupos de edad		Menores de 25 años	Entre 25 y 34 años	Entre 35 y 44 años	Entre 45 y 54 años	Mayores de 55 años	TOTAL
Asambleas prefectorales y provinciales	1992	-	55	291	302	182	830
	1997	1	117	403	446	227	1.194
	Tasa de variación	**-**	**112’73**	**38’49**	**47’68**	**24’73**	**43’86**
Consejos comunales	1992	3	2.530	7.993	6.301	5.455	22.282
	1997	124	3.727	8.394	7.037	4.954	24.236
	Tasa de variación	**4033’33**	**47’31**	**5’02**	**11’68**	**-9’18**	**8’77**

Figura V.30

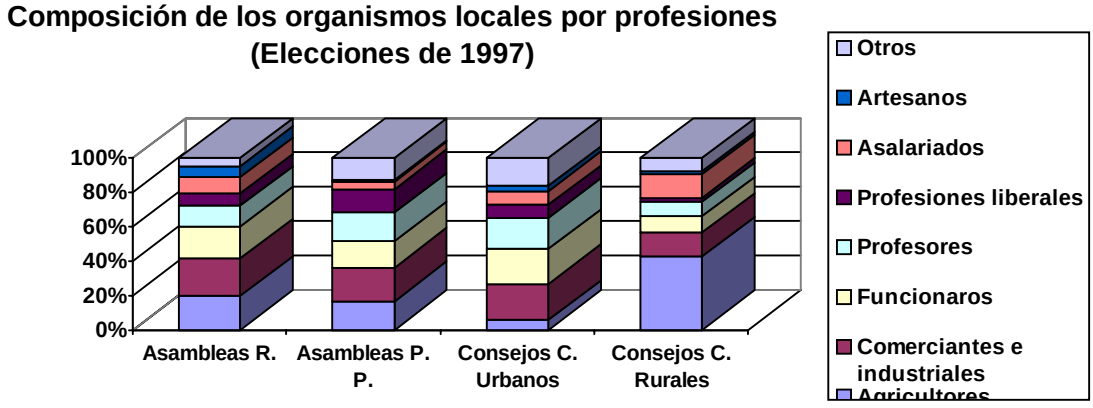


[209] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit.* Pag. 42.

TABLA V.36.-Representantes locales por profesión (elecciones de 1997)[210].

Ptofesión		Asambleas regionales	Asamableas prefectorales y provinciales	Consejos comunales		
				Urbanos	Rurales	Totales
Agricultores	**Número**	239	197	327	7.842	8.169
	%	19’59	16’50	5’66	42’47	33’71
Comerciantes	Número	265	235	1.217	2.570	3.787
e Industriales	%	21’72	19’68	21’08	13’92	15’63
Funcionarios	Número	229	183	1.165	1.745	2.910
	%	18’77	15’33	20’18	9’45	12’01
Profesores	Número	144	199	1.053	1.561	2.614
	%	11’80	16’67	18’24	8’45	10’79
Profesiones	Número	89	161	429	442	871
liberales	%	7’30	13’48	7’43	2’39	3’59
Asalariados	Número	118	54	468	2.542	3.010
	%	9’67	4’52	8’11	13’77	12’42
Artesanos	Número	76	9	168	305	473
	%	6’23	0’75	2’91	1’65	1’95
Otros	Número	60	156	946	1.456	2.402
	%	4’92	13’07	16’39	7’89	9’91
TOTAL	Número	**1.220**	**1.194**	**5.773**	**18.463**	**24.236**
	%	**100’00**	**100’00**	**100’00**	**100’00**	**100’00**

Figura V.31

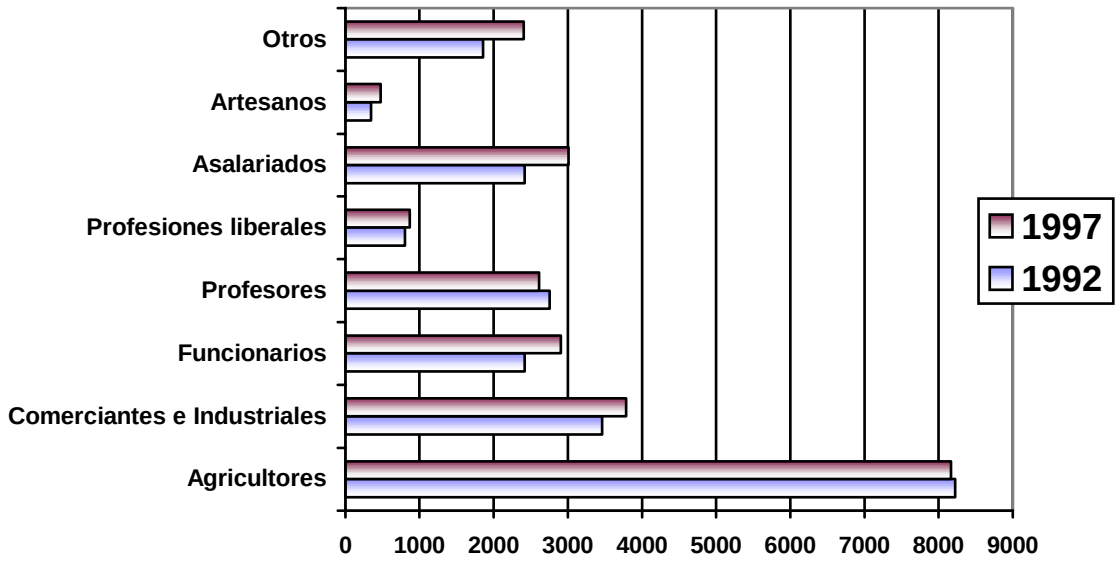


[210] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit.* Pag. 43.

TABLA V.37.-Evolución de los representantes locales por profesión [211].

Profesión	Asambleas prefectorales y provinciales			Consejos comunales		
	1992	1997	Tasa de variación	1992	1997	Tasa de variación
Agricultores	142	197	38’73	8.220	8.169	-0’62
Comerciantes e Industriales	142	235	65’49	3.464	3.787	9’32
Funcionarios	181	183	1’10	2.418	2.910	20’35
Profesores	154	199	29’22	2.754	2.614	-5’08
Profesiones liberales	103	161	56’31	805	871	8’20
Asalariados	57	54	-5’26	2.420	3.010	24’38
Artesanos	1	9	800’00	347	473	36’31
Otros	50	156	212’00	1.854	2.402	29’56
TOTAL	**830**	**1.194**	**43’86**	**22.282**	**24.236**	**8’77**

Figura V.32.-Evolución de los consejeros comunales por profesiones



[211] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit.* Pag. 44.

En cuanto al nivel de instrucción de los consejeros comunales, es claro, que a la luz de los datos, ha tenido una notable mejora. En la tasa de variación entre los representantes de 1992 y de 1997, los consejeros comunales rurales con estudios superiores se incrementaron en un 52,66%, mientras que los consejeros sin instrucción pasaron en las comunas urbanas de los 487 a los 321 consejeros, es decir, una tasa de variación negativa de 34,09, y en las comunas rurales, la tasa para los consejeros sin instrucción fue del menos 15,54%. Es decir, que se ha producido una mejora notable, hasta quedar el porcentaje de los consejeros sin ninguna instrucción, en las comunas urbanas, en el 5,56%. En el 97, a pesar del sensible avance en el nivel de instrucción, en el mundo rural sigue persistiendo una alta tasa de analfabetismo que se traduce en el número de consejeros comunales sin instrucción, el 30,29% del total, una cifra aún muy elevada. En cuanto a las elecciones indirectas parece como si los mismos consejeros ejercieran una fuerte criba hacia sus compañeros sin instrucción, ya que los porcentajes en las asambleas prefectorales y provinciales de representantes sin instrucción se reduce al 6,70%, mientras que los representantes con estudios universitarios asciende al 38,69. En las asambleas regionales, también el porcentaje de representantes sin instrucción es bajo, del 5,08%. El porcentaje entre las otras categorías está más igualado, el 25,49% para los representantes con estudios de primaria, el 36,48% de los representantes con estudios secundarios y, el 32,95% de los representantes tienen estudios superiores.

Los datos expuestos sobre la representación femenina siguen siendo tan desalentadores como los obtenidos en las elecciones de 1992. Sólo en las comunas urbanas el tanto por ciento de mujeres con un mandato local asciende a la ridícula cifra de 1,3%, mientras que en los consejos comunales desciende hasta el 0,10%. Sólo en las asambleas regionales parece haber un esfuerzo por parte de los mismos consejeros locales, que se traduce en un 0,82% de mujeres en esas asambleas. El papel que desempeña la mujer en política en un plano de igualdad de oportunidades también es un signo de desarrollo y de democracia, lo que nos lleva a afirmar, tras ver los porcentajes de representación femenina en las elecciones locales, que Marruecos debe recorrer un largo camino si quiere ser considerado como un país democrático.

En 1997, la franja de edad en la que se sigue concentrando un mayor número de consejeros comunales, es la que comprende entre los 35 a los 44 años, que alcanza un 34,63, seguida de la franja, 45-54 y, de la franja de 25 a 34 años. Sólo en las comunas urbanas el porcentaje de consejeros es mayor en la franja entre los 25 y 34 años que en

el resto de colectividades locales, llegando a la cifra del 19,75%. Los datos sobre la evolución de la edad de los consejeros comunales, nos muestran que ha habido una mejora del porcentaje de los consejeros que tienen entre 25 y 34 años, la tasa de variación es del 47,31, mientras que la oscilación de los consejeros de más de 55 es de menos 9,18. Podemos afirmar que se ha producido un rejuvenecimiento de los consejeros comunales que está en consonancia con la mayoría de la población a la que representa. En las asambleas regionales y, prefectorales y provinciales, el mayor porcentaje de representantes se concentra en la franja de los 45 a 54 años.

En las profesiones de los consejeros también se refleja la escisión entre el mundo urbano y el rural. Por ejemplo el porcentaje de agricultores en las comunas urbanas es del 5,66% frente al 42,47% de las comunas rurales, o el de funcionarios es del 20,18% en las comunas urbanas frente al 9,45 de las rurales, los profesores suponen el 18,24 en las urbanas frente al 8,45% de las rurales. Los datos de 1997 con respecto a los de 1992 se ha producido un débil descenso en número de consejeros comunales que son agricultores y una mejora notable en los representantes cuya profesión es la artesanía o son asalariados por cuenta ajena en el sector privado. Las profesiones liberales son las que menos peso tienen con respecto al número total de profesiones. La razón se debe a la escasa remuneración del mandato local. Una persona que ejerce una profesión liberal se siente poco atraído por la política activa en la esfera local ya que las responsabilidades son muchas con respecto al reconocimiento social y la remuneración presupuestada.

TABLA V.38.-Presidentes de los consejos y de las asambleas por tendencia política (elecciones de 1997)[212].

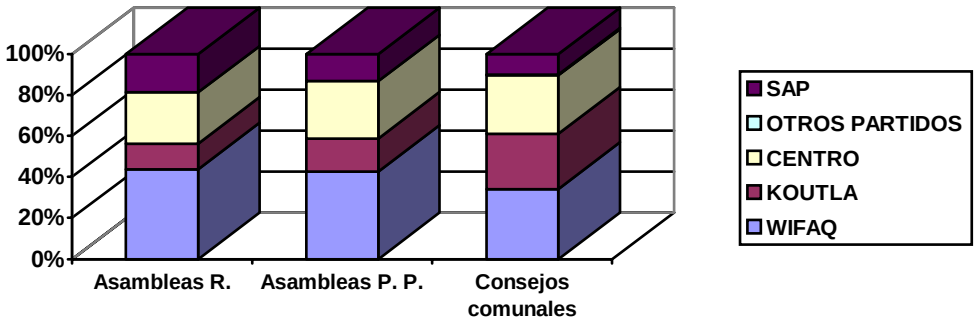
Tendencia política	Asambleas regionales	Asamableas prefectorales y provinciales	Consejos comunales		
			Urbanos	Rurales	Totales
WIFAQ	**7**	**29**	**71**	**453**	**524**
UC	5	14	29	177	206
MP	2	11	28	205	233
PND	-	4	14	71	85
KUTLA	**2**	**11**	**92**	**321**	**413**
PI	1	4	33	190	223
USFP	1	7	48	94	142
PPS	-	-	9	27	36
OADP	-	-	2	10	12
CENTRO	**4**	**19**	**61**	**374**	**435**
RNI	4	11	37	213	250
MNP	-	2	6	66	72
MDS	-	6	18	95	113
OTROS PARTIDOS	**-**	**-**	**3**	**19**	**22**
PA	-	-	1	8	9
PDI	-	-	1	3	4
PSD	-	-	1	8	9
SAP	**3**	**9**	**22**	**131**	**153**
TOTAL	**16**	**68**	**249**	**1.298**	**1.547**

[212] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit.* Pag. 45.

TABLA V.39.-Presidentes de los consejos y de las asambleas por tendencia política (elecciones de 1997)(Valores relativos)[213].

Tendencia política	Asambleas regionales	Asamableas prefectorales y provinciales	Consejos comunales		
			Urbanos	Rurales	Totales
WIFAQ	**43'75**	**42'65**	**28'51**	**34'90**	**33'87**
UC	31'25	20'59	11'65	13'64	13'32
MP	12'50	16'18	11'24	15'79	15'06
PND	0'00	5'88	5'62	5'47	5'49
KUTLA	**12'50**	**16'18**	**36'95**	**24'73**	**26'70**
PI	6'25	5'88	13'25	14'64	14'41
USFP	6'25	10'29	19'28	7'24	9'18
PPS	0'00	0'00	3'61	2'08	2'33
OADP	0'00	0'00	0'80	0'77	0'78
CENTRO	**25'00**	**27'94**	**24'50**	**28'81**	**28'12**
RNI	25'00	16'18	14'86	16'41	16'16
MNP	0'00	2'94	2'41	5'08	4'65
MDS	0'00	8'82	7'23	7'32	7'30
OTROS PARTIDOS	**0'00**	**0'00**	**1'20**	**1'46**	**1'42**
PA	0'00	0'00	0'40	0'62	0'58
PDI	0'00	0'00	0'40	0'22	0'26
PSD	0'00	0'00	0'40	0'62	0'58
SAP	**18'75**	**13'24**	**8'84**	**10'09**	**9'89**
TOTAL	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Figura V.33.-Composición de las presidencias por tendencia política (Elecciones de 1997)

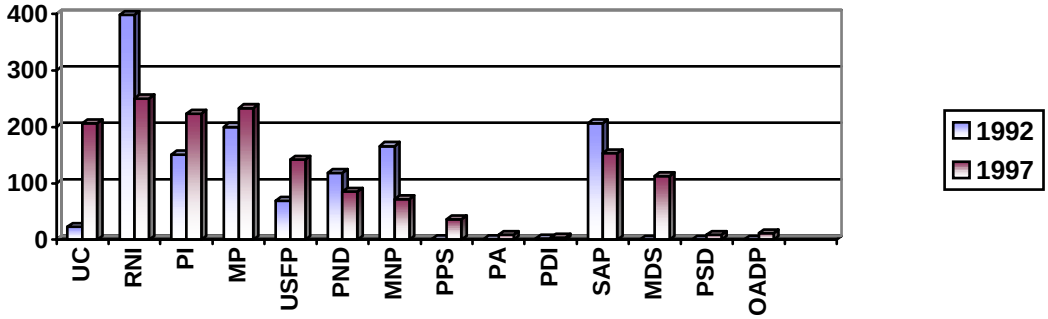


[213] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit.* Pag. 46.

TABLA V.40.-Evolución de los presidentes de los consejos y de las asambleas prefectorales y provinciales por tendencia política[214].

Tendencia política	Asambleas prefectorales y provinciales			Consejos comunales		
	1992	1997	Tasa de variación en %	1992	1997	Tasa de variación en %
UC	10	14	40’00	232	206	-11’21
RNI	11	11	0’00	398	250	-37’19
PI	7	4	-42’86	151	223	47’68
MP	9	11	22’22	200	233	16’50
USFP	4	7	75’00	69	142	105’80
PND	5	4	-20’00	118	85	-27’97
MNP	7	2	-71’43	166	72	-56’63
PPS	-	-	-	1	36	3500’00
PA	-	-	-	1	9	800’00
PDI	-	-	-	2	4	100’00
SAP	7	9	28’57	206	153	-25’73
MDS	-	6	-	-	113	-
PSD	-	-	-	-	9	-
OADP	-	-	-	-	12	-
TOTAL	**60**	**68**	**13’33**	**1.544**	**1.547**	**0’19**

Figura V.34.-Evolución de los presidentes de los consejos comunales

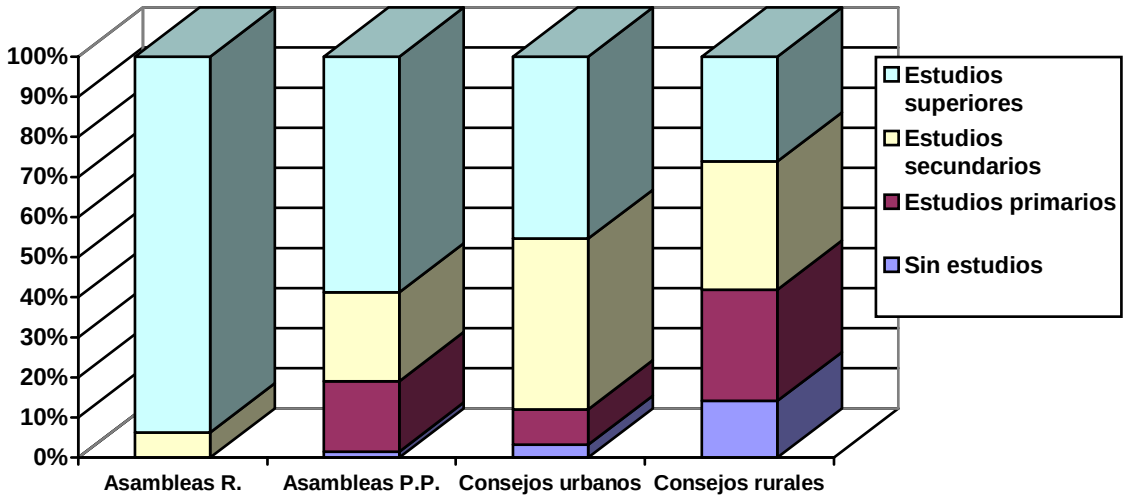


[214] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit.* Pag. 47.

TABLA V.41.-Presidentes de los consejos y las asambleas por nivel de instrucción (elecciones de 1997)[215].

Nivel de instrucción		Sin estudios	Estudios primarios	Estudios secundarios	Estudios superiores	TOTAL
Asambleas regionales	Número	0	0	1	15	**16**
	%	0’00	0’00	6’25	93’75	**100’00**
Asambleas prefectorales y provinciales	Número	1	12	15	40	**68**
	%	1’47	17’65	22’06	58’82	**100’00**
Consejos comunales	Número	191	383	521	452	**1.547**
	%	12’35	24’76	33’68	29’22	**100’00**
Urbanos	Número	8	22	106	113	**249**
	%	3’21	8’84	42’57	45’38	**100’00**
Rurales	Número	183	361	415	339	**1.298**
	%	14’10	27’81	31’97	26’12	**100’00**

Figura V.35.-Composición de las presidencias por nivel de estudios (Elecciones de 1997)



[215] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit.* Pag. 48.

TABLA V.42.-Evolución de los presidentes de los consejos y de las asambleas prefectorales por nivel de instrucción [216].

Nivel de instrucción		Sin estudios	Estudios primarios	Estudios secundarios	Estudios superiores	TOTAL
Asambleas prefectorales y provinciales	1992	2	6	18	34	60
	1997	1	12	15	40	68
	Tasa de variación	**-50'00**	**100'00**	**-16'67**	**17'65**	**13'33**
Consejos comunales	1992	271	380	515	378	1.544
	1997	191	383	521	452	1.547
	Tasa de variación	**-29'59**	**0'79**	**1'17**	**19'58**	**0'19**
Urbanos	1992	7	24	104	112	247
	1997	8	22	106	113	249
	Tasa de variación	**14'29**	**-8'33**	**1'92**	**0'89**	**0'81**
Rurales	1992	264	356	411	266	1.297
	1997	183	361	415	339	1.298
	Tasa de variación	**-30'68**	**1'40**	**0'97**	**27'44**	**0'08**

Figura V.36.-Evolución de los presidentes de los consejos comunales por nivel de estudios

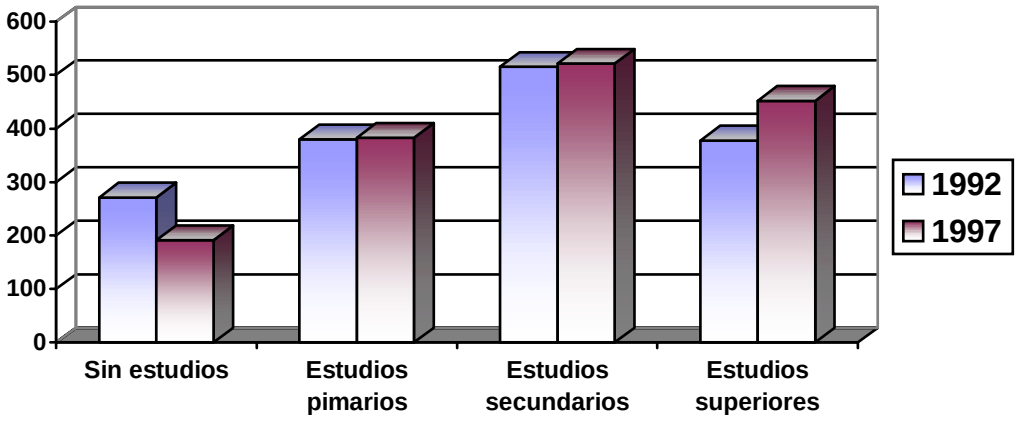
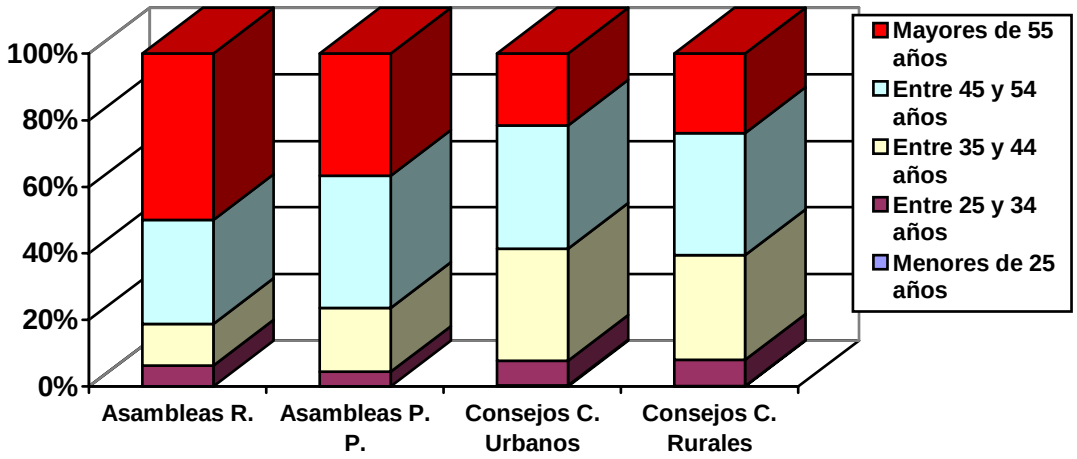


TABLA V.43.-Presidentes de los consejos y de las asambleas por grupos de edad (elecciones de 1997)[217].

Grupo de edad		Menores de 25 años	Entre 25 y 34 años	Entre 35 y 44 años	Entre 45 y 54 años	Mayores de 55 años	TOTAL
Asambleas regionales	Número	0	1	2	5	8	**16**
	%	0'00	6'25	12'50	31'25	50'00	**100'00**
Asambleas prefectorales y provinciales	Número	0	3	13	27	25	**68**
	%	0'00	4'41	19'12	39'71	36'76	**100'00**
Consejos comunales	Número	4	119	492	568	364	**249**
	%	0'26	7'69	31'80	36'72	23'53	**100'00**
Urbanos	Número	1	18	84	92	54	**1.298**
	%	0'40	7'23	33'73	36'95	21'69	**100'00**
Rurales	Número	3	101	408	476	310	**1.547**
	%	0'23	7'78	31'43	36'67	23'88	**100'00**

Figura V.37.-Composición de las presidencias locales por grupos de edad (Elecciones de 1997)



[216] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit.* Pag. 49.
[217] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit* . Pag. 50.

TABLA V.44.-Evolución de los presidentes de los consejos y de las asambleas prefectorales y provinciales por grupos de edad [218].

Grupos de edad		Menores de 25 años	Entre 25 y 34 años	Entre 35 y 44 años	Entre 45 y 54 años	Mayores de 55 años	TOTAL
Asambleas prefectorales y provinciales	1992	0	1	13	30	16	60
	1997	0	3	13	27	25	68
	Tasa de variación	**-**	**200'00**	**0'00**	**-10'00**	**56'25**	**13'33**
Consejos comunales	1992	0	101	492	554	397	1.544
	1997	4	119	492	568	364	1.547
	Tasa de variación	**-**	**17'82**	**0'00**	**2'53**	**-8'31**	**0'19**

Figura V.38.-Evolución de los presidentes de los consejos comunales por grupos de edad

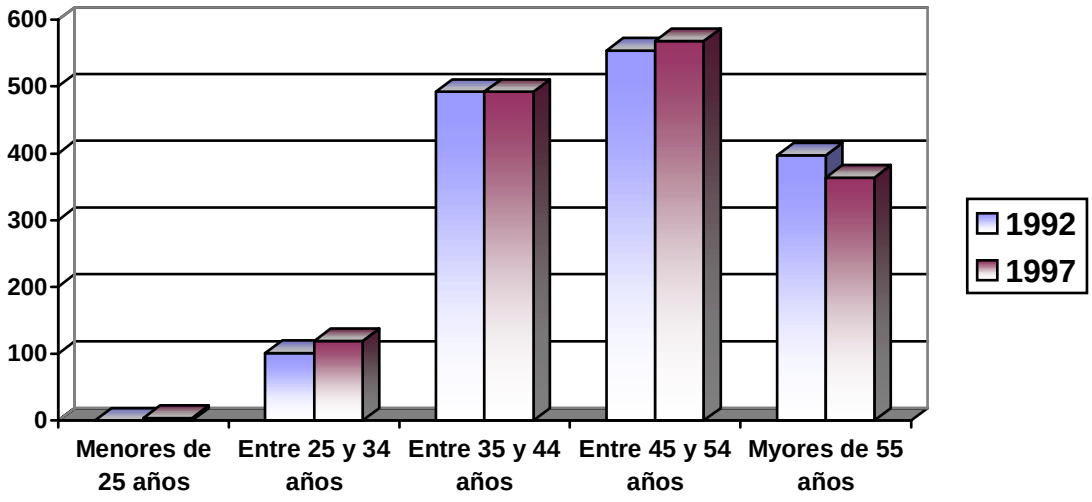


TABLA V.45.- Presidentes de los consejos y de las asambleas por profesión (elecciones de 1997)[219].

Profesión		Asambleas regionales	Asamableas prefectorales y provinciales	Consejos comunales		
				Urbanos	Rurales	Totales
Agricultores	**Número**	0	7	17	381	398
	%	0’00	10’29	6’83	29’35	25’73
Comerciantes e Industriales	Número	0	14	49	260	309
	%	0’00	20’59	19’68	20’03	19’97
Funcionarios	Número	8	5	46	171	217
	%	50’00	7’35	18’47	13’17	14’03
Profesores	Número	3	12	47	176	223
	%	18’75	17’65	18’88	13’56	14’41
Profesiones liberales	Número	3	15	46	100	146
	%	18’75	22’06	18’47	7’70	9’44
Asalariados	Número	1	3	9	73	82
	%	6’25	4’41	3’61	5’62	5’30
Artesanos	Número	0	1	0	8	8
	%	0’00	1’47	0’00	0’62	0’52
Otros	Número	1	11	35	129	164
	%	6’25	16’18	14’06	9’94	10’60
TOTAL	Número	**16**	**68**	**249**	**1.298**	**1.547**
	%	**100’00**	**100’00**	**100’00**	**100’00**	**100’00**

[218] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit.* Pag. 51.
[219] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit.* Pag. 52.

Figura V.39.-Composición de las presidencias locales por profesiones (Elecciones de 1997)

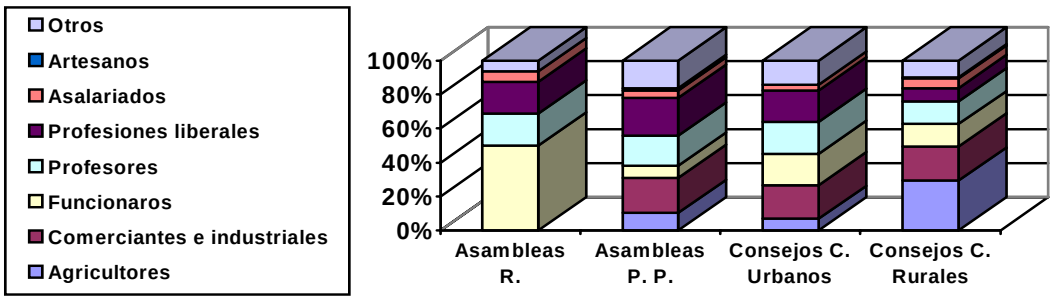
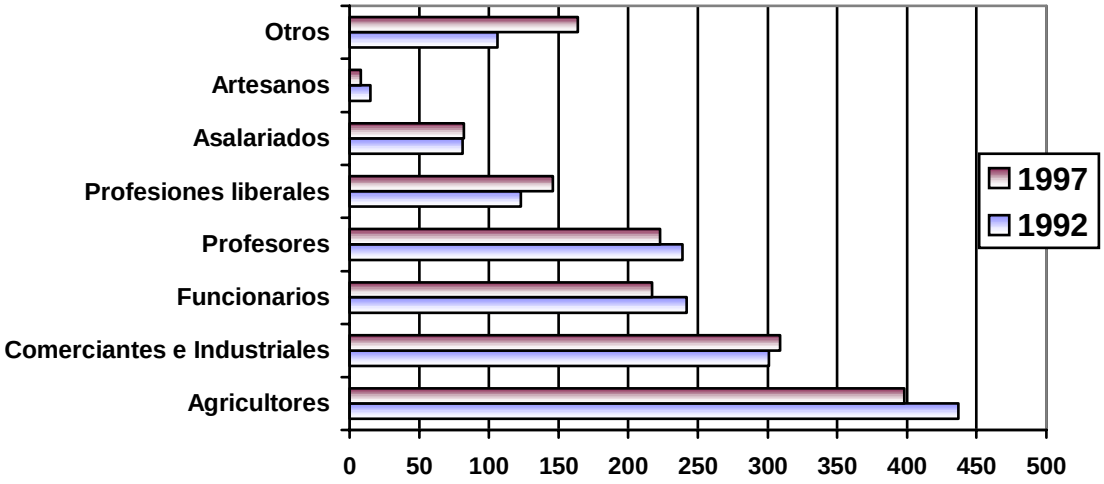


TABLA V.46.-Evolución de los presidentes de los consejos y de las asambleas prefectorales y provinciales por profesión [220].

Ptofesión	Asambleas prefectorales y provinciales			Consejos comunales		
	1992	1997	Tasa de variación	1992	1997	Tasa de variación
Agricultores	8	7	**-12'50**	437	398	**-8'92**
Comerciantes e Industriales	10	14	**40'00**	301	309	**2'66**
Funcionarios	6	5	**-16'67**	242	217	**-10'33**
Profesores	15	12	**-20'00**	239	223	**-6'69**
Profesiones liberales	-	15	**-**	123	146	**18'70**
Asalariados	1	3	**200'00**	81	82	**1'23**
Artesanos	-	1	**-**	15	8	**-46'67**
Otros	20	11	**-45'00**	106	164	**54'72**
TOTAL	**60**	**68**	**13'33**	**1.544**	**1.547**	**0'19**

[220] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op.Cit.* Pag. 53.

Figura V.40.-Evolución de los presidentes de los consejos comunales por profesiones



En las presidencias de los consejos comunales vemos como la *Kutla* pierde su primer puesto para quedar en un tercer lugar por detrás de la *Wifaq* que obtiene 524 presidencias a pesar de ser la segunda fuerza en número de consejeros, el centro con 435 presidencias, cuando había quedado como la tercera fuerza en número de consejeros y la *Kutla* con 413 presidencias. Si estos datos los desglosamos por partidos podemos observar que el partido con mayor número de presidencias, 250, es el RNI que fue el segundo partido por mandatos locales conseguidos, el MP consiguió 233 presidencias aunque fue la tercera fuerza política y el *Istiqlal* con 223 presidencias es el tercer partido por presidencias a pesar de haber sido el partido más votado. A pesar del notable incremento de presidencias obtenidas por partidos minoritarios como el PPS, el PA o el PDI, incluso la USFP, los partidos de la *Kutla* no han visto una correlación en el número de presidencias obtenidas en función del gran éxito obtenido en las elecciones directas locales.

En cuanto a las asambleas regionales y las asambleas prefectorales y provinciales, se rompe el perfecto equilibrio conseguido entre los diferentes bloques para que la *Wifaq* consiga 7 presidencias de las 16 que hay, el centro 4 y la *Kutla* sólo logra 2 presidencias, a pesar de ser la tercera fuerza, por debajo incluso de los SAP que obtienen 3 presidencias.

En las presidencias de las comunas si que hemos podido observar una mejora en el nivel de instrucción. La tasa de variación de los presidentes sin instrucción en los consejos comunales entre 1992 y 1997 es de menos 29,52%, mientras que la tasa de variación de los presidentes con estudios superiores es de 19,58%. Es decir, el notable

descenso de presidentes sin instrucción en los consejos comunales (especialmente en las comunas rurales) se ha traducido en una mejora, precisamente en los presidentes con estudios superiores, así los porcentajes de presidentes con estudios primarios y secundarios a penas ha variado entre las dos elecciones. En cuanto a los grupos de edad, si la franja que contenía un mayor número de consejeros era la comprendida entre 35 y 44 años, para los presidentes comunales, la franja con mayor porcentaje es la de 45 a 54 años, seguida de la de 35 a 44 años y la de más de 55 años. A pesar del incremento de presidentes comunales que tienen entre 25 y 34 años, sigue siendo el cuarto grupo de edad en el que se concentran los presidentes, y sólo hay cuatro presidentes con menos de 25 años.

La distribución de las presidencias comunales en relación con la profesión, se puede observar que es bastante equilibrada. Hay un 25,73% de agricultores, un 19,97 que son comerciantes o industriales, los profesores y funcionarios cuentan con 14,41% y un 14,03% respectivamente. Todas las profesiones están representadas de una forma muy compensada y no existen grandes diferencias. Con respecto al número de consejeros, los agricultores pierden un poco de fuerza mientras que los comerciantes e industriales la ganan. Sólo la categoría de asalariados se han visto penalizados, siendo la tercera profesión con mayor número de consejeros, ha quedado la penúltima en el número de presidentes conseguidos.

Lista de los Partidos Políticos y de los Sindicatos.

Partidos Políticos	Abreviatura
Unión Constitucional (Union Constitutionnelle)	UC
Agrupación Nacional de Independientes (Rassemblement National des Independants)	RNI
Partido del *Istiqlal* (Parti de l´*Istiqlal*)	PI
Movimiento Popular (Mouvement Populaire)	MP
Unión Socialista de Fuerzas Populares (Union Socialiste des Forces Populaires)	USFP
Partido Nacional Democrático (Parti National Démocratique)	PND
Movimiento Nacional Popular (Mouvement National Populaire)	MNP
Partido del Progreso y del Socialismo (Parti du Progrès et du Socialisme)	PPS
Organización de la Acción Democrática y Popular (Organisation de l´Action Démocratique et Populaire)	OADP
Unión Nacional de Fuerzas Populares (Union Nationale des Forces Populaires)	UNFP
Movimiento Popular Democrático Constitucional (Mouvement Populaire Démocratique Constitutionnelle)	MPDC
Partido de la Acción (Parti de l´Action)	PA
Partido Democrático y de la Independencia (Parti Démocratique et de l´Indépendance)	PDI
Partido de la Vanguardia Democrática y Socialista (Parti de l´Avant garde Démocratique et Socialiste)	PADS
Movimiento Democrático y Social (Mouvement Démocratique et Social)	MDS
Partido Socialista Democrático (Parti Socialiste Démocratique)	PSD
Frente de Fuerzas Democráticas (Front des Forces Démocratiques)	FFD
Sin Pertenencia Política (Sans Appartenance Politique)	SAP

Sindicatos	Abreviatura
Sindicato Nacional Popular (Syndicat National Populaire)	SNP
Unión de Sindicatos Democráticos (Union des Syndicats Démocratiques)	USD
Unión Democrática de Trabajadores (Union Démocratique des Travailleurs)	UDT
Fuerzas Obreras Marroquíes (Forces Ouvrières Marocaines)	FOM
Unión Marroquí del Trabajo (Union Marocaine du Travail)	UMT
Comisiones Obreras Marroquíes (Commissions Ouvrières Marocaines)	COM
Unión de sindicatos Populares (Union des Syndicats Populaires)	USP
Sindicato Nacional Democrático (Syndicat National Démocratique)	SND
Unión General de Trabajadores de Marruecos (Union Générale des Travailleurs du Maroc)	UGTM
Confederación Democrática del Trabajo (Confédération Démocratique du Travail)	CDT
Unión Nacional del Trabajo de Marruecos (Union Nationale du Travail du Maroc)	UNTM

6.- RECURSOS FINANCIEROS: EL SISTEMA FISCAL LOCAL

La pregunta fundamental, que sirve de eje a este apartado sobre el sistema fiscal local marroquí, es si el reconocimiento formal de las competencias reconocidas a las comunas puede traducirse a la realidad. Es decir, si las comunas disponen de los recursos financieros para poder hablar de un verdadero poder local.

Es más, cuando la descentralización es asociada a desarrollo local, mayor es el esfuerzo requerido a los consejos comunales[221].

El ejercicio de la tutela a priori o lo que llamábamos como tutela de control no permite ningún espacio de autonomía a los consejeros comunales. Una mayor movilización de los recursos locales, un mayor control y una mejor racionalización de los gastos son también medidas propuestas, junto con la supresión de la tutela de control, para avanzar en la mejora de un sistema local deficitario, no en la elaboración de sus presupuestos, que siempre deben estar equilibrados, sino con respecto a las necesidades y a las competencias reconocidas a los entes locales.

Para comenzar a responder a la pregunta que nos habíamos planteado al inicio debemos destacar dos grandes defectos que sufre el sistema fiscal local. El primero es la gran dependencia del Estado, difícilmente podremos reconocer en este caso la autonomía financiera reconocida por el *dahir* de 30 de septiembre de 1976 en su artículo 1[222]. Segundo gran defecto, a pesar de los retos de un país como Marruecos con una fuerte necesidad de inversiones en infraestructuras, equipamientos e instalaciones, las comunas sólo pueden dedicar a sus presupuestos de inversión, los excedentes (si es que los hay) del presupuesto de funcionamiento. No sólo la falta de recursos financieros locales impiden que los consejos decidan a qué dedican su presupuesto libremente (ya que eso ocurre en todas partes), sino que el ejercicio de la tutela por parte de la autoridad correspondiente puede oponerse a las decisiones adoptadas por el consejo. El control a priori puede inscribir de oficio ciertos gastos o bien, cambiar el destino de

[221] BENSALAH ZEMRANI, Anas. *Les finances de l´état au Maroc. Tome I. Politique financière et droit budgétaire.* L´Harmattan. Paris. 1998. Pag. 158

[222] *Dahir* sobre la ley nº 1-76-584 de 30 de septiembre de 1976 relativo a la organización de las finanzas de las colectividades locales y sus agrupaciones y que acompañaba a la carta comunal de la misma fecha. Este *dahir* fue desarrollado por dos decretos, uno sobre el sistema fiscal local y, el otro, sobre la contabilidad de las colectividades locales y sus agrupaciones. LASFAR, Amina; MAHJOUBI, Abdelaziz. *La commune marocaine depuis la réforme de 1976.* Memoire de Licence. Université Mohamed V. Faculté de Sciences Juridiques économiques et sociales. Rabat. 1987-1988. Pag. 47.

algunos gastos decididos por el consejo, por los que la autoridad de tutela crea más oportunos.

La separación entre el ordenador del presupuesto que es el presidente comunal (para las prefecturas y provincias, el ordenador del pago del presupuesto es el gobernador no el presidente de la asamblea; para las comunidades urbanas, es el presidente del consejo de la comunidad a excepción de la comunidad urbana de Rabat que es el *wali*, y para los sindicatos de comunas, el ordenador es el presidente del comité del sindicato[223]) y el contable que es un funcionario dependiente del Ministerio de Finanzas (llamado recaudador), se traduce en un control por parte del contable sobre el ordenador en el momento del pago. Además, la falta de formación de los consejeros permite a los funcionarios del Ministerio de Finanzas que desempeñen las tareas que le han sido encomendadas a los representantes, como es la preparación del presupuesto, desempeñar un papel activo en las decisiones comunales.

Los ordenadores tienen la facultad de comprometer, constatar, liquidar u ordenar tanto el cobro de un crédito como el pago de una deuda. Los recaudadores son los contables públicos nombrados por el Ministerio de Finanzas. El recaudador que desempeña el papel de tesorero de las colectividades descentralizadas tiene la facultad de ejecutar las operaciones de ingresos, gastos o de manejo de títulos[224].

El ordenador y el recaudador deben mantener una contabilidad distinta. El primero debe trimestralmente rendir cuentas al Ministerio del Interior sobre los ingresos y los gastos efectuados en esos tres meses. Mientras que el segundo, debe controlar la regularidad de todas las operaciones que se efectúan, no se les da el finiquito a los ordenadores hasta comprobar que en su gestión no han incurrido en ninguna responsabilidad. El recaudador controla la autorización para percibir los ingresos y debe asegurar que las condiciones necesarias para la ejecución de los ingresos sean conformes a las disposiciones legislativas y reglamentarias. También controlan la regularidad de las reducciones y anulaciones, con el fin de reparar los errores cometidos

[223] *Dahir* sobre la ley nº 1-76-584 de 30 de septiembre de 1976 (5 chaoual 1396) relativo a la organización de las finanzas de las colectividades locales y de sus agrupaciones. Boletin Oficial 1 de octubre de 1976. Pag. 1057. En ROYAUME DU MAROC, MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Les collectivités locales. Reccueil des textes. Livre 2.* Editions La porte, Centre de documentation des Collectivités Locales. Rabat. 1996. Pag. 11.

[224] LASFAR, Amina; MAHJOUBI, Abdelaziziz. *La commune marocaine depuis la réforme de 1976.* Mémoire de Licence. Université Mohamed V. Faculté de Sciences Juridiques Économiques et Sociales. Rabat. 1987-1988. Pag. 48.

por el ordenador en la liquidación y en el establecimiento del montante del ingreso[225]. Esta contabilidad llevada por el recaudador va dirigida al Ministerio de Finanzas[226]. Todas estas técnicas que, en principio, van dirigidas a una mayor garantía de los derechos de los ciudadanos y de un seguimiento del gasto de los créditos concedidos con unos fines determinados, se convierten en el límite a la autonomía financiera de las comunas. El margen de maniobra del que dispone el ejecutivo comunal está acotado por las directivas no sólo del Ministerio del Interior sino también del Ministerio de Finanzas.

En materia fiscal, la administración central es la que controla la reglamentación, la encargada de fijar las bases tributarias de los impuestos, liquidarlos y asegurar su recaudación. Las colectividades locales se benefician tan sólo de una parte residual de estos recursos[227].

6.A.- LOS INGRESOS

El contraste entre unas demandas de las ciudadanos en constante crecimiento, que se traduce en un incremento constante de los gastos públicos, y unos ingresos que están al borde del estancamiento, es decir que su crecimiento no es elástico, como el de la demanda, no es un fenómeno característico de los países en vías de desarrollo sino que afecta también a los países industrializados.

En Marruecos a pesar del crecimiento del 400% desde 1976 del volumen presupuestario de las colectividades locales, los ingresos de estos últimos años están lejos de seguir ese fuerte crecimiento[228].

En 1990, los ingresos de las colectividades locales alcanzaron la cifra de 8.620 millones de dirhams, de los cuales sólo el 25%, es decir, 2.199 millones de dirhams, eran resultado de sus propios ingresos, mientras que el 75% restante provenía bien de

[225] EL KADIRI BOUTCHICH, El Bekai. "Contrôle budgétaire et vérification des comptes des collectivités locales au Maroc". En *Finances communales. Aspects des finanaces communales au Royaume du Maroc.* Fondation Allemande pour le Développement International. Berlin. 1990. Páginas: 61-72. Pag. 63.

[226] LASFAR, A. MAHJOUBI, A. *Op. Cit.* Pag. 49.

[227] SBIHI, Mohamed. "Les finances locales entre l´autonomie et la dépendance". En *L´administration territoriale au Maghreb. (Algérie, Maroc, Mauritanie, Tunisie).* KHERFI, Hachemi; SEDJARI, Ali; BOCAR, Colibaly; LABIDI, Mohamed. (dirs). Publication du C.M.E.R.A., Éditions Guessous. Rabat. 1989. Páginas: 213-222. Pag. 213.

[228] BENSALAH ZEMRANI, A. *Op. Cit.* Pag. 164. Y en RHOMARI, Mostafa. "Les instruments de financement des collectivités locales". En *L´administration territoriale au Maghreb. (Algérie, Maroc, Mauritanie, Tunisie).* KHERFI, Hachemi; SEDJARI, Ali; BOCAR, Colibaly; LABIDI, Mohamed. (dirs). Publication du C.M.E.R.A., Édition Guessous. Rabat. 1989. Páginas: 191-212. Pag. 191.

los impuestos del Estado transferidos a las comunas, bien del producto de los préstamos contratados por las colectividades locales.

TABLA V.47.

PRESUPUESTO 1994	**Presupuesto General del Estado**	**Presupuesto de las colectividades locales**	**% de los presupuestos de las colectividades locales en el presupuesto del Estado**
Ingresos globales	89.759 millones de dirhams	11.695 millones de dirhams	13,03%

Los ingresos de las colectividades locales según esta tabla sólo suponen el 13% del total de los ingresos del presupuesto del Estado[229].

De esta débil participación de las colectividades locales en la formación de los ingresos del Estado, se deduce que las estructuras financieras locales dependen del Estado en algo más del 50%.

Los ingresos propios de las colectividades locales no alcanzan el 48% si quitamos la parte correspondiente a los impuestos del Estado destinados a las colectividades locales.

TABLA V.48.-Porcentaje de reparto fiscal entre el Estado y las comunas[230].

IMPUESTOS	**ESTADO**	**COMUNAS**
Patente	99%	1%
Tasa Urbana	10%	90%
Impuesto sobre el Valor Añadido	70%	30%

[229] BENSALAH ZEMRANI, A. *Op. Cit.* Pag. 164.

[230] BENNIS, Mohamed; BENYOUSSEF, Eddine Salah. "Partage du produit fiscal entre l´État et ses démembrements au Maroc". En *Finances communales. Aspects des finanaces communales au Royaume du Maroc.* Fondation Allemande pour le Développement International. Berlin. 1990. Páginas: 17. 21. Pag. 18.

TABLA V.49.-Producto previsto para 1988

Patente	500.000.000	5.000.000
Tasa urbana	60.000.000	540.000.000
Impuesto sobre el Valor Añadido	6.496.000.000	2784.000.000
Total. 10.385.000.000	7.056.000.000 67,94%	3.329.000.000 32,06%

Está claro, que los ingresos fiscales propios a las colectividades locales son inelásticos. Con la ley presupuestaria de 1978 hubo un atisbo de esperanza, ya que se reformaba la tasa urbana y se introducía el impuestos sobre los terrenos urbanos, para hacer que aquellos que se beneficiaran de las plusvalías de unos terrenos equipados con el esfuerzo de la comuna contribuyeran a su mantenimiento.

A pesar de la reforma de la tasa urbana, el resultado es muy débil. La tasa urbana grava a los inmuebles y construcciones situadas en los perímetros de las comunas urbanas y en sus zonas periféricas. De la tasa urbana no escapan los establecimientos públicos con carácter industrial o comercial[231]. Se ha recaudado con esta tasa 60 millones de dirhmas destinados al 90% de las comunas. Desde 1977 a 1983 la tasa urbana supuso un total de 374 millones de dirhams, es decir, una media de 53,4 millones de dirhams por año[232].

En cuanto al impuesto sobre los terrenos urbanos, ha supuesto muchas dificultades para la evaluación del valor venal de los terrenos y sus plusvalías, así que el impuesto que debía entrar en vigor en 1981 no lo hizo hasta 1982 con una recaudación de 20 millones de dirhams para desaparecer en 1984.

Los ingresos fruto del impuesto sobre patentes van directamente a las arcas de las colectividades locales. Los otros ingresos fiscales que provienen de la tasa de edilidad, la tasa sobre los mataderos, tasas sobre los mercados y los zocos, tasas sobre los espectáculos, sufren importantes variaciones de una comuna a otra.

Para las comunas rurales, las tasas locales se limitan generalmente a la tasa sobre los mataderos y los derechos percibidos por los zocos. Los impuestos locales directos que normalmente están inadaptados a las circunstancias de las comunas urbanas y

[231] LASFAR, A. MAHJOUBI, A. *Op. Cit.* Pag. 53.
[232] BENSALAH ZEMRANI, A. *Op. Cit.* Pag. 165.

rurales continúan siendo una fuente de disparidad entre el mundo urbano y el rural[233]. Los ingresos fiscales locales representan menos del 37% de los ingresos locales globales[234].

Si quitamos la parte de los impuestos del Estado distribuidos a las comunas que en 1995 supusieron 4.307 millones de dirhams, los ingresos fiscales propios de las comunas no representan más que el 35,87% de los ingresos globales y el 7,07% de los ingresos fiscales del Estado.

Todo esto nos lleva a afirmar el débil papel que juega el sistema fiscal local y, por tanto, la alta dependencia de las comunas y del resto de las colectividades locales del Estado[235]. A pesar de esta afirmación no podemos obviar la importante evolución que han sufrido los recursos de las colectividades locales que queda de manifiesto en esta tabla[236]:

[233] RHOMARI, Mostafa. "Les instruments de financement des collectivités locales". En *Op. Cit.* Pag. 195.
[234] BENSALAH ZEMRANI, A. *Op. Cit.* Pag. 165.
[235] EL BADAOUI, Abderrahim. "Pour une décentralisation active". *Le Message de la Nation.* Nº 129. 1986. Páginas: 12-16. Pag. 14.
[236] HARAKAT, Mohamed. "La Cour des Comptes et les impératifs de la décentralisation du contrôle supérieur des finances publiques au Maroc". En *Revue Marocaine de finances publiques et d´économie. Numéro Spécial Décentralisation/déconcentration.* Nº 8. 1992. Páginas: 145-164. Pag. 157.

TABLA V.50.

RECURSOS	1976	1989	EVOLUCIÓN
Tasa Urbana	128.877.000	480.190.000	273%
Patente	4.637.000	5.000.000	7,8%
Tasa d´édilité*	1.924.000	703.209.000	665%
Tasa sobre terrenos vacíos	2.182.000	7.813.000	178%
Tasas sobre la venta de bebidas	1.198.000	2.905.000	142%
Tasas para comercios de cierre tardío	382.000	1.687.000	341%
Tasa sobre los espectáculos	7.358.000	15.509.000	111%
Derechos de depósitos	2.384.000	9.119.000	283%
Tasas sobre la venta ambulante y escaparatistas	815.000	3.176.000	289%
Derechos sobre los mataderos	12.330.000	27.197.000	163%
Derechos de mercado	38.020.000	108.857.000	186%
Mercados de abastos	12.547.000	127.838.000	17%
Derechos sobre los servicios municipales de limpieza	17.711.000	101.830.000	475%
Pesos Públicos	3.987.000	3.876.000	2,8%
Registro Civil	4.479.000	22.147.000	94%
Productos de dominio privado	28.162.000	94.447.000	235%
Productos de las estaciones de autobuses.	631.000	5.615.000	290%
Derechos de terrazas	442.000	3.919.000	285%
Derechos de estacionamiento	675.000	2.389.000	246%
Concesiones	503.000	9.876.000	289%
Productos diversos	1768.000	18.494.000	25%
Otras tasas	105.876.000	136.424.000	32%
TOTAL	**465.553.000**	**1688.588.000**	**305%**

***Taxe d´édilité: es la tasa que grava la recogida de basuras y la realización de obras públicas.

TABLA V.51.-Fuentes de financiación del presupuesto de las colectividades locales en millones de dirhams[237].

Fuentes de financiación	1995	1996-97
IVA	4.014	5.539
Patente+ tasa urbana	1.215	2.161
Tasas locales	1.854	2.619
Préstamos	998	1.583
Excedentes de ingresos	695	1.811
Otros ingresos	1.269	2.568
TOTAL	10.045	16.281

TABLA V.52.

Ingresos de las colectividades locales por naturaleza en millones de dirhams[238].

	Comunas y comunidades Urbanas		Comunas Rurales		Total	
	1995	1996-97	1995	1996-97	1995	1996-97
INGRESOS DE FUNCIONAMIENTO	4.777	8.084	2.048	2.457	7.665	12.031
IVA. Dotación Global	1.204	2.094	1.384	1.390	3.367	4.893
IVA Dotación Especial	97	208	15		112	208
Patente+ Tasa urbana	1.118	1.970	97	191	1.215	2.161
Tasa d´ édilité	1.025	1.730			1.025	1.730
Otras tasas locales	237	377	552	457	829	889
Otros ingresos	1.096	1.705		419	829	889
	Comunas y comunidades Urbanas		**Comunas Rurales**		**Total**	
	1995	1996-97	1995	1996-97	1995	1996-97
INGRESOS EQUIPAMIENTO	1.129	2.660	1.251	1.020	2.380	4.250
Excedentes de ingresos	272	1.158	423	191	695	1.811
IVA Dotación Transferencia	0	70	535	0	535	438
Préstamos	857	1.373	141	173	998	1.583
Otros ingresos	0	59	152	356	152	418
TOTAL	**5.906**	**10.744**	**3.299**	**3.477**	**10.045**	**16.281**

[237] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALES DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Collectivités locales en chiffres. 1998.* Publication du Centre de Documentation des Collectivités Locales. Rabat. 1998. Pag. 70.
[238] *Ibidem.* Pag. 72.

TABLA V.53.-Ingresos de las colectividades locales por naturaleza (valores relativos)[239].

	Comunas y comunidades Urbanas		Comunas Rurales		Total	
	1995	1996-97	1995	1996-97	1995	1996-97
INGRESOS DE FUNCIONAMIENTO	80,9%	75,2%	62,1%	70,7%	76,3%	73,9%
IVA. Dotación Global	20,4%	19,5%	42%	40%	33,5%	30,1%
IVA Dotación Especial	1,6%	1,9%	0,5%		1,1%	1,3%
Patente+ Tasa urbana	18,9%	18,3%	2,9%	5,5%	12,1%	13,3%
Tasa d´ édilité	17,4%	16,1%			10,2%	10,6%
Otras tasas locales	4%	3,5%	16,6%	13,1%	8,3%	5,5%
Otros ingresos	18,6%	15,9%		12,1%	11,1%	13,2%
INGRESOS EQUIPAMIENTO	19,1%	24,8%	37,9%	29,3%	23,7%	26,1%
Excedentes de ingresos	4,6%	10,8%	12,8%	14,1%	6,9%	11,1%
IVA Dotación Transferencia	0	0,7%	16,2%		5,3%	2,7%
Préstamos	14,5%	12,8%	4,3%	5%	9,9%	9,7%
Otros ingresos	0	0,5%	4,6%	10,2%	1,5%	2,6%
TOTAL	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Figura V.41.-Reparto de ingresos de funcionamiento por tipo de colectividad local.1995.

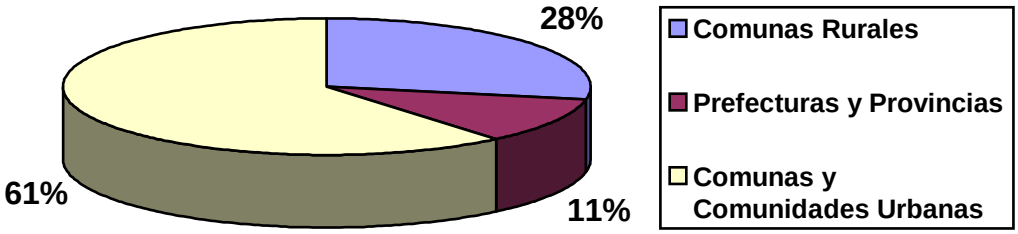
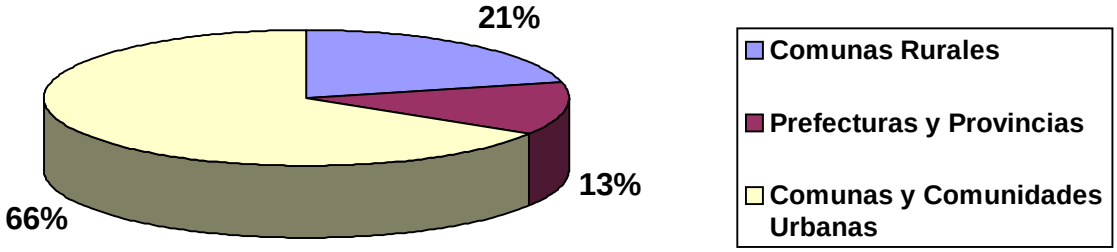


Figura V.42.-Reparto de ingresos de funcionamiento por tipo de colectividad local. 1996-97.



[239] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALES DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Collectivités locales en chiffres. 1998. Op. Cit.* Pag. 72.

Figura V.43.-Reparto de ingresos de equipamiento por tipo de colectividad local.1995.

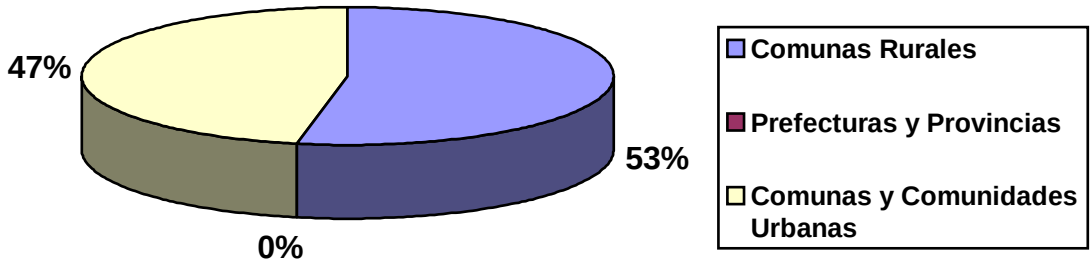
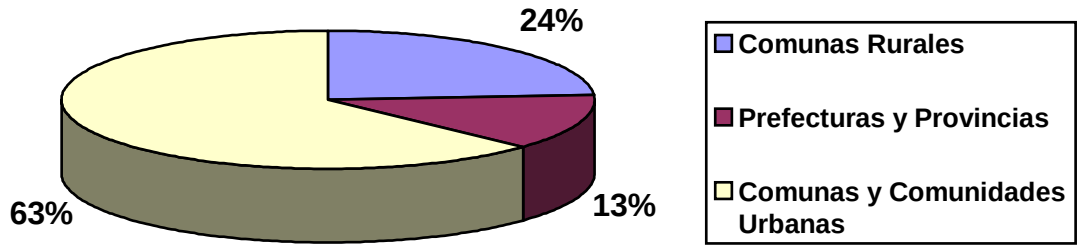


Figura V.44.-Reparto de ingresos de equipamiento por tipo de colectividad local 1996-97.



De estos gráficos se desprende la apreciación de un sustancial descenso de los ingresos tanto dedicados a funcionamiento como para equipamiento en los presupuestos de las comunas rurales. La primera lectura es obvia, las provincias y prefecturas, a partir de 1997, aumentan su presupuesto en ingresos dedicados a equipamiento de un 0% a un 13%. La segunda lectura está ligada a los que decíamos en el capítulo dedicado a la región cuando al analizar las regiones económicas de 1971 vinculadas a los planes de desarrollo, observábamos que a partir de los años 80, el objetivo de estos planes era integrar y controlar el mundo urbano. Los presupuestos locales no son más que otra manifestación de los esfuerzos dedicados a las comunas urbanas y a las prefecturas con el fin de impulsar su desarrollo ya que las mayores reivindicaciones sociales y los focos de conflicto se ubican, en los últimos años, en el mundo urbano.

6.B.- LA AYUDA FINANCIERA DEL ESTADO

Entre 1977 y 1985, la ayuda financiera del Estado ha sufrido una importante progresión. Este esfuerzo consentido por el Estado en beneficio de las colectividades locales ha supuesto un aumento significativo de las subvenciones y la transferencia del

disfrute del dominio forestal. Los préstamos que es la otra fuente de colaboración del Estado hacia las colectividades locales aún no han sido lo suficientemente desarrollados[240].

Antes de continuar vamos a mostrar una sencilla tabla en la que queda de manifiesto la proporción entre ingresos/gastos tanto del Estado como de las colectividades locales en 1996 y en los seis primeros meses de 1997[241]:

TABLA V.54.

	Ingresos	**Gastos**	**I L/ I. E**	**G. L/ G. E**
Estado	94.809 millones de dirhams	106.732 millones de dirhams	17,2 %	13,4%
Colectividades locales	16.281 millones de dirhams	14.312 millones de dirhams		

Esta tabla muestra una vez más el rigor presupuestario en el equilibro entre ingresos y gastos exigidos a las colectividades locales.

6.B.1.-LAS SUBVENCIONES

Las subvenciones dirigidas por el Estado hacia las colectividades locales tienen como finalidad equilibrar el presupuesto de funcionamiento. Si en 1973 el montante de estas subvenciones de equilibrio era de 100 millones de dirhams en 1991 alcanzaron la cifra de 1.600 millones de dirhams.

La subvención de funcionamiento representa el 18,7% de los ingresos locales[242]. Las subvenciones dirigidas a la partida presupuestaria de equipamiento e infraestructuras han conocido un importante impulso, especialmente desde la proclamación del Discurso Real de 5 de febrero de 1979. Las subvenciones para equipamiento se reparten en función de unos criterios de oportunidad y de prioridad fijados por el plan de desarrollo económico y social. Normalmente suelen ir dirigidos hacia partidas como: saneamiento, aducción de agua potable, electrificación del medio

[240] SBIHI, Mohamed. "Les finances locales entre l´autonomie et la dépendance". En *Op. Cit.* Pag. 217.
[241] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALES DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Collectivités locales en chiffres. 1998.* Publication du Centre de Documentation des Collectivités Locales. Rabat. 1998. Pag. 69.
[242] BENSALAH ZEMRANI, A. *Op. Cit.* Pag. 166.

urbano y rural, las vías públicas y la señalización, la adquisición de material especializado para la limpieza municipal y, la construcción y mejora de los mataderos y mercados públicos[243].

A partir de 1988, la subvención de equipamiento fue remplazada por el 30% del producto del Impuesto sobre el Valor Añadido, es decir 4.000 millones de dirhams dedicados a las colectividades locales. En 1995 esa cifra aumentó hasta los 5.080 millones de dirhams.

En el sistema de reparto de las subvenciones del Estado a las colectividades locales se rige por los objetivos coyunturales o estructurales que el Estado se ha fijado y no por los objetivos de las colectividades locales.

Las subvenciones suelen ir dirigidas a aquellos sectores prioritarios que se insertan dentro del plan de desarrollo económico y que tienen un impacto a nivel nacional. A pesar de las declaraciones formales contra los desequilibrios territoriales, el Estado promueve los polos de desarrollo y, por tanto, siempre se ven beneficiadas las mismas zonas geográficas, las más dinámicas[244].

6.B.2.-LOS PRÉSTAMOS

Ya dijimos que los ingresos para la partida del presupuesto dedicada al equipamiento provienen de los ingresos que han sobrado en el presupuesto dedicado a funcionamiento. De ahí que las comunas deban dirigirse al Fondo de Equipamiento Comunal (F.E.C.) con el fin de obtener préstamos para financiar sus gastos en equipamiento e infraestructura.

Creado el 13 de junio de 1959, el F.E.C. es un establecimiento público dotado de personalidad civil y autonomía financiera. En cuanto a su gestión administrativa y financiera, el F.E.C. ha sido confiado a la Caja de Depósito y de Gestión (C.D.G.).

El Fondo de Equipamiento Comunal tiene como objeto "acordar a los fines de financiación de los trabajos de equipamiento, los préstamos y adelantos a las prefecturas y provincias, a las comunas urbanas y rurales y a sus sindicatos así como a las *régies*[245] comunales dotadas de la personalidad civil y la autonomía financiera"[246].

[243] BENSALAH ZEMRANI, A. *Op. Cit.* Pag. 166.
[244]SBIHI, Mohamed. "Les finances locales entre l´autonomie et la dépendance". En *Op. Cit.* Pag. 218.
[245] Régie significa que la misma comuna se encarga de la gestión directa de los servicios públicos.
[246] RHOMARI, Mostafa. "Les instruments de financement des collectivités locales". En *Op. Cit.* Pag. 205.

Para obtener el apoyo del F.E.C. hace falta además, de los requisitos formales mínimos requeridos, conocer los entresijos financieros de su funcionamiento, lo que implica un gran conocimiento y experiencia por parte de los consejeros comunales cuando pretenden beneficiarse de la colaboración del F.E.C.

El consejo comunal debe presentar un borrador del proyecto, que pretende que sea financiado, a la autoridad de tutela que debe pronunciarse sobre dicho borrador. A través de la aprobación previa de la autoridad de tutela ésta le da luz verde o bien rechaza de primeras el proyecto. La aprobación previa por parte de la autoridad de tutela va acompañada de la opinión del Ministerio de Finanzas.

En realidad, el préstamo es concedido en función de la disponibilidad del F.E.C. y no en función de la oportunidad del préstamo para la comuna que lo demanda[247]. Esto explica el reducido número de comunas que se han podido beneficiar de los préstamos del F.E.C. en 1985, las *régies* autónomas y los municipios han conseguido 1593 millones de dirhams mientras que los centros autónomos y las comunas rurales no se han beneficiado más que de 160 millones de dirhams de un total de 1963 millones[248].

Este desequilibrio una vez más entre mundo urbano y mundo rural que es precisamente el más deficitario en cuanto a equipamiento e infraestructura, se ve agravado no sólo por el desconocimiento de los consejeros comunales rurales o por la falta de medios humanos y materiales en la administración que colaboren con los representantes para la elaboración de los proyectos que deben presentar ante el F.E.C., sino también, como consecuencia de unos mecanismos y unos procedimientos excesivamente complejos que, en vez de facilitar sus objetivos, lo único que hacen es empeorar la carrera de obstáculos que ya vienen haciendo las comunas, y de forma muy especial, las comunas rurales. Así, sólo aquellas comunas que tengan la suficiente capacidad financiera como para poder devolver el préstamo se verán beneficiadas de ellos y, sólo aquellas comunas que tengan los cuadros capaces de elaborar los estudios técnicos, económicos y financieros podrán presentar los proyectos[249].

Con la tabla siguiente sobre el reparto anual de los créditos para equipamiento entre las antiguas regiones económicas podemos comprobar como las regiones más

[247] JORIO, Abdeljaouad. "La place des collectivités locales dans l´économie marocaine". En *L´administration territoriale au Maghreb. (Algérie, Maroc, Mauritanie, Tunisie).* KHERFI, Hachemi; SEDJARI, Ali; BOCAR, Colibaly; LABIDI, Mohamed (dirs). Publication du CMERA, Éditions Guessous, Rabat. 1989. Pag. 175-189. Pag. 184.
[248] BENSALAH ZEMRANI, A. *Op. Cit.* Pag. 167.
[249] SBIHI, Mohamed. "Les finances locales entre l´autonomie et la dépendance". En *Op. Cit.* Pag. 218.

beneficiadas son las dos regiones más ricas y mejores equipadas, es decir, la antigua región Centro y la región Noroeste[250].

TABLA V.55.-Reparto anual de créditos para equipamiento sobre las regiones económicas (en millones de dirhams)

REGIONES	1988	1989	1990	1991	1992	TOTAL
SUR	117.485	146.426	159.735	177.484	195.233	796.363
TENSIFT	172.402	213.935	233.383	259.316	285.247	1.164.283
CENTRO	525.273	327.418	357.183	396.870	436.557	**2.043.301**
NOROESTE	232.367	266.964	291.234	323.592	355.951	**1.470.108**
CENTRO-SUR	118.518	102.678	112.013	124.460	136904	594.573
CENTRO-NORTE	113.915	166.257	181.371	201.523	221.677	884.743
ORIENTAL	200.041	96.325	105.081	116.757	128.433	646.637
TOTAL	1.480.001	1.320.003	1.440.000	11600.002	1.760.002	7.600.008

Además, los préstamos concedidos por el F.E.C han ido disminuyendo con el paso del tiempo. De los 1539 millones de dirhams en 1985 a los 1250 millones en 1995, ha supuesto una disminución del 18,70%[251]. Las condiciones tampoco son nada favorables, el tipo de interés es de 5,5% y la duración para amortizarlo es de 15 años. Antes de 1981, las condiciones eran aún más duras, un tipo de interés del 6% y 10 para pagarlo.

TABLA V.56.-Participación de los préstamos en los ingresos para equipamiento (en millones de dirhams)[252].

	1995	*1996-97*
Préstamos	998	1.583
Ingresos para equipamiento	1.382	2.667
Préstamos/Ingresos para equipamiento	72,2%	59,4%

[250] HARAKAT, Mohamed. "La Cour des Comptes et les impératifs de la décentralisation du contrôle supérieur des finances publiques au Maroc". *Op. Cit.* Pag. 162.
[251] BENSALAH ZEMRANI, A. *Op. Cit.* Pag. 167.
[252] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALES DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Collectivités locales en chiffres. 1998. Op. Cit.* Pag. 89.

A pesar del aumento de la cantidad de los préstamos destinados para equipamiento el porcentaje con respecto a los otros ingresos ha sufrido un notable descenso, probablemente como consecuencia de la política seguida de disminución del endeudamiento por parte de las colectividades locales.

TABLA V.57.-Reparto de los préstamos por colectividades locales y otros organismos (en dirhams)[253].

Beneficiarios	**1995**	**1996**	**1997**
Municipios	806.041.250	735.292.000	681.077.000
Comunas Rurales	141.280.960	109.203.500	127.690.033
Prefecturas y Provincias	0	7.020.000	60.540.000
Comunidades Urbanas	50.650.000	208.401.464	177.187.462
Régies autónomas	0	54.900.000	0
Sociedades anónimas	0	58.000.000	0
Otros			13.740.000
Total	997.972.210	1.172.816.964	1.060.234.495

Lo más llamativo de estos datos es la elevada subida de los préstamos que reciben las prefecturas y provincias, que hasta 1996 no recibían ninguno, que los más beneficiados son los municipios seguidos de las comunidades urbanas y, que tras un notable aumento del volumen total de los préstamos en el 96, se vuelve a estabilizar en el 97.

[253] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALES DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Collectivités locales en chiffres. 1998. Op. Cit.* Pag. 90.

TABLA V.58.-Reparto de los préstamos del FEC por sectores financiados (en dirhams)[254].

Sectores	**1995**	**1996**	**1997**
Agua Potable	30.588.750	22.736.500	1.428.000
Electricidad	30.096.000	44.544.000	63.091.583
Transporte Urbano	0	68.809.464	94.470.462
Equipamientos Comerciales	216.980.000	196.619.000	145.175.000
Equipamientos Especializados	106.910.000	4.590.000	8.325.000
Instalaciones Urbanas	375.870.700	607.578.000	416.915.500
Instalaciones Deportivas y turísticas	6.940.000	30.972.000	48.090.000
Saneamiento Líquido	35.841.760	71.890.000	133.706.000
Saneamiento sólido	194.745.000	59.708.000	69.032.950
Otros	0	65.370.000	80.000.000
Total	9.997.972.210	1.172.816.964	1.060.234.495

TABLA V.59.-Porcentaje de las anualidades de la deuda en función de los gastos de funcionamiento y por colectividades locales[255].

Tipo de colectividades locales	1995	1996-97
Prefecturas y Provincias	3,4%	2,3%
Comunas y comunidades urbanas	14,8%	15,4%
Comunas rurales	5,9%	4,7%
Total	11,7%	11,6%

Aunque pudiera parecer un porcentaje alto lo que deben pagar las comunas y comunidades urbanas como anualidades por los préstamos pedidos, es normal si tenemos en cuenta los altos porcentajes de gastos en funcionamiento.

Las colectividades locales no tienen más remedio, una vez descartada la posibilidad de poder endeudarse libremente[256], de obtener una recaudación mínima a

[254] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALES DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Collectivités locales en chiffres. 1998. Op. Cit.* Pag. 91.
[255] *Ibidem.* Pag. 92.
[256] Rhomari contradice esta idea ya que para él las colectividades locales acuden al préstamo como si de una subvención se tratara. Lo que a corto plazo les parece menos costoso se convierte en una mayor

través de los impuestos locales y, depender de las subvenciones del Estado, que en la mayoría de las ocasiones, dependen a su vez de sus ingresos fiscales[257].

6.B.3.-LA POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN.

Además de los mecanismos anteriores en los que el Estado colabora en el sistema fiscal local, algunos departamentos ministeriales participan directamente en la realización de los equipamientos de ciertas colectividades locales.

Esta participación directa de algunos ministerios puede adoptar las siguientes formas:

- la cobertura de parte de los gastos necesarios para la realización de un proyecto.
- La realización integral de ciertas inversiones.
- La asistencia técnica para la elaboración de proyectos y su posible realización[258].

Esta política de participación que podría servir como impulso a las colectividades locales para emprender un mayor número de inversiones en equipamientos e infraestructuras, sólo alcanzó en 1994 la cifra de 472 millones de dirhams. Esta débil cantidad no es más que el reflejo de la falta de coordinación entre las colectividades locales y los servicios exteriores de los departamentos ministeriales que pueden aportar algo. La mejora de la desconcentración iría en este sentido, no sólo la cesión o delegación de competencias desde la administración central hacia la administración periférica, los servicios exteriores, sino también una mejora en la relación entre los entes desconcentrados y descentralizados de tal forma que se garantice la emergencia de un espacio local con cierta autonomía.

Para finalizar vamos a presentar algunos datos sobre el reparto de los ingresos de las colectividades locales a principios de la década de los 90:

dependencia, a la larga, del Estado. Sin embargo, si comparte la opinión generalizada de que el F.E.C. no dispone de los medios necesarios para cumplir los objetivos de financiación de las colectividades locales. RHOMARI, Mostafa. "Les instruments de financement des collectivités locales". En *Op. Cit.* Pag. 209.

[257] JORIO, Abdeljaouad. "La place des collectivités locales dans l´économie marocaine". En *Op. Cit.* Pag. 184.

[258] BENSALAH ZEMRANI, A. *Op. Cit.* Pag. 168.

TABLA V.60.

INGRESOS	VOLUMEN EN MILLONES DE DIRHAMS
Tasas locales y otros derechos	6.000 millones
Parte sobre los impuestos del Estado	3.000 millones
Parte del IVA	18.300 millones
Producto preventivo de la reforma fiscal	5.000 millones
Préstamo	5.000 millones
TOTAL	37.300 millones

Esta parte del IVA representa el 95% del volumen de las inversiones, es decir, unos 3000 millones de dirhams, dentro de las previsiones propuestas por las colectividades locales para la estructura de financiación[259].

TABLA V.61.-Estructura de la dotación del IVA[260].

	1995		**1996-97**	
	Millones dirhams	%	Millones dirhams	%
IVA Dotación global	3.367	83,9%	4.893	88,3
IVA Dotación especial	112	2,8	208	3,8
IVA Dotación Transferencias	535	13,3	438	7,9
Total	4.014	100,0	5.539	100,0

[259] RHOMARI, Mostafa. "Les instruments de financement des collectivités locales". En *Op. Cit.* Pag. 202.
[260] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALES DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Collectivités locales en chiffres. 1998. Op. Cit.* Pag. 80.

Figura V.45.-Estructura del IVA 96-97

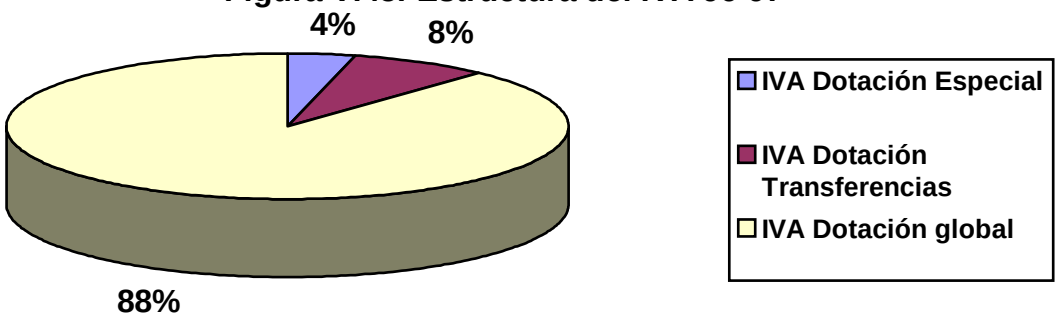


TABLA V.62.-Parte de la dotación del IVA dentro del volumen presupuestario[261].

Años	IVA (millones dirhams)	Volumen Presupuestario (millones dirhams)	IVA/Presupuesto (%)
1995	4.014	10.045	40,0%
1996-97	5.539	16.281	34,0

En esta tabla podemos observar el leve descenso de la participación del IVA dentro del presupuesto con la gravedad de que no en todos los casos se puede ver compensado por la fiscalidad propia de las colectividades locales. La razón de este descenso la veremos más adelante cuando expongamos que uno de los criterios es reducir la participación del IVA en los presupuestos locales.

6.C.- UNOS GASTOS QUE NO DEJAN DE CRECER.

Mientras que los ingresos no son elásticos, los gastos sí. El reconocimiento de una mayor número de competencias a las comunas supone ya un incremento de los gastos públicos locales mínimos.

Hay un desfase entre los ingresos y los gastos, a pesar de la mejora que han tenido los ingresos desde el 76 en el sistema fiscal local[262]. En 1986, el volumen de gastos alcanzó 3.610 millones de dirhams, de los cuales 1997 millones fueron dedicados a equipamiento, es decir, un 49,45% del total. Estas cantidades son insignificantes con respecto a las necesidades reales de las colectividades locales[263].

[261] *Ibidem.* Pag. 81.
[262] EL KTIRI, M. *Art. Cit.* Pag. 77.
[263] BENSALAH ZEMRANI, A. *Op. Cit.* Pag. 169.

Sobre el total de gastos de funcionamiento de las colectividades locales, los gastos de personal suponen un 40%, los gastos de mantenimiento oscilan entre el 20 y el 30% y los pagos de las deudas contraídas en 1986 alcanzó el 7,36% de los gastos del conjunto de los presupuestos locales[264].

En cuanto a los gastos en equipamiento por parte de las colectividades locales han sufrido también una evolución del 638% en el período que va de 1976 a 1986. Estos gastos en equipamiento supusieron un 8,03% de las inversiones públicas a cargo tanto del presupuesto general como el de las colectividades locales[265].

Cada prefectura, provincia o comuna dispone al menos de 2 millones de dirhams. La media nacional de habitantes por comuna es de 26.000 habitantes, a cada ciudadano le corresponde en los gastos locales 159 dirhams. Mientras que en Francia los gastos públicos locales por habitante es de 7.545 francos[266].

TABLA V.63.-Gastos de las colectividades locales por naturaleza (en millones de dirhams)[267]. (✳ = No disponibles los datos)

	Prefecturas/ provincias		**Comunas y Comunidades Urbanas**		**Comunas Rurales**		**Total**	
	1995	1996-97	1995	1996-97	1995	1996-97	1995	1996-97
Gastos en funcionamiento	**870**	**1.503**	**4.778**	**8.086**	**1.304**	**2.458**	**6.952**	**12.047**
Cargas del Personal	612	988	2.103	3.315	903	1.402	3.618	5.705
Obras de mantenimiento	43	62	332	441	11	17	386	520
Electricidad/agua/Necesidades públicas			656	905	76	116	732	1.021
Parque móvil	63	103	201	312	44	67	308	482
Anualidades de préstamos	30	35	706	1.248	77	116	813	1.399
Otros gastos	122	315	780	1.865	193	740	1.095	2.920
Gastos en equipamiento	**0**	**500**	**129**	**948**	**829**	**817**	**958**	**2.265**
Adquisiciones mobiliarias	0	23	9	79	✳	43	145	
Obras nuevas/Grandes	0	102	39	534	✳	497		1.133

[264] RHOMARI, Mostafa. "Les instruments de financement des collectivités locales". En *Op. Cit.* Pag. 192.
[265] *Ibidem.* Pag. 192.
[266] BENSALAH ZEMRANI, A. *Op. Cit.* Pag. 169.
[267] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALES DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Collectivités locales en chiffres. 1998. Op. Cit.* Pag. 75.

reparaciones								
Adquisiciones inmobiliarias	0	✳	0	116	✳	31		148
Otros gastos	0	374	81	219	✳	246		839
Total	870	2.003	4.907	9.034	2.133	3.275	7.910	14.312

TABLA V.64.-Gastos de las colectividades locales por naturaleza (valores relativos)[268].

	Prefecturas/provincias		**Comunas y Comunidades Urbanas**		**Comunas Rurales**		**Total**	
	1995	1996-97	1995	1996-97	1995	1996-97	1995	1996-97
Gastos en funcionamiento	**100%**	**75,0%**	**97,4%**	**98,5%**	**61,1%**	**75,1%**	**87,9%**	**84,2%**
Cargas del Personal	70,3%	49,3%	42,9%	36,7%	42,3%	42,8%	45,7%	39,9%
Obras de mantenimiento	4,9%	3,1%	6,8%	4,9%	0,5%	0,5%	4,9%	3,6%
Electricidad/agua/Necesidades públicas			13,4%	10%	3,6%	3,5%	9,3%	7,1%
Parque móvil	7,2%	5,1%	4,1%	3,5%	2,1%	2,0%	3,9%	3,4%
Anualidades de préstamos	3,4%	1,7%	14,4%	13,8%	3,6%	3,5%	10,3%	9,8%
Otros gastos	14,0%	15,7%	15,9%	20,6%	9,0%	22,6%	13,8%	20,4%
Gastos en equipamiento	**0,0%**	**25,0%**	**2,6%**	**10,5%**	**38,9%**	**24,9%**	**12,1%**	**15,8%**
Adquisiciones mobiliarias	0,0%	1,1%	0,2%	0,9%		1,3%		1,0%
Obras nuevas/Grandes reparaciones	0,0%	5,1%	0,8%	5,9%		15,2%		7,9%
Adquisiciones inmobiliarias	0,0%	0,0%	0,0	1,3%		0,9%		1,0%
Otros gastos	0,0%	18,7%	1,7%	2,4%		7,5%		5,9%
Total en %	100,0	100,0%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

[268] *Ibidem.* Pag. 76.

Figura V.46.-Reparto de gastos en equipamiento por tipo de colectividad local 1995

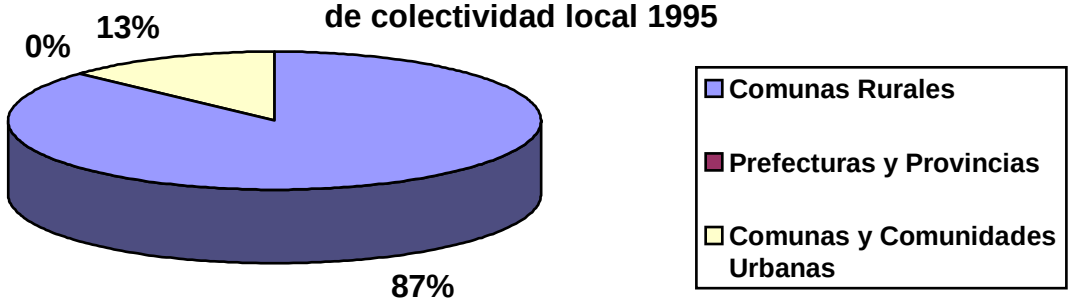


Figura V.47.-Reparto de gastos en equipamiento por tipo de colectividad local 1996-97

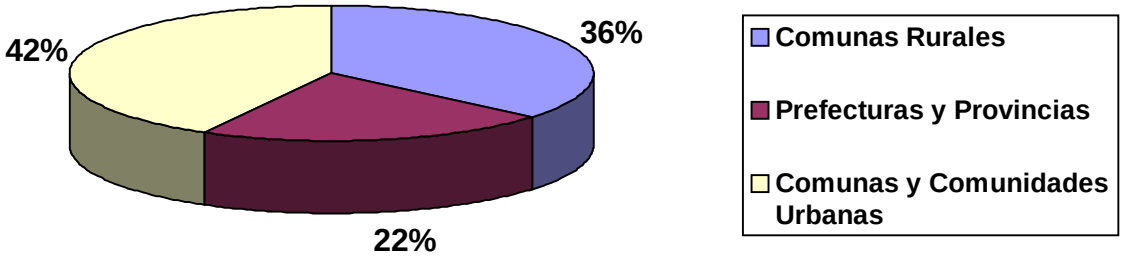


Figura V.48.-Reparto de gastos en funcionamiento por tipo de colectividad local 1995

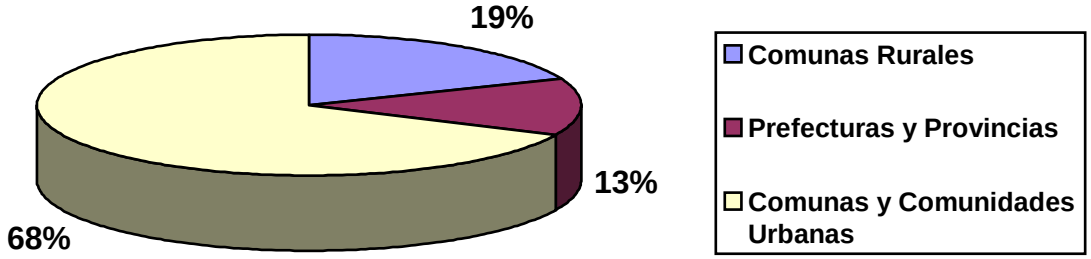
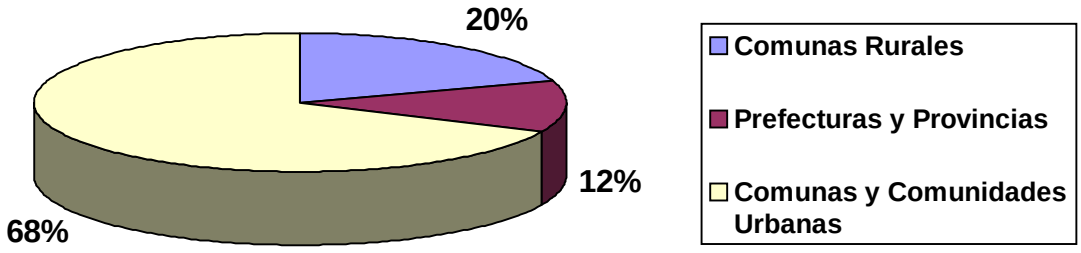


Figura V.49.-Reparto de gastos en funcionamiento por tipo de colectividad local 1996-97



De estos gráficos podemos resaltar el alto porcentaje de las comunas y comunidades urbanas para gastos en funcionamiento, de un 68%, mientras que para equipamiento sólo pueden dedicar un 13%. Es llamativo también, el alto porcentaje que las comunas rurales dedican a gastos en equipamientos supuestamente, para conseguir acabar con los déficits en infraestructuras, electrificación y conexiones de agua potable. Estos datos sufren una considerable variación en los gastos dedicados para equipamiento en 1996 y en los primeros 6 meses de 1997.

Otro de los datos más llamativos es la participación de las provincias y prefecturas en sufragar los equipamientos. Tengamos en cuenta que en 1995 era del 0% su presupuesto dedicado a gastos de este tipo. Aquí se puede observar el mayor protagonismo que están adquiriendo estas colectividades locales en la vida económica y social de la esfera local.

Esta situación en la que las demandas de los ciudadanos siguen creciendo y en donde se parte de una realidad ya deficitaria, sin manera de incrementar los impuestos locales para no agravar la situación de los ciudadanos, hace que la vocación de la comuna como impulsora del desarrollo local se vea mermada por unos ingresos que no alcanzan a los gastos y unos gastos que no responden a las necesidades sociales.

6.D.- LA TUTELA Y EL DESARROLLO LOCAL.

El sentido de dar una mayor autonomía a las comunas era para que sirviera como motor de la zona, para impulsar el desarrollo local, servir de catalizador de las energías presentes en el territorio. El papel de los consejos comunales no es sólo el de administrar, sino el de gestionar estrategias de desarrollo local. La tutela y, de forma muy especial, la tutela a priori es freno a la autonomía financiera de las comunas y por tanto es también, un freno para el desarrollo local[269].

La autonomía financiera va a ser la clave para afirmar si existe o no una verdadera descentralización. La autonomía financiera debe ir acompañada de mecanismos correctores como puede ser la solidaridad entre comunas para que no persistan los desequilibrios territoriales y para que la autonomía, que en principio sólo

[269] EL KTIRI, M. *Art. Cit.* Pag. 80.

debe servir para mejorar el desarrollo, no se vuelva en contra de este principio general[270].

La autonomía financiera de las comunas puede ser alcanzada a través de dos vías paralelas: la desaparición de la tutela a priori, es decir, de la tutela de oportunidad, y dejarlo en un control legal a posteriori y, una mejora de los medios financieros de las comunas y de su gestión.

El control a posteriori supone que el poder financiero pertenece a las instituciones que la población ha elegido a través de un presupuesto propio y de unas estructuras más o menos autónomas[271]. La gestión debería ser controlada por los Tribunales Regionales de Cuentas que, junto con la implantación de los Tribunales Administrativos, se convertirían en los garantes del buen uso del erario público local sin que el poder central pudiera interferir en los asuntos locales a través del Ministerio del Interior o del Ministerio de Finanzas.

Además, la "tutela oculta" ejercida por el recaudador sobre el ordenador del presupuesto, que se ve reforzada por el papel que desempeña ante los poderes centrales y frente a las autoridades locales de informador y asesor en materia de concesión de subvenciones y préstamos a las colectividades locales, no ha sido contrarrestada por los mecanismos articulados precisamente para ello después de la reforma de 1976, como es el caso del Tribunal de Cuentas[272].

Si tenemos en cuenta el déficit presupuestario de funcionamiento de las colectividades locales entre 1988 y 1992 que alcanzó los 9.021 millones de dirhams vemos que el aumento de déficit ha sido del 207%. El déficit del presupuesto de equipamiento es aún más importante, según las previsiones del Ministerio del Interior, el déficit es de 18.300 millones de dirhams[273]. El déficit total es de 27.351 millones de dirhams. Esta cantidad hace necesaria una reforma que permita aumentar la autonomía comunal en materia financiera a través de:

[270] "La situación financiera de una colectividad local depende en gran medida del potencial económico de su entorno. Un entorno pobre implica objetivamente una colectividad local pobre". Hay que intervenir de forma directa para acabar con estas disparidades regionales. JORIO, Abdeljaouad. "La place des collectivités locales dans l´économie marocaine". En *Op. Cit.* Pag. 186.
[271] HARAKAT, Mohamed. "La Cour des Comptes et les impératifs de la décentralisation du contrôle supérieur des finances publiques au Maroc". *Op. Cit.* Pag. 152.
[272] HARAKAT, Mohamed. "La Cour des Comptes et les impératifs de la décentralisation du contrôle supérieur des finances publiques au Maroc". *Op. Cit.* Pag. 153.
[273] BENSALAH ZEMRANI, A. *Op. Cit.* Pag. 174.

- la supresión de las actividades no rentables[274].
- Modernización de la gestión y racionalización de los gastos.
- Una mayor articulación para facilitar la participación del sector privado.
- La reactivación del crédito a la inversión local[275].
- Las reformas del sistema fiscal, mejora de los impuestos locales existentes y refuerzo de la parte del producto del Impuesto sobre el Valor Añadido transferido a las colectividades locales[276].

La reforma del sistema fiscal local debería ir en el sentido de una mejora de las tasas existentes a través de la revisión de las exenciones, exoneración, la actualización de los valores de alquiler y catastrales y, la simplificación de los procedimientos[277]. Para Rhomari también es necesario la incorporación de nuevos impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, el transporte, los automóviles, las actividades de placer, las escuelas privadas, etc.[278]

En la ley marco de reforma fiscal promulgada por el *dahir* de 23 de abril de 1984 ha concedido a las colectividades locales el producto de los impuestos sobre patentes, la tasa urbana sobre inmuebles habitados por sus propietarios y la contribución territorial[279].

Otra importante reforma fue la impulsada por la ley nº 30-89 relativa al sistema fiscal de las colectividades locales y de sus agrupaciones, que fue promulgada por el *dahir* nº 1.89.187 de 21 *rebia* II 1410 (21 de noviembre de 1989). Los principales elementos que recogía esta ley eran que:

- la ley fija los derechos, tasas y cánones de los que las colectividades locales pueden disfrutar en beneficio de sus presupuestos. Esta lista retoma los impuestos tradicionales de forma actualizada (como es el caso de la tasa d´

[274] Por ejemplo reforzar las inversiones generadoras de rentas permanentes (como los mataderos, mercados de abastos, estaciones de autobuses y los edificios administrativos) que durante el período 1976-1985, no supusieron mas que el 18% del total de las inversiones. JORIO, Abdeljaouad. "La place des collectivités locales dans l´économie marocaine". En *Op. Cit.* Pag. 185.
[275] RHOMARI, Mostafa. "Les instruments de financement des collectivités locales". En *Op. Cit.* Pag. 193.
[276] BENSALAH ZEMRANI, A. *Op. Cit.* Pag. 174.
[277] La exoneración de base establecida en 1978 ha permitido exonerar a 400.000 contribuyentes lo que ha hecho que la tasa urban alcanzara un montante insignificante. En 1979, la tasa urbana no representaba mas que el 0,12% de los ingresos presupuestarios. BENSALAH ZEMRANI, A. *Op. Cit.* Pag. 175.
[278] RHOMARI, Mostafa. "Les instruments de financement des collectivités locales". En *Op. Cit.* Pag. 196.
[279] EL KTIRI, Mustapha. "Problématique de la réforme des finances publiques locales: quelques refléxions sur le cas marocain". *Revue Marocaine de Finances Publiques et d´économie.* Nª 5. 2ème semetre. 1989. Páginas: 74- 81. Pag. 75.

édilité, las tasas sobre espectáculos, los actos de registro de estado civil, los derechos de mercados, los mercado de abastos, etc.). También incluye unas tasas nuevas para reforzar los recursos propios de las colectividades locales (tasa sobre la venta de bebidas, tasa sobre las aguas minerales, tasa sobre la extracción de productos de canteras, etc.)

En cuanto a las provincias y prefecturas, se les reconoce la capacidad de instituir recaudación fiscal como la tasa sobre los permisos de conducir, la tasa de verificación de vehículos automóviles, y la tasa sobre la venta de productos forestales.

- La ley ha fijado con claridad las modalidades de base imponible y de la recaudación de cada impuesto o tasa. De esta forma se acaba con la libertad que se le reconocía a las comunas con el *dahir* de 23 de marzo de 1962.
- La ley establece de igual modo los porcentajes que deben alcanzar los impuestos locales.
- La aplicación de esta ley se deja en manos de la administración local o provincial (con todas las deficiencias que presentan, como el reducido número de personas dedicado a ello y escasa formación sobre estos temas) bajo la responsabilidad de los ordenadores y los recaudadores. Es evidente, que esta aplicación requiere la participación de la administración del Estado a través de sus servicios exteriores. La realidad ha mostrado que esta necesidad no siempre se traduce en una buena colaboración.
- Con esta ley se esperaba el aumento del producto del sistema fiscal local de tal forma que doblara la de años anteriores que era del orden de los 1.200 a 1.500 millones de dirhams[280].

En el mismo documento se muestran unos datos que evidencian que las expectativas de duplicar el producto del sistema fiscal local no se ha alcanzado e incluso en algunos casos queda muy por debajo de lo previsto. Hay que reconocer que esta primera evaluación fue realizada justo después de que entrara en vigor la ley sobre la reforma

[280] ROYAUME DU MAROC. MINITÈRE DE L´INTÉRIEUR. COLLOQUE NATIONAL EXTRAORDINAIRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *La fiscalité locales. Evaluation de l´application de la réforme.* Direction Générale des Collectivités Locales. 1991. Páginas: 3 y 4.

del sistema fiscal de las colectividades locales pero, aún así, sus deficiencias aún persisten.

TABLA V.65 Evaluación de la reforma del sistema fiscal local. 1989.

Designación de tasas por sector impositivo		Rendimiento anual previsto en dirhams	Rendimiento ponderado	Emisiones constatadas a 31/8/90	% de realización
I Inmobiliario	Tasa sobre terrenos urbanos no construidos	260.000.000	0	0	
	SUBTOTAL	260.000.000	0	0	
II Automóvil/ Transporte	Tasa sobre permiso de conducir	20.000.000	13.333.333	10.059.680	75,45
	ITV (más de 10 años)	6.000.000	4.000.000	3.057.300	76,43
	Tasa sobre motocicletas de más de 125cm3	8.000.000	5.333.333	34.530	0,65
	Tasas sobre licencias de taxis y autobuses de transporte público (viajeros)	40.000.000	26.666.667	1.282.453	4,81
	SUBTOTAL	74.000.000	49.333.333	14.433.963	29,26
III. Ocio	Tasa de residencia	150.000.000	37.500.000	57.665	0,15
	Tasa sobre acceso a manifestaciones deportivas y piscinas privadas abiertas al público	4.000.000	1.000.000	158.671	15,87
	SUBTOTAL	154.000.000	38.500.000	216.336	0,56
IV Enseñanza libre	Tasa sobre los establecimientos de enseñanza privados	13.000.000	8.666.667	1253.448	14,46
	SUBTOTAL	13.000.000	8.666.667	1253.448	14,46
V DIVERSOS	Tasa sobre las aguas minerales	7.500.000	1.875.000	870.338	46,42
	Tasa adicional al canon para licencia de pesca marítima	800.000	533.333	201.736	37,83
	Recargo por el estampillado de los tapices	900.000	600.000	148.300	24,72

Tasa sobre la venta de productos forestales	15.000.000	10.000.000	6.635.138	66,35
Tasa adicional a la tasa sobre los contratos de seguros	75.000.000	50.000.000	15.534.000	31,07
SUBTOTAL	99.200.000	63.008.333	23.389.512	37,12
Total I, II, III, IV, V	600.200.000	162.633.333	39.293.259	24,16
Modificación de las tasas sobre la vía pública y de ocupación temporal	100.000.000	25.000.000	20.000.000	80
Mejora de rendimientos de otras tasas existentes	100.000.000	49.000.000	36.955.000	75,41
SUBTOTAL VI	200.000.000	74.000.000	56.955.000	76,97
TOTAL GENERAL	800.200.000	233.508.333	96.248.259	41,21

De forma bastante inteligente se desglosan los datos en subtotal hasta el apartado V lo que nos demuestra que el porcentaje de realización sobre las altas expectativas puestas en la reforma se queda en un 24%, y, al incluir un último apartado más general y ambiguo, hace que suba la media del porcentaje de realización para compensar las cifras anteriores y quedarse en un 41,21%. En definitiva, esta tabla muestra el desnivel entre las expectativas producidas con la reforma de 1989 y los ingresos finalmente percibidos.

El importante paso que se dio en beneficio de las colectividades locales con la atribución del 30% del producto del Impuesto sobre el Valor Añadido[281] debe ser racionalizado con una mejor programación, a medio y largo plazo, del destino de estas cantidades de dinero provenientes de las arcas del Estado. Por otro lado, es fundamental que se fijen y se expliciten los criterios a través de los cuales se va a realizar el reparto del 30% del IVA, basados, claro está, en principios de justicia y eficacia económica[282].

Este esfuerzo de aclaración es lo que vamos a intentar con los siguientes esquemas[283].

[281] Previsto por el artículo 65 de la ley nº 30.85 relativa al Impuesto sobre el Valor Añadido promulgada por el *dahir* de 20 de diciembre de 1985.
[282] El reparto del 30 % del IVA responde actualmente al único criterio del número de población de cada comuna, sin tener en cuenta las necesidades reales de las comunas o su capacidad de absorción del capital destinado. EL KTIRI, M. *Art. Cit.* Pag. 79.
[283] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALES DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Collectivités locales en chiffres. 1998. Op. Cit.* Páginas: 82, 83, 84 y 85.

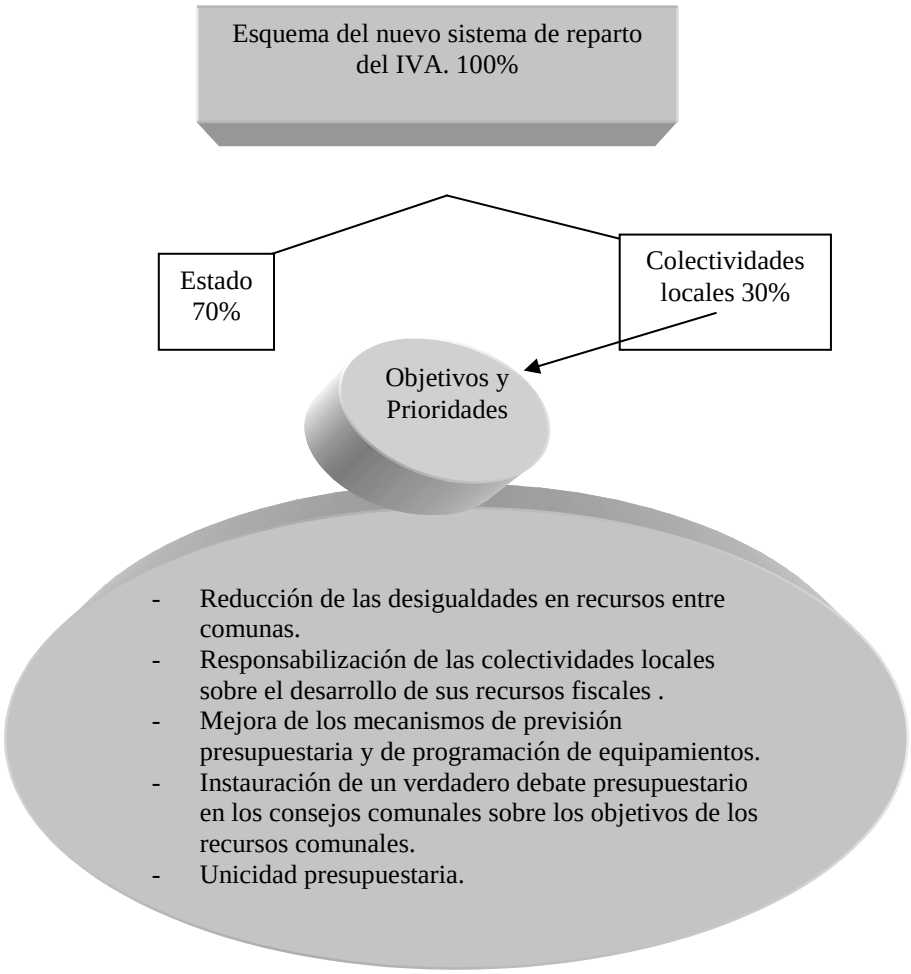

Esquema del nuevo sistema de reparto del IVA. 100%
Estado 70%
Colectividades locales 30%
Objetivos y Prioridades
- Reducción de las desigualdades en recursos entre comunas.
- Responsabilización de las colectividades locales sobre el desarrollo de sus recursos fiscales .
- Mejora de los mecanismos de previsión presupuestaria y de programación de equipamientos.
- Instauración de un verdadero debate presupuestario en los consejos comunales sobre los objetivos de los recursos comunales.
- Unicidad presupuestaria.

Figura V.50.(Continuación)

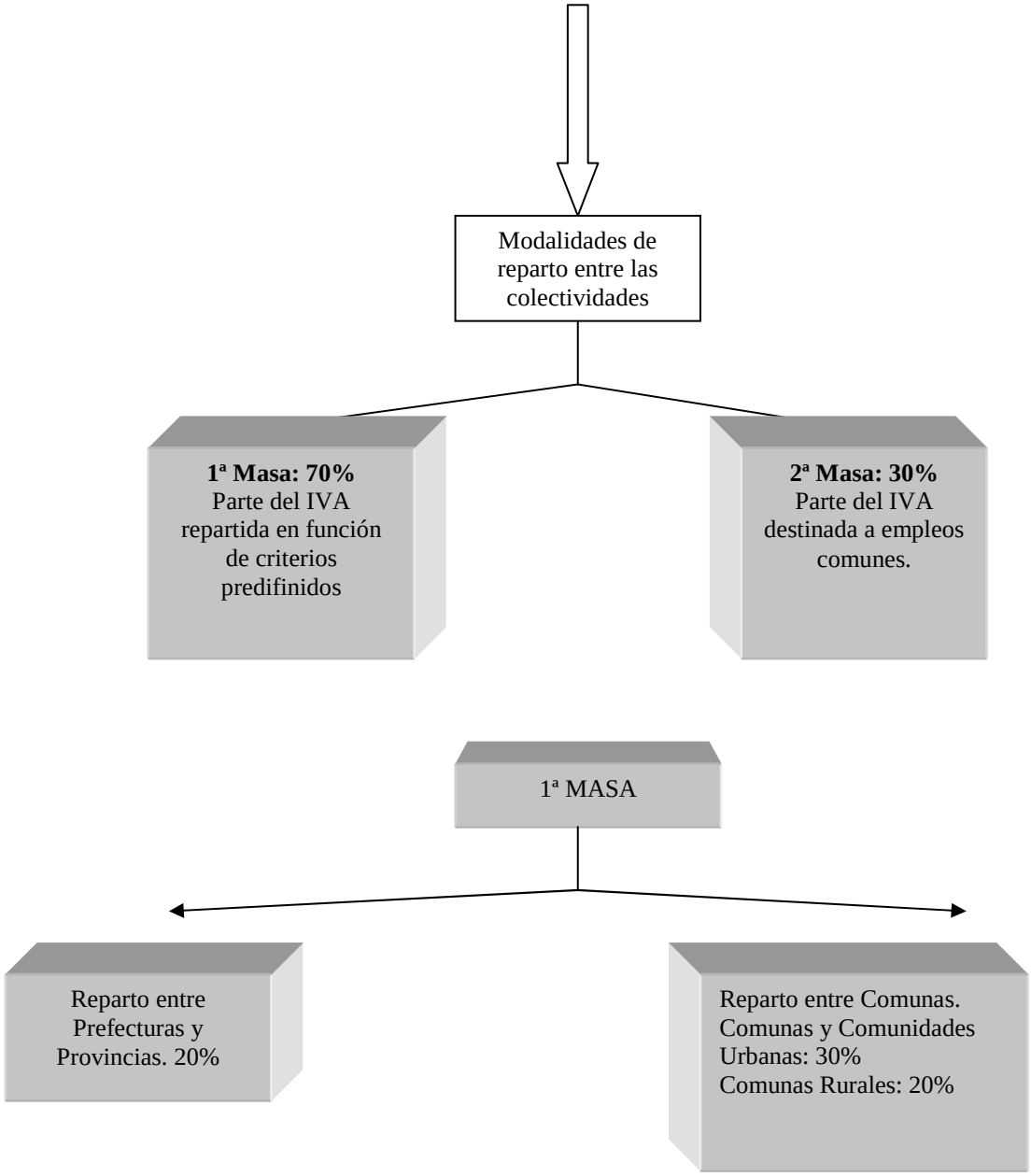


Figura V.50.(Continuación)

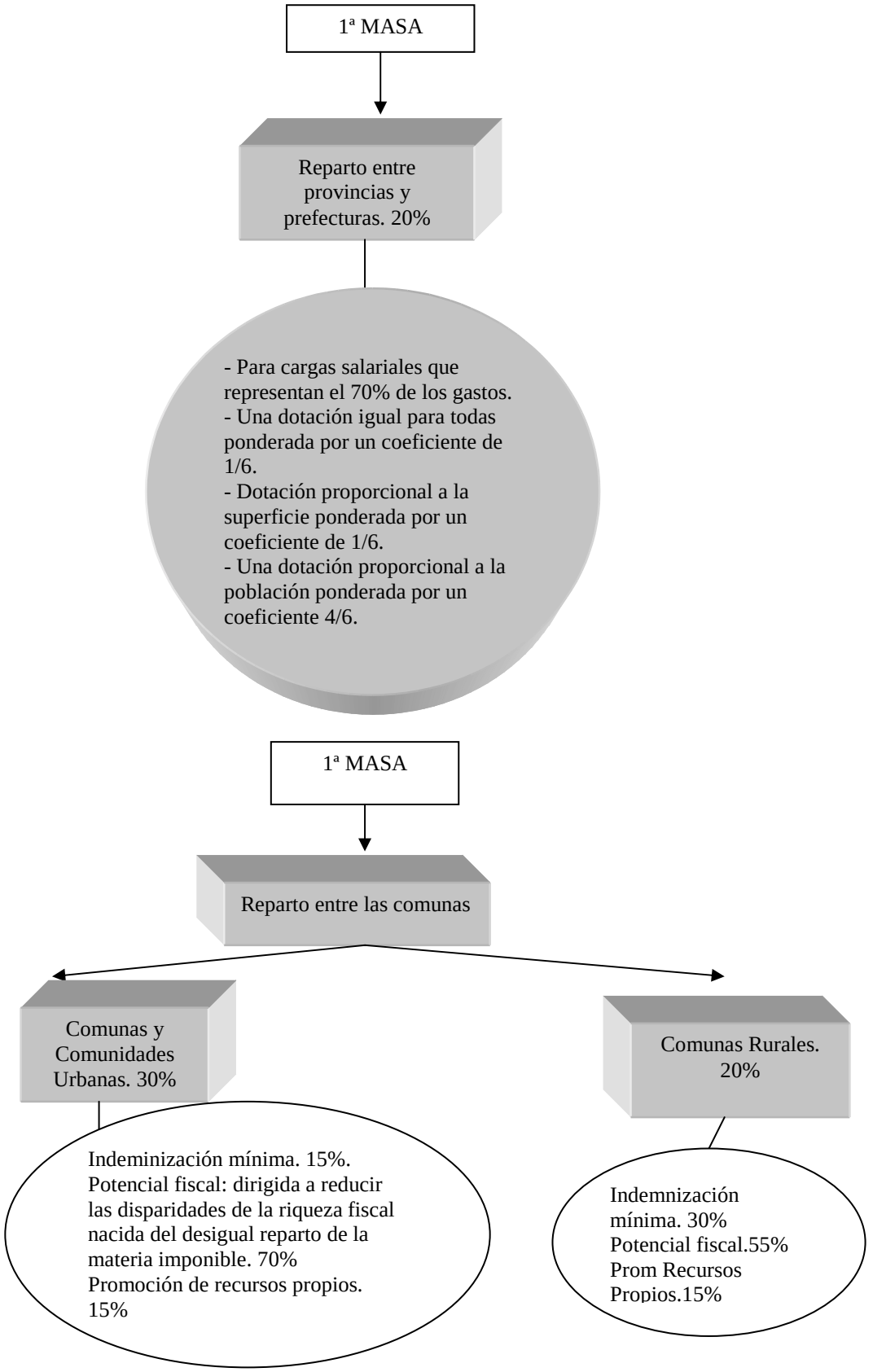
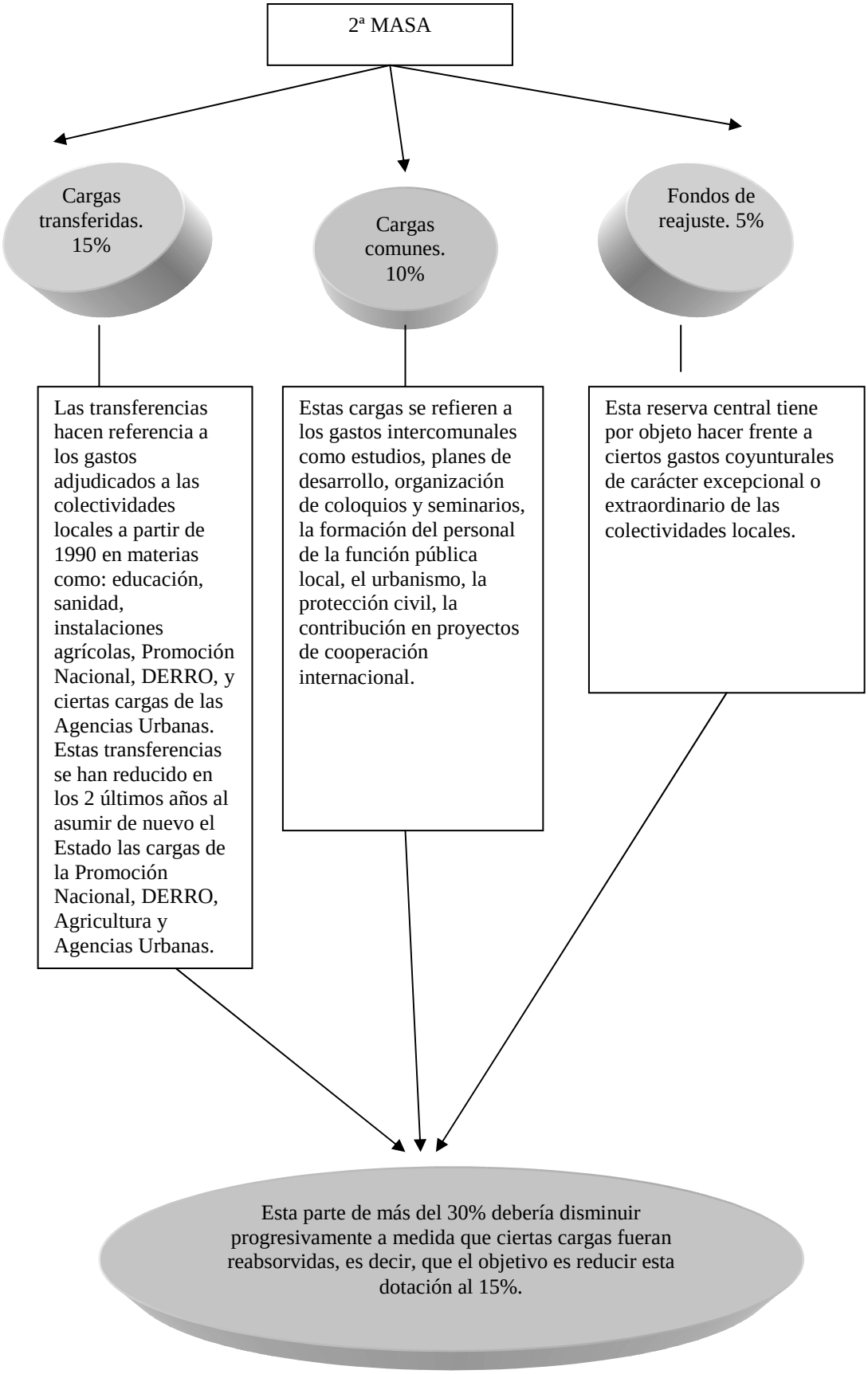


Figura V.50.(Continuación)



Sólo queríamos hacer una llamada de atención sobre este esquema. La región es la gran excluida del reparto del 30% del producto del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Las conclusiones que ya apuntábamos al inicio sobre la ausencia de autonomía financiera de las comunas a pesar de su reconocimiento formal, por la gran dependencia que tienen sus presupuestos de la ayuda de las arcas del Estado y que, por tanto, esto incidía de una forma clara en la ausencia de proyectos de desarrollo local, las hemos confirmado a lo largo de estas líneas[284].

¿Qué posibles soluciones se podrían plantear para disminuir la fuerte dependencia de las comunas hacia el Estado?

El Estado debería devolver a las comunas el dinero que ellas mismas han debido pagar por sus trabajos. La Banca Mundial calculó que los gastos en equipamiento del sector local se elevaría a 4.000 millones de dirhams sobre los cuales 638 serían pagados como IVA. Esa cantidad nada despreciable debería ser devuelta a las comunas. El Estado también podría renunciar a otras tasas como la tasa sobre los beneficios inmobiliarios y las tasas sobre las cervezas y alcoholes.

La reforma del F.E.C., cuya ayuda hasta ahora a las comunas ha sido ridícula, debe ser acometida[285]. Hassan II propuso también crear una Banca de Desarrollo de las colectividades locales que tendría como fin "dinamizar el papel del préstamo y ampliar el beneficio a todas las colectividades locales, ayudar a racionalizar las elecciones presupuestarias y, la realización de los proyectos locales. Sería una institución para la movilización potencial de los recursos que permitiría nuevas formas de financiación, emisión de obligaciones, cofinanciación y asistencia. Su implantación regional no haría mas que incrementar su eficacia en esta triple dirección"[286]. Los sindicatos de comunas, en este sentido, deberían jugar un papel fundamental en la gestión de la banca de desarrollo de las colectividades locales. La cooperación intercomunal no se ha implantado lo suficiente pero, a través de la posibilidad de convertirlos en accionistas de esta banca de desarrollo, las dificultades hasta ahora encontradas para la constitución de los sindicatos de comunas pueden verse difuminadas. Cada consejo comunal designaría

[284] JORIO, Abdeljaouad. "La place des collectivités locales dans l´économie marocaine". En *Op. Cit.* Pag. 189. "El programa de inversión de las colectividades locales no está determinado por las necesidades expresadas en el marco de la comuna, sino que están en función de las posibilidades financieras que pone a su disposición el Estado. Asistimos a una monopolización de la decisión económica en beneficio del Ministerio de tutela y en detrimento de las colectividades locales".
[285] BENSALAH ZEMRANI, A. *Op. Cit.* Pag. 177.
[286] RHOMARI, Mostafa. "Les instruments de financement des collectivités locales". En *Op. Cit.* Pag. 194.

a un representante en el comité del sindicato de comunas. Este comité elegiría a un presidente que sería el encargado de representar al sindicato de comunas en la asamblea general de la Banca de desarrollo de las colectividades locales[287]. Este proyecto sobre el que todo el mundo coincide en su necesidad aún no ha visto su implantación en la realidad.

Si las finanzas locales están marcadas por la elasticidad del gasto en constante aumento y por el estancamiento de los recursos, y si los ingresos financieros están caracterizados por la situación de cuasi-monopolio por parte del Estado sobre los ingresos que provienen de los impuestos más rentables, toda política de descentralización queda inoperante[288].

7.- RECURSOS HUMANOS

La reforma comunal de 1976 supuso un verdadero reto para los poderes públicos que se veían frente a la azarosa tarea de racionalizar el funcionamiento de los servicios públicos para hacerlos más eficaces y, sobre todo, para conseguir traducir la voluntad política de los representantes locales en actos administrativos y técnicos, dentro, claro está, del marco del interés general y en armonía con los servicios exteriores, es decir, con la administración desconcetrada.

Por tanto, no sólo se trataba de reforzar el capital humano al servicio de los entes descentralizados, sino de reducir los desequilibrios estructurales y geográficos para elevar la función pública local a las necesidades de la administración territorial[289].

7.A.- EL REFUERZO DE LOS RECURSOS HUMANOS.

Para consolidar los recursos humanos tras la adopción de la carta comunal, se adoptaron las siguientes medidas:

- La creación de nuevos empleos que permitiera el reclutamiento de agentes de todos los niveles.

[287] SBIHI, Mohamed. "Les finances locales entre l´autonomie et la dépendance". En *Op. Cit.* Pag. 221.
[288] EL BADAOUI, A. *Art. Cit.* Pag. 14.
[289] BASRI, Driss. *La décentralisation au Maroc. De la Commune à la région.* Collection Édification d´un État Moderne. Nathan. Paris. 1994. Pag. 130.

- La mejora de los centros de formación de los agentes de las colectividades locales y, la puesta en marcha de programas de formación adaptados a las especificidades de las comunas.
- La sensibilización de los distintos departamentos ministeriales para facilitar el traslado de algunos de sus técnicos con experiencia profesional[290].

7.A.1.- EVOLUCIÓN DE LOS MEDIOS HUMANOS.

La realidad de la que se parte es la de la escasez de personal en la administración local, además de los desequilibrios geográficos. De ahí, que el esfuerzo a partir de 1976 fuese mayor. 30.000 agentes pertenecientes a la función pública del Estado fueron los destinados a engrosar las filas del cuerpo funcionarial de las comunas según el artículo 48 del *dahir* de 1976.

Este personal, más el de las provincias y prefecturas, sufrió una leve evolución con respecto a las necesidades de las colectividades locales desde 1977 a 1988 para acelerarse a partir de esta fecha[291]. La favorable coyuntura económica de finales de la década de los 80, el lugar cada vez más preponderante que ocupan las colectividades locales en la escena nacional y el refuerzo de los medios financieros de la descentralización son algunas de las razones apuntadas para explicar este notable desarrollo a partir de 1988.

TABLA V.66.-Evolución de los agentes de las colectividades locales. 1977-1988[292].

Colectividades	**Año**		**Evolución**
	1977	1988	%
Prefecturas y Provincias	2.699	8.516	216
Municipios	18.962	38.165	101
Centros Autónomos	1.211	423	240
Comunas Rurales	6.325	15.425	144
Total	29.197	66.229	127

[290] BASRI, D. *Op. Cit.* Pag. 131.
[291] De 33.000 agentes en 1976 se pasó a 68.000 en 1988. En SEDJARI, Ali. "Le système d´administration térritoriale au Maroc". En *L´administration territoriale au Maghreb. (Algérie, Maroc, Mauritanie, Tunisie).* KHERFI, Hachemi, SEDJARI, Ali; BOCAR, Colibaly; LABIDI, Mohamed. Centre Maghrébin d´Études et de Recherches Administratives. Éditions Guessous. Rabat. 1989. Páginas: 39-56.

TABLA V.67.-Evolución y reparto de los efectivos entre las distintas colectividades locales. 1977-1991[293].

Categoría	1977	%	1991	%	(+) (-)
Prefecturas y Provincias	2.699	9	16.646	16	+7
Municipios	18.962	65	50.327	49	-16
Centros Autónomos	1.211	4	7.378	7	+3
Comunas Rurales	6.325	22	28.322	28	+6
TOTAL	29.197	100	102.673	100	0

TABLA V.68.-Evolución de los efectivos del personal de las colectividades locales y del Estado[294].

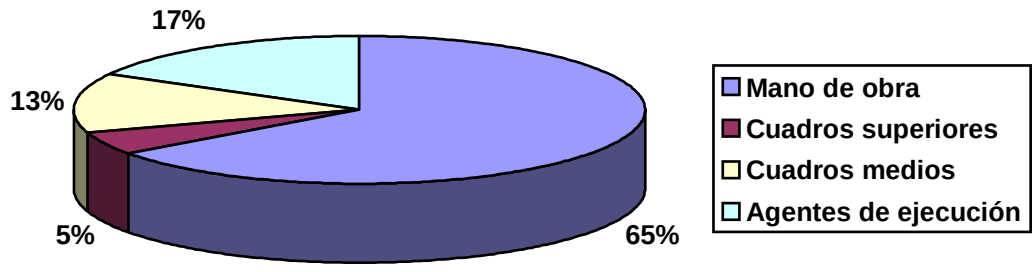
Años	1994	1995	1996	1997
Colectividades locales	124.249	126.583	130.824	131.001
Estado (personal civil)	395.648	407.139	414.573	426.980
Personal CCLL/ Personal Estado	31,4%	31,1%	31,6%	30,7%

[292] BASRI, D. *Op. Cit.* Pag. 131.
[293] BASRI, D. *Op. Cit.* Pag. 132.
[294] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Collectivités locales en chiffres. 1998.* Publiaction du Centre de Documentation des Collectivités Locales. Rabat. 1998.

TABLA V.69.-Evolución de los efectivos de empleos de las colectividades locales por colectividad local[295].

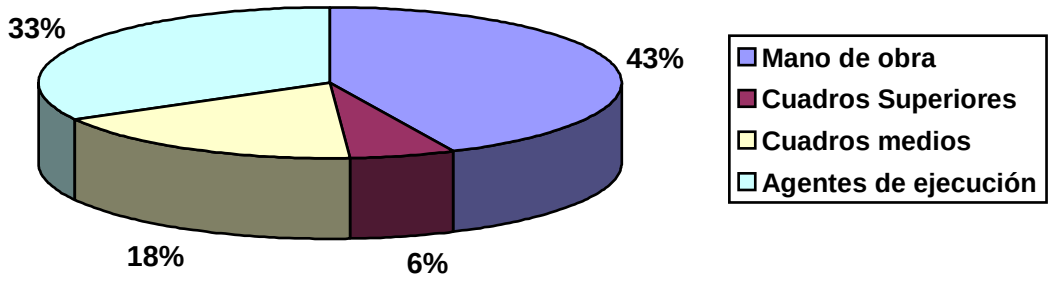
	1994		1995		1996		1997	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Prefecturas y Provincias	20.463	100	20.731	100	21.353	100	21.425	100
Cuadros Superiores	2.334	11,4	2.460	11,9	2.585	12,1	2.614	12,2
Cuadros medios	4.475	21,9	4.576	22,1	4.850	22,7	4.898	22,9
Agentes de ejecución	5.353	26,2	5.415	26,1	5.559	26,0	5.578	26,0
Mano de obra	8.298	40,6	8.277	39,9	8.355	39,1	8.330	38,9
Otros	3	0,01	3	0,01	4	0,02	5	0,02
Comunas Urbanas	74.866	100	75.469	100	77.565	100	77.668	100
Cuadros Superiores	3.395	4,5	3.464	4,6	3.632	4,7	3.682	4,7
Cuadros medios	9.142	12,2	9.545	12,6	10.077	13,0	10.177	13,1
Agentes de ejecución	12.455	16,6	12.585	16,7	12.745	16,4	12.817	16,5
Mano de obra	49.705	66,4	49.711	65,9	50.941	65,7	50.821	65,4
Otros	169	0,2	164	0,2	170	0,2	171	0,22
Comunas Rurales	28.920	100	30.383	100	31.906	100	31.908	100
Cuadros Superiores	1.800	6,2	1.937	6,4	2.053	6,4	2.051	6,4
Cuadros medios	5.068	17,5	5.322	17,5	5.609	17,6	5.618	17,6
Agentes de ejecución	9.944	34,4	10.183	33,5	10.644	33,4	10.634	33,3
Mano de obra	12.103	41,8	12.934	42,6	13.585	42,6	13.589	42,6
Otros	5	0,02	7	0,02	15	0,05	16	0,1
TOTAL	124.249		126.583		130.824		131.001	

Figura V.51.-Reparto de los efectivos de los empleos de las comunas urbanas en 1997.



[295] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op. Cit.* Pag. 56.

Figura V.52.-Reparto de los efectivos de los empleos de las comunas rurales.1997



El déficit de los recursos humanos no era sólo de tipo cuantitativo, sino que hubo que hacer un esfuerzo para mejorar de forma cualitativa el personal al servicio de las colectividades locales, tanto en nuevos reclutamientos, como en los procesos de formación para aquellos agentes que ya pertenecía a la función pública comunal.

La progresión de los cuadros superiores ha sido muy acentuada pero aún perviven las diferencias entre mundo rural y mundo urbano[296]. Las cifras, no los porcentajes, muestran que el número total de cuadros superiores en las comunas rurales es inferior a los de las comunas urbanas. Si a esto le añadimos que hay un mayor número de comunas rurales que de urbanas, la desproporción entre las comunas rurales y urbanas es más evidente. Otro esfuerzo fue encaminado hacia la formación de cuadros multidisciplinares para su ubicación en las comunas y darle así una nueva forma de llevar a cabo la gestión local con la participación de juristas, ingenieros, arquitectos y médicos.

Esta política se vio reforzada por el impulso dado desde el Consejo Nacional de la Juventud y el Futuro, a comienzos de la década de los 90, para que los jóvenes con titulaciones universitarias formaran parte de la función pública comunal. El problema que se escondía detrás de esta política de contratación dedicada a los jóvenes con estudios universitarios era el paro y las movilizaciones que estos jóvenes estaban llevando a cabo, como consecuencia de su futuro incierto y de las altas tasas de paro. Ante la pasividad del sector privado, fueron las colectividades locales las que, a pesar

[296] La diferencia por tanto no sólo está entre el Estado y las colectividades locales, sino también entre éstas. LASFAR, Amina; MAHJOUBI, Abdelaziziz. *La commune marocaine depuis la réforme de 1976.* Mémoire de licence. Université Mohamed V. Faculte de Sciences Juridiques Économiques et Sociales. Rabat. 1987-1988. Pag. 44.

de incrementar sus partidas presupuestarias de funcionamiento con el pago del personal, asumieron el reto de contratar a esos jóvenes que se habían convertido en un grave problema económico y social[297].

Es evidente, que si las colectividades locales pudieron asumir las cargas del aumento de sus recursos humanos fue porque previamente se había producido una reforma fiscal y además, de que el Estado cedió algunos impuestos a las arcas de las colectividades locales como era el caso del impuesto sobre patentes o el de edilidad, cedió el 30% del IVA, y redefinió algunos de los impuestos locales ya existentes.

A pesar de este notable esfuerzo orientado a mejorar los recursos humanos de las comunas no podemos ignorar que persisten algunas trabas que hacen que la disponibilidad y formación de los agentes comunales dificulten la puesta en práctica de la descentralización[298].

7.A.2.- LAS LIMITACIONES DE LOS RECURSOS HUMANOS.

Los cuatro grandes problemas a los que debían hacer frente los poderes públicos con respecto a la formación y reclutamiento de sus agentes eran los siguientes: la duplicación del número de comunas. Así, si ya había un déficit de personal comunal en las comunas existentes, con la división de 1992, el esfuerzo era mayor. El objetivo que se había establecido de 5 agentes para cada 1.000 habitantes no bastaba para hacer frente a la gestión cotidiana de unos entes descentralizados. La especialización del personal comunal tampoco respondía a las demandas de los entes locales y, por tanto, no se ajustaban a sus necesidades[299]. Y, por último, la función pública comunal no era

[297] Esta política nos recuerda a la iniciada por el *dahir* de 13 de agosto de 1973 con el llamado "Servicio Civil" en el que se reclutaban jóvenes con estudios universitarios para desempeñar funciones en la Administración durante el sorprendente período de 24 meses (con derecho a quedarse en la administración si así lo solicitaba el interesado). Sólo que en este caso, la administración necesitaba de un personal cualificado del que no disponía, de ahí que se recurriera a esta solución, por otro lado, bastante ineficaz e impopular tanto para los jóvenes que la tenían que sufrir como para los agentes de la administraciones que desconfiaban de ellos. RAHMOUNI, Hassan. "Pour un service civil plus efficace". *Revue Juridique Politique et Économique du Maroc.* Nº 5. 1979. Páginas: 11- 36.

[298] OUMATO, Moha. "La formation du personnel des collectivités locales: pour quoi faire?". *Revue Marocaine d´Administration locale et de développement.* Nº2-3. Janvier, juin. 1993. Páginas: 37-41. En este artículo el autor se sale de la concepción meramente jurídica para adentrarse en las pretensiones de la modernización de la administración, el acercamiento de la administración a los ciudadanos, que van a ser considerados como clientes. De ahí, que los funcionarios deban cambiar de mentalidad y la formación deba ir encaminada hacia una mejor gestión y un mayor acercamiento de la administración hacia los ciudadanos.

[299] En esta idea hace especial énfasis LASFAR, Amina. *Op. Cit.* Pag. 44, y MECHERFI, Amal. "L´inadaptation de la fonction publique locale aux éxigences de la décentralisation". *Revue Marocaine*

atrayente ni interesaba a los altos cuadros de la función pública. Especialmente las comunas rurales eran despreciadas por no poder ofrecer una mínima calidad de vida. De ahí, que el reclutamiento de altos cuadros y cuadros medios sea tan difícil.

Las políticas llevadas a cabo hasta ahora de formación también deberían cambiar. El hecho de que sea el Estado quien organice y ponga en marcha los ciclos de formación para los agentes locales sin que haya una participación real de los entes descentralizados en estos procesos de formación hace que se dejen a un lado los problemas que de verdad preocupan a las comunas y aquellos aspectos en los que deben recibir una mayor información. Los temas hasta ahora tratados también son insuficientes. Los registros del Estado civil, el sistema fiscal eran las materias priorizadas mientras que aspectos como la gestión financiera, la planificación del desarrollo local, la gestión del patrimonio local, el desarrollo urbanístico, el medio ambiente y las auditorías internas a penas si se tratan[300].

7.B.- EL ESTATUTO JURÍDICO DEL PERSONAL COMUNAL.

Antes de la reforma de 1976, el personal al servicio de las comunas estaba formado por funcionarios que pertenecían a la función pública del Estado (que estaban destinados en las administraciones locales), y por agentes contratados de forma ocasional para la administración en sus niveles locales sin una relación estatutaria entre ellos. Esta situación impedía la racionalización de los recursos humanos y la implantación de procesos de formación homogénea a largo plazo.

Los argumentos que incidían en la formación de una función pública comunal propia eran:

- Los representantes locales, con unas competencias que habían aumentado tras la reforma de 1976, necesitaban para llevar a cabo una política de descentralización coherente, un personal que estuviera a su servicio y que se sintiera identificado con la gestión local.
- Para aquellos funcionarios dependientes del Estado que iban a pasar a formar parte de la función pública local, como para los reclutados en la esfera local,

d´Administration locale et de développement. Série Thèmes Actuels "Démocratie locale et développement". Nº 15. 1998. Páginas: 75-91. Pag. 84

[300] MECHERFI, A. *Art. Cit.* Pag. 88.

necesitaban de una coherencia en sus estatus y una homogeneización en el sueldo. Es decir, se les tenía que garantizar unas medidas mínimas para que optaran por la función pública comunal.

- La reorganización de los servicios comunales, como consecuencia de la reforma del 76, hacía necesario que al frente de estos servicios hubiera un personal competente y reconocido.

Estas razones llevaron a la promulgación del decreto nº 2.77.738 de 13 *choual* 1397 (27 de septiembre de 1977) relativo al estatuto particular del personal comunal. Su objetivo principal fue la creación y definición de un cuerpo de funcionarios comunales sometidos a las mismas reglas y principios de la función pública estatal[301].

El principio de paridad entre la función pública comunal y estatal se traduce en una función pública única en el ordenamiento jurídico marroquí. La subordinación del funcionario comunal, que está subordinado a la comuna a la que sea destinado, tiene como consecuencia una serie de obligaciones en cuanto a sus servicios y comportamiento.

Las innovaciones que introdujo el decreto de 1977 con respecto a la función pública nacional eran en primer lugar, la consideración de los empleados temporales y ocasionales no funcionarios como el personal no funcionario del Estado. Esto provocó la regularización de la situación jurídica de estos agentes temporales. En segundo lugar, la gestión de los funcionarios comunales es competencia en gran medida de los presidentes comunales[302].

La búsqueda de una mayor garantía para los funcionarios comunales a través del principio de paridad con la función pública estatal, no sólo ha servido para reproducir los vicios[303] de esta última, sino que no ha articulado de forma adecuada la movilidad de los agentes ni la posibilidad de promoción. De ahí, que la carrera comunal sea poco atractiva para un gran número de personas.

[301] MECHERFI, A. *Art. Cit.* Pag. 77.
[302] BASRI, D. *Op. Cit.* Páginas: 136 y 137
[303] El poder jerárquico y el principio de autoridad consagrados en el estatuto general de la función pública descartan cualquier mecanismo de participación de los agentes públicos en la definición de las condiciones de funcionamiento de los servicios y de los procesos de toma de decisiones relativos a su carrera. Esto se ha traducido en un mayor alejamiento entre los altos cuadros de la función pública y el resto de los agentes y de una creciente desmotivación. ROUSSET, Michel. "Le pouvoir hiérarchique dans l´administration marocaine du mauvais usage de l´autorité". *Revue Juridique et politique.* Nº 4. Octobre-décembre. 1992. Páginas: 399-406

La unidad entre la función pública estatal y la comunal responde a una lógica de centralización, con lo que la descentralización, sin cuestionar en profundidad esta unidad, elección fundamental en todas las instituciones marroquíes, contribuye simplemente a una desmultiplicación de la unidad[304].

Otro inconveniente que introduce este decreto es que frente al artículo 48 de la Carta Comunal de 1976 en el que reconocía al presidente del consejo comunal el poder jerárquico sobre el personal comunal y la plena autoridad en todo lo referente a reclutamiento, nombramiento y gestión de la carrera, el decreto de 1977, limita este poder del presidente, porque sólo confiere la calidad de funcionarios comunales a los cuadros comprendidos entre los niveles 1 al 9[305]. Para poder saber cuáles son las competencias del presidente con respecto a los funcionarios de los niveles superiores al 9, hay que hacer algunas distinciones. Por un lado están los jefes de servicios, los jefes de división y los secretarios de las comunas y, de otro lado, está el personal contratado asimilado a los funcionarios.

En cuanto a la primera categoría, el nombramiento por parte del presidente no puede tener lugar sin la aprobación del Ministro del Interior. En cuanto a la segunda, los presidentes no pueden contratar el personal de este tipo, es el Ministerio de tutela el encargado del reclutamiento, para ponerlos posteriormente a disposición de las comunas en función de sus necesidades[306].

El decreto de 1977 supone por tanto un importante freno a la autonomía comunal y a la libre administración consagrada por el texto de 1976. Recordemos también, que este decreto fue elaborado de espaldas a las recientes comunas creadas en el 76, es decir, que no se contó con la participación de los entes a los que iba dirigido el decreto[307].

Además, el Ministerio de tutela interviene indirectamente sobre la creación de empleo en la comuna a través de su control previo sobre la elaboración y ejecución del presupuesto comunal[308].

[304] MECHERFI, A. *Art. Cit.* Pag. 81.
[305] MECHERFI, A. *Art. Cit.* Pag. 79.
[306] BASRI, D. *Op. Cit,.* Pag. 139.
[307] MECHERFI, A. *Art. Cit.* Pag. 78.
[308] Es digno de resaltar que el mismo ex Ministro del Interior, Driss Basri, en una de sus obras reconozca una limitación tan seria a la política de descentralización y, como a través del estatuto de los gobernadores y, de este decreto sobre la función pública local, se fueron acotando las posibilidades de profundizar en el proceso de descentralización que abría la carta comunal de 1976.

El aumento real de los efectivos del personal al servicio de las colectividades locales no ha sabido resolver los grandes problemas a los que estaban llamados. Zyani al hablarnos del incremento de la burocracia territorial, por lo que incluye no sólo la extensión territorial de la administración del Estado, sino también la de los entes descentralizados, nos recuerda, que no ha sabido instaurar una práctica más participativa hacia los ciudadanos, ni tampoco ha resuelto la problemática de la escasez de equipamientos e instalaciones en el mundo rural[309]. La función pública local, que junto con la función publica estatal son los principales "empleadores" del país, no ha servido para cumplir con su papel principal, propulsar el desarrollo económico y social del territorio[310].

Zyani apunta dos razones explicativas del escaso impacto de esta expansión de la burocracia territorial: por un lado, las deficiencias del sistema de decisión territorial y, por otro, las características propias del mundo rural marroquí.

En cuanto a la primera razón, las deficiencias del sistema de decisión territorial, desde la Independencia hasta la fecha, el control político del espacio urbano ha relegado las estrategias de desarrollo a un segundo plano. El mundo urbano y su control han sido los objetivos prioritarios de los poderes públicos. Este sistema de decisión está centralizado en el gobernador lo que implica un desconocimiento de las demandas sociales más concretas y la negación a las elites locales, de cualquier acercamiento a los centros de tomas de decisiones. Por otro lado, tanto el control político del espacio urbano, la centralización en el gobernador de las decisiones del mundo local, como la ignorancia de las demandas sociales, ha llevado a un alejamiento de cualquier práctica participativa o de negociación por parte de los ciudadanos[311].

En cuanto a la segunda razón, Zyani recuerda que parte de la responsabilidad de este fracaso que hace que el mundo rural siga estando en una situación de subdesarrollo y de estructural desequilibrio con respecto al mundo urbano, también la tiene la sociedad rural que está profundamente desmovilizada y que no se siente afectada por los asuntos de la colectividad. También es cierto, que el éxodo rural ha hecho que los individuos más dinámicos de esas sociedades emigren a otras ciudades. Si además,

[309] ZYANI, Brahim. "La bureaucratie territoriale et développement rural". En *État-nation et prospective des territoires.* Ali SEDJARI (dir). L´Harmattan, GRET. Rabat. 1996. Páginas: 239-248.
[310] MECHERFI, Amal. *Art. Cit.* Pag. 75.
[311] Ya Baldous en 1977, critica este alejamiento sistemático de los ciudadanos de las decisiones y de la esfera política y administrativa local. BALDOUS, André. "La réforme communale au Maroc (*dahir* du 30 septembre 1976)". *Annuaire de l ´Afrique du Nord.* Vol. XVI. 1977. Páginas: 283-310.

tenemos en cuenta que la comuna, como división territorial, es sentida más como una entidad administrativa que como un lugar de reconocimiento de la identidad del grupo y por tanto fuente de solidaridad[312], podemos relativizar la afirmación de que la sociedad rural sea apática con respecto a los asuntos públicos.

8.- LA DESCENTRALIZACIÓN COMUNAL

8.A.-INTRODUCCIÓN

En este último apartado, se van a plantear dos grandes cuestiones: cuál es el contexto del que parte la descentralización comunal y, a dónde ha llegado la comuna del año 2.000. Esta línea que intenta unir el punto de partida con el de llegada va a estar alumbrada por la concepción de descentralización que se ha declarado en los textos científicos y políticos. Esta concepción nos servirá también como punto de referencia para la ubicación de los logros o de los fracasos de la comuna marroquí.

El primer bloque, en donde vamos a recordar el marco contextual del que parte la comuna, va a estar formado por el repaso de los siguientes elementos: la tradición del territorio *siba* (disidencia) y del *Majzén*; la salida de momentos difíciles del sistema político con grandes reformas articuladas como golpes de efecto; la persistente diferencia entre el mundo urbano y el rural; la cuestión del Sahara Occidental; las iniciativas de Hassan II a través de sus discursos y, la búsqueda de una nueva legitimidad para solucionar la crisis del Estado.

La concepción de la descentralización que hemos podido comprobar que se desprende de los textos científicos y políticos se circunscribe a dos acepciones: la descentralización como motor para el desarrollo local y como mecanismo de profundización en la democracia.

En cuanto al punto de llegada, que será el tercer bloque, nos detendremos en los siguientes temas: el cumplimiento o no de los objetivos fijados por la reforma comunal, la emergencia del territorio, la permanencia de viejas estructuras e instituciones tribales, algunas propuestas de reforma y, la permanencia de la crisis del Estado.

[312] ZYANI, B. *Art. Cit.* Pag. 146. El duar sería el espacio físico ideal para esa identidad en el mundo rural y en determinadas zonas.

8.B.- EL PUNTO DE PARTIDA.

A finales del siglo XIX el *Majzén* no era el Estado[313]. Esta afirmación puede parecer muy rotunda especialmente, si tenemos en cuenta la importancia del debate entre el *bled siba/bled majzén* en donde unos aceptan esta distinción, otros la rechazan y, en cualquier caso, siempre se discute[314]. La existencia de tribus que sólo reconocían el poder religioso del Sultán es un hecho constatado y cómo en función de la personalidad del Amir el Muminin, las relaciones entre el *Majzén* y las tribus podían pasar del conflicto bélico a las alianzas.

¿Por qué Naimi se atreve a afirmar que el poder teocrático que ostentaba el sultán a finales del siglo XIX, no podía ser considerado como un poder central? Para este autor la respuesta está en la recaudación de los impuestos, pero de una forma permanente y cotidiana[315]. Este no era el caso del Marruecos de finales del siglo XIX[316]. El Sultán tenía que acudir a las expediciones cada vez que quería instituir su poder y recaudar los impuestos. Pero, también las llevaba a cabo para salvaguardar la esencia de su poder teocrático[317]. En otras ocasiones debido a la influencia de los grandes *caídes* decidía establecer algún tipo de alianza y no someter a la tribu, sino utilizarla como apoyo en la zona. La tribu, por su parte, se veía beneficiada de esta política de alianzas ya que se le reconocía, desde el *Majzén*, su especificidad y su condición de elemento importante en los engranajes del poder[318].

Tanto la definición, como el origen y la determinación geográfica del concepto "*Majzén*" están llenos de ambigüedades. Según la antigua edición de la Enciclopedia del Islam y según Michaux-Bellaire, el *Majzén* significa etimológicamente el fisco, en el sentido de cesto donde son vertidas las rentas del Estado[319] y, por extensión, el gobierno del Estado. A partir de las dinastías cherifianas, es decir, a partir de los Sadíes, el *Majzén* designaba al conjunto del gobierno marroquí. Pero el *Majzén* está

[313] NAIMI, Mustapha. "Le pouvoir makhzen dans le Souss". *Revue Maroc-Europe*. Nº 6. Spécial sur "Hassan I: un centenaire". Éditions la Porte. 1994. Páginas: 85-94. Pag. 88.
[314] VIGNET-ZUNZ, Jacques. "Les instruments de la décentralisation (administrative et économique) dans le Rif à la charnière des XIX et XX siècles". En *Société civile au Maroc.* EL AOUFI, Noureddine (dir). SMER. Rabat. 1992. Páginas: 71- 95. Pag. 90.
[315] NAIMI, M. *Art. Cit.* Pag. 87.
[316] Las tribus yebala ni siquiera con Mulay El Hassan que realizó varias expediciones no pagaron ningún impuesto sobre la tierra porque se consideraban soberanos sobre ella. VIGNET-ZUNZ, J. *Art. Cit.* Pag. 77.
[317] NAIMI, M. *Art. Cit.* Pag. 87.
[318] NAIMI, M. *Art. Cit.* Pag. 92.
[319] THAMINY, Monique. "Pour une reévaluation de la notion de makhzen". En *Revue Marocaine de droit comparé.* Nº 2. 1983. Páginas: 23-27.

inseparablemente unido al apoyo de algunas tribus, las llamadas tribus *Majzén* o tribus *guich* que aseguraban la defensa del país a cambio de algunos privilegios fiscales (exención de impuestos no coránicos) y la concesión de tierras en usufructo[320].

En la actualidad sí que se percibe el *Majzén* como el poder central que, a pesar de su capacidad de adaptación y de pervivencia, sigue vinculado a las elites y deja poco margen de maniobra a la oposición. Las elites son cooptadas y la oposición marginada y aislada, en cualquier caso, el *Majzén* es considerado como un instrumento "hipertrofiado y castrador"[321].

En este apartado sólo hemos retomado algunas de las ideas centrales que articularon todo el capítulo sobre la parte histórica de Marruecos desde finales del siglo XIX hasta la llegada de la Independencia y es aquí también donde encontramos su justificación.

Si queremos hablar de descentralización en Marruecos sólo lo haremos con propiedad si nos referimos a la comuna que, a pesar de todas sus deficiencias, es el único nivel de la administración territorial donde se reconocen unos mínimos requisitos para definirlo como ente descentralizado desde un punto de vista administrativo.

La reforma comunal del *dahir* de 30 de septiembre de 1976 supuso un importante avance en este sentido. Es tal la dimensión de la reforma que tuvo que ser frenada por otras disposiciones normativas como el decreto de 1977 sobre la función pública local o la ley que regula el estatuto de los gobernadores.

El contexto en el que surge esta importante reforma recuerda bastante al contexto en el que surge la reforma de la región. Es precisamente Michel Rousset quien pone de manifiesto esta idea. Tras el atentado que sufrió Hassan II a principios de la década de los 70 en Skhirat y el ataque al avión en el que volaba, provocan que el rey proponga una política de apertura. Recordemos que el Estado de excepción estaba implantado desde 1965 y, tras los dos intentos fallidos de golpe de Estado, Hassan II cambia de estrategia. La reforma constitucional de 1972 no produce los efectos deseados entre los partidos políticos de la oposición. De ahí, que haya que esperar algunos años desde la proclama del Rey hasta que se producen los cambios institucionales que vendrán motivados por un factor, en principio, externo al sistema

[320] La palabra *Majzén* es además utilizada en la Túnez husenita para designar al gobierno y las tribus próximas al gobierno y también en la Argelia turca. THAMINY, M. *Art. Cit.* Páginas: 24 y 25.

político marroquí, la recuperación del Sahara Occidental, último reducto de la colonización española en Marruecos. El Sahara provoca un cambio de actitud en las fuerzas políticas que siempre habían reclamado la integridad del territorio del Estado marroquí e incide en un acercamiento hacia el diálogo entre las fuerzas políticas de la oposición y el Rey[322]. El inicio de la reforma comunal recuerda al inicio del reconocimiento de la región como colectividad local. El discurso de Hassan II en Fez en 1984 en donde lanza la idea de las regiones como entes descentralizados (tanto como los landers alemanes) que van a ser fuente de desarrollo local y de mayor democratización, no se concreta hasta la reforma constitucional de 1992 y, hasta 1997, fruto del consenso, no se adopta la ley que pondrá en marcha una región que se aleja mucho del discurso de Hassan II en 1984 y, lo que es más grave, se aleja también de una concepción verdaderamente descentralizada.

El detonante del Sahara no sólo facilitó la instauración de un nuevo diálogo entre partidos políticos de la oposición y Monarquía, después de haber pasado una de las etapas más negras de la historia marroquí, sino que sirvió como elemento aglutinador de las fuerzas políticas dentro del juego institucional orquestado por Palacio hasta la década de los 90 en donde otro factor exógeno, la guerra del Golfo, unido claro está, a una situación económica y social deplorable, puso en cuestión el consenso de las fuerzas políticas institucionales hasta que la región ocupó de nuevo un lugar central en el debate político, creando un consenso más débil, pero que sirvió para introducir importantes reformas institucionales.

Las reglas del juego institucional que proponía Hassan II a las fuerzas de la oposición a mediados de la década de los 70 eran, a cambio de su apoyo político, la promesa de volver a una vida política normal con unas mínimas condiciones democráticas y las garantías para una real expresión de la voluntad popular a través de las elecciones.

Los partidos aceptaron y no sólo se produjo la reforma comunal, sino que también se celebraron las elecciones locales y generales. Pero estas promesas, que hasta las últimas elecciones del 97 las hemos podido encontrar en el discurso político, no se han cumplido. El juego institucional no ha sido claro, y si continúa cerrado en sí mismo

[321] BENNANI-CHRAIBI, Mounia. "Le Makhzen pris au piège. Le mouvement de Salé été-automne 1991". En *Exils et royaumes: les appartenances au monde arabo-musulman aujourd´hui.* Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. Paris. 1994. Páginas: 15 y 126.

contando sólo con determinadas elites y marginando amplias capas de la sociedad, estará abocado al fracaso.

La reforma comunal, que surge de una situación de crisis de legitimidad del Estado, busca en la nueva comuna, una forma de absorción de las nuevas elites y unos mecanismos aunque debilitados, de mayor participación.

El Sahara es la clave de bóveda que da explicación a algunos puntos del proyecto del proceso de descentralización. Cuando España abandona el Sahara en 1975 deja abierto un conflicto internacional que hasta hoy no se ha resuelto y que aún parece que habrá que esperar. La solución dada por Naciones Unidas de la celebración de un referéndum para que la población saharaui decida si quiere formar un estado independiente (como el que algunos países han reconocido) o pasar a formar parte del Estado marroquí (que actúa como si en realidad así fuera), no ha sido más que la interminable tarea de preparar el censo, a partir de un censo español de 1974, para establecer la población que deberá votar sin que las distintas partes implicadas hayan llegado a ningún acuerdo. Los saharauis representados por el Frente Polisario querían que se mantuviera el censo español y cuando se ha intentado actualizar por las fuerzas destacadas de las Naciones Unidas para esta tarea, se han visto desbordados por las demandas de una supuesta población saharaui que emigró a Marruecos tras el estallido del conflicto bélico entre el Frente Polisario y Marruecos. Estas peticiones son difíciles de estimar ya que la población saharaui se caracteriza por su nomadismo y por estructurarse en tribus. La presentación de estas demandas para que estos individuos sean aceptados como miembros de la población saharaui y, por tanto, con derecho para votar en el referéndum, ha sido utilizada como mecanismo para inflar el censo a favor de Marruecos y, en caso de desestimar las demandas, habrá servido, al menos, para alargar y dificultar el proceso. Todo esto no ha hecho más que retrasar la celebración del referéndum y la apertura de otras posibles medidas que solucionen el conflicto[323].

El discurso de Hassan II en 1984 sobre la región iba encaminada en este sentido, dar respuesta a un problema a través de la construcción de unas regiones con una amplia autonomía pero que pertenecieran al Estado marroquí. Si esa fue la idea y la

[322] ROUSSET, Michel. "Changements institutionnels et équilibre des forces politiques au Maroc: un essai d´interprétation". *Annuaire de l´Afrique du Nord.* Vol XVI. 1977. Páginas: 189-213. Pag. 189.
[323] Sobre el conflicto del Sahara Occidental: AGUIRRE, M. “Vers la fin du conflit au Sahara Occidental”. *Le Monde Diplomatique.* Noviembre. 1997. CRIADO, Ramón. *Sahara: pasión y muerte de un suelo colonial*. Ruedo Ibérico. París. 1977. SOROETA LICERAS, Juan. “El Sahara Occidental: la deuda pendiente de la comunidad internacional”. *Meridiano Ceri.*. Nº 19. Febrero. 1998.

justificación de ese discurso que rompía con la tradición de un Estado unitario, la región de 1997 no recogía precisamente esas expectativas, sino que fue el resultado del consenso político en donde el Sahara había quedado en un segundo plano ante los problemas de política interior, como eran la democratización de las instituciones, la transparencia y libertad en las elecciones y, finalmente, la alternancia.

Pero en 1976, cuando se produjo la reforma comunal, como hemos dicho más arriba, la Marcha Verde y la recuperación del Sahara sirvieron para aglutinar las fuerzas políticas y la población en torno al Rey bajo la bandera de la integridad territorial. El territorio, uno de los pilares clásicos del Estado, funciona también como factor de identidad en el imaginario colectivo de la población. Cuando Francia pierde ante Alemania en 1871 Alsacia y Lorena, fue más humillante que la misma pérdida de la guerra y el eterno conflicto entre Alemania y Francia además de justificarse por su vecindad venía determinada por las ansias de revancha de Francia hacia Alemania.

Marruecos que había sufrido la humillación y la expoliación del Protectorado, es comprensible su determinación hacia la búsqueda de su supuesta integridad territorial y que esa fuese una causa lo suficientemente buena como para aunar todos los esfuerzos. Lo que no es tan comprensible es que la disidencia con respecto al tema de la marroquinidad del Sahara sea uno de los delitos más graves contra el Estado. A pesar, de esto y de que consiguió mantenerse como nexo de unión entre las distintas fuerzas políticas hasta la década de los 90, otros temas de mayor necesidad, que el del orgullo nacional, hicieron que explosionara este consenso y se buscaran nuevas formas de legitimidad del Estado.

Quizá una de las ideas más interesantes sea analizar el tratamiento de la palabra descentralización en el discurso político pero también en el científico. "El discurso descentralizador aparece como la dimensión local del discurso democrático"[324]. La reforma comunal, que establecía la elección directa por sufragio universal directo del órgano decisor comunal, ponía de manifiesto la voluntad del legislador de adentrarse en la vía democrática. Tanto la carta comunal de 1960 como la de 1976 son más una operación política que un modo eficaz de gestión de los asuntos locales y,

[324] SMIRES, M´Faddel. "Discours décentralisateur et légitimation démocratique du pouvoir au Maroc". En *Revue de droit et d´économie*. Fez. Nº 1. 1985. Páginas: 205-222.

especialmente, la reforma del 76 se inscribe en un proceso muy concreto de legitimación del poder tras un período de crisis[325].

La descentralización por definición, es más democrática porque permite la promoción de una mayor participación de los ciudadanos. Es más, la elección parece cubrir todos los aspectos de la descentralización. La autonomía de las colectividades locales, principio esencial de esta institución, ha quedado relegado a un segundo plano[326].

Es significativo, ver la coincidencia entre los períodos llamados de apertura política con el refuerzo del debate sobre la descentralización.

El papel que debe desempeñar la administración está determinado por la ideología que anima al Estado y por la política que sigue[327].

La introducción de la descentralización en el discurso y su normalización a través de él hace que el impulso descentralizador pierda vigor, pero cumple su principal objetivo, la búsqueda de legitimidad. La descentralización en el discurso es democracia y también va a significar desarrollo económico y social. Los dos grandes déficits del Estado marroquí encuentra solución de repente en un único concepto, la descentralización y, su inserción en el discurso político, moviliza el consenso en torno al Rey que es el promotor primero de cualquier iniciativa reformadora y, de forma muy especial, de las reformas de la administración territorial. El brazo ejecutor de estas políticas durante el reinado de Hassan II fue el Ministro del Interior Driss Basri, y no queríamos cerrar esta breve referencia al discurso sin poner de manifiesto que desde que Basri llega a la cartera de Interior, en todos los escritos tanto científicos como políticos y periodísticos, cuando se refieren al Ministerio del Interior, siempre hacen referencia al cargo no al órgano, es decir, siempre se dice "Ministro del Interior" y no "Ministerio del Interior", hecho que no ocurre cuando se hace referencia a otros Ministerios. Consciente o inconscientemente se ponía de manifiesto en el discurso la personalización del cargo.

8.C.- LA CONCEPCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN.

[325] SMIRES, M´Faddel. *Art. Cit.* Pag. 206.
[326] SMIRES, M´Faddel. *Art. Cit.* Pag. 207.
[327] GHOMARI, Mohamed. "La fonction politique et idéologique du service public". *Revue Marocaine de droit et d´économie du développement.* Nº 19. 1989. Páginas: 86-100. Pag. 86.

La descentralización ha estado asociada a los conceptos de desarrollo local y de democracia.

Es el mismo *dahir* de 30 de septiembre de 1976 en su artículo 37 quien establece que la función principal del consejo comunal y por tanto, del presidente del consejo, es el desarrollo económico y social. El presidente debe convertirse en "un animador del desarrollo local"[328]. "La descentralización que ha sido elegida en Marruecos como vía de progreso y de consolidación de la democracia"[329] se ha visto frenada por una serie de limitaciones que hemos analizado en los apartados anteriores, como el ejercicio de la tutela a priori, las deficiencias del sistema fiscal local, y los déficits cualitativos y cuantitativos de los recursos humanos y, una escasa colaboración entre la administración desconcentrada y la descentralizada. La región, en muchos de los trabajos anteriores a 1997, era la gran esperanza para profundizar en el desarrollo. El espacio regional estaba llamado a ser el foro ideal para la planificación a largo plazo y la instauración de nuevos mecanismos como el contrato de plan con el Estado. El fracaso de la comuna dejaba las puertas abiertas a otro ente descentralizado que esta vez sí que debía suponer un instrumento para el desarrollo. La realidad también ha sido un jarro de agua fría para apagar estas expectativas, lo que no sabemos es hacia dónde se focalizarán las nuevas esperanzas.

La responsabilidad de la administración ante la situación de subdesarrollo, junto con la idea de que mayor autonomía para las colectividades locales puede servir para mejorar la situación socio- económica de la población, impulsaron la reforma de 1976[330].

"La descentralización puede ser sinónimo de movilización económica y social, de la responsabilización de los actores políticos[331].

La crisis de un Estado centralizado unitario que no puede dar respuesta a las demandas de los ciudadanos es lo que provoca la búsqueda de otra fuente de legitimidad, una solución ante el subdesarrollo y ante la falta de participación de los

[328] BENSALAH ZEMRANI, A. "Le président de la commune, animateur du développement local". En *Revue Marocaine de finances publiques et d´économie. Décentralisation/Déconcentration.* Nº 8. 1992. Páginas: 114-130. Pag. 114.
[329] BENSALAH ZEMRANI, A. *Art. Cit.* Pag. 119.
[330] LASFAR, Amina; MAHJOUBI, Abdelaziziz. *La commune marocaine depuis la réforme de 1976.* Mémoire de Licence. Université Mohamed V. Faculté de Sciences Juridiques Économiques et Sociales. Rabat. 1987-1988. Pag. 6.
[331] BROUKSY, Lahcen. "L´État territorial, le libéralisme et le service public". En *Le Nouveau Siècle. Revue de Stratégie.* Nº 26. 1996. Páginas: 45-65. Pag. 63.

ciudadanos[332]. La ola que ha invadido a los Estados tanto desarrollados como en vías de desarrollo, de reforma de sus instituciones buscaba principalmente la democratización y la eficacia de los servicios públicos y uno de los mecanismos que podía reunir esas dos condiciones de la reforma del Estado es la descentralización[333]. El fortalecimiento de la unidad nacional y la promoción del desarrollo son los dos principios que más influyeron en la concepción del estatuto de las colectividades locales en los países magrebíes[334].

De hecho la descentralización que hemos podido analizar se asimila más a una desconcentración. Si tenemos en cuenta que sólo el Estado es quien tiene los medios de movilizar los recursos humanos, técnicos y financieros e invierte en los sectores vitales, podemos afirmar que la descentralización se ha quedado en el campo de lo ideológico y de las opciones doctrinales. El verdadero desarrollo y democratización viene por la promoción de la identidad cultural, la independencia en los procesos de toma de decisiones, la autonomía económica y tecnológica y la lucha contra las disparidades geográficas[335]. El reconocimiento de la identidad cultural es uno de los factores cuya realización puede acarrear más dificultades debido al arraigo en el imaginario colectivo de un miedo a la ruptura de la unidad nacional que tanto esfuerzo les ha costado conseguir. Por parte de los ciudadanos implica también una mayor participación y un cambio de mentalidad que suponga una mayor implicación desde la responsabilidad[336]. El ciudadano y su mayor participación es el único sentido para la descentralización. En principio, descentralización significa alejamiento de la decisión del poder central, pero si queda simplemente como un desplazamiento de los centros de decisión, no se ha solucionado nada, al ciudadano le da igual dónde se tome la decisión[337].

La descentralización que no ha sido analizada desde su coste financiero (sólo Brahimi con la región de 1997), ni demuestra que necesariamente una administración

[332] BEKHECHI, Mohamed Abdelwahab. "Collectivités locales et développement". En *Revue Marocaine de finances publiques et d´économie. Décentralisation/Déconcentration.* Nº 8. 1992. Páginas: 50-62. Pag. 50.
[333] KOENING, Klaus. "Évaluation des politiques nationales de décentralisation et de régionalisation". En *Revue Marocaine de finances publiques et d´économie. Décentralisation/Déconcentration.* Nº 8. 1992. Páginas: 24- 47. Pag. 24.
[334] BEKHECHI, M. *Art. Cit.* Pag. 55.
[335] KOENING, K. *Art. Cit.* Pag. 38.
[336] JOBERT, Michel. "Refléxions sur la décentralisation". En *Revue Marocaine de finances publiques et d´économie. Décentralisation/Déconcentration.* Nº 8. 1992. Páginas: 11- 14. Pag. 12.
[337] Una participación real de la población en la gestión local es lo que permitiría hablar de democracia local. GHOMARI, Mohamed. "De la démocratie locale au Maroc". *Le Nouveau Siècle. Reue de Stratégie.* Nº 8. Fevrier. 1994. Páginas: 59-70. Pag. 59.

más próxima de los ciudadanos tiene que ser más eficaz[338] (y es aún más difícil admitir que la democracia local pudiera superar la democracia representativa), tiene que ser algo más que una técnica de organización administrativa. Debe ser una organización del cuerpo social fruto de una historia, de una cultura, y de una relación específica con el territorio[339] que va implicar una relación distinta con el Estado. El problema del centralismo en Marruecos es que la centralización del poder se produce en la figura del Rey[340]. Las reglas del juego son definidas por el Monarca, los hombres del poder son investidos de la confianza real y el poder local está vinculado también a un juego de alianzas con el Palacio[341].

En nuestra historia del proceso de descentralización han estado presentes tres grandes protagonistas: el Estado, la Administración y el Territorio. El control por parte del Estado del Territorio a través de la Administración ha sido fuente de legitimidad o, al menos, de cohesión social, pero no de desarrollo. Este control del espacio por parte del Estado provoca una relación dialéctica entre el Estado y la sociedad, la tierra será la prebenda durante toda la historia de Marruecos que garantice el control social[342].

En la etapa del Estado unitario el espacio aparece como un elemento constitutivo del poder. La descentralización iniciada en ese contexto de monopolio político del control del espacio por el Estado, se impone como una técnica de división del trabajo dentro del territorio nacional[343].

Hay una segunda etapa según Sedjari que se caracteriza por un desmoronamiento del monolitismo estatal a partir de 1976, la descentralización toma desde esta perspectiva una nueva dimensión. La cesión de poderes, competencias y el reconocimiento de las colectividades locales no viene por impulso benévolo de reparto del poder, sino porque la ineficacia y la crisis de legitimidad política que sufre el

[338] Una de las perversiones del discurso es la de presentar las bondades de la descentralización pero una mayor descentralización no implica necesariamente mejor gestión y más eficaz, ni tampoco mayor democratización. ZEJJARI, Ahmed. "La décentralisation: enjeu du rapport central-local". En *Revue Marocaine d´Administration locale et de développement.* Nº 1. Octobre-décembre. 1992. Páginas: 5-22.
[339] PISANI, Edgard. "Une administration plus proche du citoyen". En *Revue Marocaine de finances publiques et d´économie. Décentralisation/Déconcentration.* Nº 8. 1992. Páginas: 15- 21. Pag. 17.
[340] BENHAMIDOU, Mohamed. "Institutions administratives et changement social". En *Revue Marocaine de droit et d´économie et développement.* Nº 13. 1987. Páginas: 69-92.
[341] SEDJARI, Ali. "Décentralisation et pouvoir local". En *Revue Juridique, Politique et Économique du Maroc.* Nº 23. 1990. Páginas: 39-51. Pag. 50
[342] HALIM, Abdeljalil. "État, maîtrise de l´espace et contrôle social au Maroc". En *La Recherche Scientifique au service du développement. Actes de la troisième rencontre Universitaire maroco-néerlandaise*. Publications de la Faculté des Lettres et des Sciences Humaines. Rabat. 1992. Páginas: 355-383.
[343] SEDJARI, Ali. *Art. Cit.* Pag. 40.

Estado, le hace buscar en el territorio una salida a los problemas que tiene. Esto nos lleva al siguiente punto que queríamos tratar: a dónde hemos llegado con el proceso de descentralización.

8.D.- LA HORA DE LA VERDAD

Antes de hablar de algunas de las posibles reformas que proponen algunos autores a la descentralización existente queríamos poner de manifiesto, que tras la muerte de Hassan II, el cese de Driss Basri del Ministerio del Interior, desde la Dirección General de las Colectividades Locales con Mohamed Brahimi al frente, se quiere propulsar unas reformas en profundidad de la administración territorial y de la descentralización. Pero en este punto, coincidimos con el contexto del cual arranca el proceso de descentralización. El punto común con el inicio del proceso de descentralización desde el punto de vista de la comuna es la crisis de legitimidad del Estado y el reconocimiento del territorio como solución a esa crisis.

El caso del desarrollo local lleva a una redefinición no sólo de la actuación del Estado sino de su misma concepción y la aceptación de otros actores (entre ellos las colectividades locales)[344]. La reforma de la constitución y de algunas instituciones y, una mayor profundización en la descentralización así como en la desconcentración, podían ser algunas de las soluciones que hicieran surgir unos actores políticos y sociales menos dependientes del Estado *Majzén* que, hasta hoy, ha estado ramificado tanto en la sociedad como en las elites locales además, claro está, del poder central.

Sedjari también en esta línea resalta con mayor nitidez y con más ímpetu el resurgir de los territorios como solución para el desarrollo. La revancha de los territorios sobre el Estado llegará a buen puerto siempre y cuando las colectividades locales adopten un carácter utilitarista, es decir, que sean capaces de responder a problemas sociales y consigan ocupar un lugar a través de la planificación y la prospectiva. La democratización de la esfera local es tan necesaria como los buenos mecanismos de gestión para alcanzar una descentralización eficaz encaminada hacia el desarrollo local. Un Estado que es fuerte políticamente, pero débil en lo económico, debe asumir esta emergencia de los territorios y plantearse una reforma más profunda que dé cabida a estos cambios sociales y que le permita pervivir, entre otras razones,

porque también tiene un papel importante de impulsor y de garante de los equilibrios territoriales, económicos y sociales que desempeñar[345]. Implica, en cualquier caso, una concepción democrática del Estado para que sea capaz de aceptar varios centros de poder y gestionarlos de una forma equilibrada. Pero el poder local también se equivoca, es ineficaz en muchos aspectos y, la amenaza de la corrupción pesa sobre él. Los representantes locales deben asumir su parte de responsabilidad, mejorar su formación, mantener su independencia y sumergirse en la vida local como auténticos gestores de la cosa pública local y los ciudadanos, como ya recordamos más arriba, deben buscar los canales de participación y participar.

¿Los objetivos que se pretendían alcanzar con la reforma comunal de 1976 han sido alcanzados? Los objetivos eran:

- Alcanzar una mayor democratización de las estructuras locales y por extensión (como la comuna es una escuela de democracia) a las estructuras nacionales.
- Ganar en eficacia administrativa.
- Racionalizar la gestión de la comuna.
- Mejorar cualitativamente sus estructuras.
- Adaptar las finanzas a los objetivos de la gestión.
- Dinamizar su administración[346].

Estos objetivos no han sido alcanzados. Es más, la renovación de las elites locales ha sido de carácter meramente cuantitativo y no cualitativo ya que ni su formación ha mejorado, ni su vinculación con el *Majzén* y sus relaciones de poder tanto con el centro como con la población, han variado. Una gestión ineficaz, en donde el analfabetismo, el subdesarrollo, la incomunicación especialmente, en el mundo rural, aún persiste. Un sistema fiscal en donde los objetivos de la gestión se adaptan a los recursos y no al contrario, no puede responder de manera satisfactoria a las demandas de los ciudadanos, si además, recordamos la débil autonomía financiera de las colectividades locales con respecto al Estado, y el déficit cuantitativo y cualitativo de los recursos humanos de los que disponen estas colectividades, el panorama de la descentralización se ensombrece

[344] EL MERGHADI, Mohamed. "Une alternative en mal d´acteurs: le développement local au Maroc". En *État-nation et prospective des territoires.* Ali SEDJARI (dir). L´Harmattan y GRET. Rabat. 1996. Páginas: 207-238. Pag. 208.

[345] SEDJARI, Ali. "Prospective des territoires et rôle de l´État". En *État-nation et prospective des territoires.* Ali SEDJARI (dir). L´Harmattan y GRET. Rabat. 1996. Páginas: 319-347.

cada vez más. La descentralización no ha tenido más éxito que el del discurso y la consecución del consenso en ese mismo nivel, el del discurso político y técnico, y aunque la reforma comunal de 1976 y la región de 1997, han supuesto grandes avances en cuanto al reconocimiento de lo local, no debemos olvidar que no han sido más que el fruto de la crisis de legitimidad de un Estado centralizado.

Las soluciones propuestas van en el sentido de un nuevo contrato social del Estado y la sociedad para la gestión del espacio en el que se reconozca una mayor autonomía a los entes locales y que éstos a su vez abran espacios de participación en la gestión local a los ciudadanos. La regionalización que durante más de una década (de 1984 a 1997) fue la gran esperanza para el desarrollo económico y social, por ahora, y en función del estatuto reconocido desde el poder central, sin ninguna participación de los entes locales, podemos afirmar que ha sido un rotundo fracaso, en este sentido. Ahora se aboga por las estructuras tradicionales como los duares, en cuanto espacio geográfico idóneo para la creación de una identidad colectiva y para establecer lazos de solidaridad entre la población, y las yemás, como instituciones democráticas de participación ciudadana. Es sorprendente que se acuda a los viejos mitos esos, que han sido tan criticados por algunos autores marroquíes como fruto de la sociología de la metrópolis de principios de siglo. El recurso a las técnicas de modernización de la administración, sobre todo, las utilizadas en Francia (que sigue siendo un claro referente)[347] como la planificación estratégica, los contratos de planes con el Estado, la construcción de yacimientos que pueden estar en los duares para el desarrollo (recordemos que Francia los quería encontrar en los *pays*), la evaluación y las auditorías (que en la actualidad se están invirtiendo grandes esfuerzos en lo que en principio no es más que un control cuando lo primero que habría que hacer era mejorar la gestión y la prestación de los servicios), una mejor división administrativa y, una revalorización de los potenciales de cada zona geográfica, intentando crear un equilibrio económico y social entre las regiones que hasta ahora no ha existido.

La formación de los representantes de la población en las asambleas locales y la alfabetización son algunas de las propuestas también para mejorar la descentralización. Por último, la democratización, a través de la reforma institucional, que vendría como

[346] EL BADAOUI, Abderrahim. "Pour une décentralisation active". En *Le Message de la Nation.* Nº 129. Juillet. 1986. Páginas: 12-16. Pag. 14.

[347] Ver el artículo de ZARROUK, Najat. "La place de la région dans la planification exemple de la France". En *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Nº 31. 2000. Páginas: 69-90.

consecuencia de una redefinición de las reglas del juego institucional, sólo podría hacer que la descentralización pudiera alcanzar los objetivos que se le adjudicaron cuando se decidió que la descentralización sería la panacea, la tabla salvadora de un Estado caduco y con un grave déficit de legitimidad.

CONCLUSIONES

1.- El proceso de descentralización en Marruecos ha cumplido una de sus funciones cruciales, la de servir de aglutinador de las fuerzas políticas, en dos momentos claves del contexto político, en 1976 y en la década de los noventa. El primer momento coincide con la aplicación de la Carta Comunal y, el segundo, con el debate sobre la ley que iba a implantar las regiones como colectividad local.

Las dos acepciones del concepto de descentralización que se utilizaron en el discurso político marroquí, la descentralización entendida como un mecanismo que podía facilitar una mayor democratización y la referencia a la descentralización como plataforma para el desarrollo económico y social, han sido referencias permanentes en el discurso de los últimos treinta años.

Una tercera acepción, la que considera la descentralización como un instrumento para avanzar en la mejora de la gestión administrativa tampoco fue descartada pero, no estuvo tan rentabilizada por el discurso como las otras dos.

Por último, en la parte teórica habíamos señalado otra acepción que es aquella que considera a la descentralización como un medio para el reconocimiento de los hechos diferenciales ya sean originados por razones lingüísticas, religiosas, históricas o culturales. En el discurso político en Marruecos la descentralización ha sido completamente desvinculada de esta acepción y se le añadió la idea de la mejora o el impulso del desarrollo económico y social.

Si efectivamente, la descentralización cumplió sus objetivos en el plano del discurso político, no lo ha hecho, en absoluto, en cuanto a su aplicación. Ni siquiera la descentralización administrativa es un hecho en la comuna. El análisis de cada una de las colectividades locales nos ha permitido afirmar que existen cinco grandes lastres para un proceso de descentralización que se encuentran en: el ejercicio de la tutela a priori, la dependencia que sufren las colectividades locales del Estado, con respecto a los recursos financieros y humanos, el comportamiento de las elites locales frente al poder central, el ejercicio del poder ejecutivo en las prefecturas, provincias y regiones por el agente de autoridad y, un proceso de desconcentración inacabado. Todo ello pone de manifiesto la inexistencia de una administración territorial descentralizada en Marruecos.

Una vez más, la contradicción se hace patente. Un proceso de descentralización que no logra implantar los criterios para que en la práctica se pueda poner en marcha

una auténtica descentralización y, sin embargo, sí logra sus objetivos en el plano del discurso político. Aún así, debemos matizar esta afirmación reconociendo las consecuencias que ha implicado este proceso. La primera consecuencia se puede observar en las reformas jurídicas e institucionales para llevar a cabo este proceso. La segunda, ha sido el cambio en la relación de los partidos políticos con la esfera local. Un creciente interés por su articulación y estructuración en el territorio, así como el intento de cooptar el mayor número de representantes locales para engrosar sus filas y tener una mayor representación en todas las instancias con capacidad de decisión; un cambio en el comportamiento de los actores locales que asumen cada vez más y, de una forma nítida, especialmente en el mundo urbano, el espacio de poder que le conceden las instancias descentralizadas y, por último, la inserción en la cultura política de un cierto espíritu descentralizador. El proceso de descentralización, inaugurado oficialmente en 1976, no responde a demandas locales o regionales explícitas de un mayor reconocimiento de los territorios, pero sí que ha supuesto un reconocimiento de los actores locales y se ha convertido en un débil mecanismo de reparto de poder entre el Estado, los entes locales y la administración desconcentrada.

El decreto de 1977 sobre la función pública comunal supone sin embargo, un importante freno a la autonomía comunal y a la libre administración consagrada por el texto de 1976, la Carta Comunal. El estatuto de la función pública comunal fue elaborado de espaldas a las recién creadas comunas ya que no se contó con su participación. De 1977 es también el estatuto del gobernador, que significó una evidente limitación al reconocimiento de competencias a las comunas.

La descentralización, por tanto, entendida como un mecanismo de distribución del poder estatal en el territorio no tiene más finalidad, en el caso de Marruecos, que buscar nuevas fuentes de legitimidad, especialmente en el discurso político, y la circulación de las elites, a través de la cooptación de las elites locales para integrarlas en el juego político central. La incapacidad de dar respuestas a las demandas sociales, la ineficacia en la gestión de un Estado omnipresente y ubicuo, no hacían más que agravar la crisis de legitimidad del Estado marroquí, por eso buscó la solución en el proceso de descentralización.

2.- La descentralización ha sido considerada en este trabajo como algo más que una mera técnica jurídica. Se trata de un principio de ordenación política y social de la coexistencia de grupos que mantienen particularidades propias dentro del conjunto más

amplio que forma la comunidad nacional. La implantación de la descentralización no sólo implica un gran esfuerzo económico y financiero, sino que es una tarea nada fácil y, desde luego, no puede ser implantada desde arriba sin contar con los grupos humanos sobre los que se va a aplicar. La descentralización no es sólo un principio de organización administrativa sino que, en este caso, se convierte además en un mecanismo de subsistencia política del Estado.

La instauración de procesos de descentralización en las dos últimas décadas es la manifestación de un Estado que entra en crisis y que no es capaz de dar respuesta a las demandas sociales en constante crecimiento.

La descentralización se presenta como una respuesta a la crisis de legitimidad y de gestión de los actuales Estados pues reúne las condiciones para avanzar en la democracia y en la mejora de la gestión de los asuntos públicos locales. Así, lo que en un principio aparecía como una pérdida de poder del Estado hacia los entes locales y regionales, se ha visto transformado en un mecanismo de consolidación de los Estados ya que aparecen como los nuevos garantes de la unidad nacional, del mantenimiento del interés general y árbitros de los conflictos entre los distintos entes locales y regionales.

Los dos procesos de descentralización que hemos analizado, en Francia y en Marruecos, estuvieron apoyados por todos los partidos políticos y el que no estuvo de acuerdo, no se manifestó de forma pública. La descentralización ha aparecido en Marruecos como un proceso intelectualmente necesario pero políticamente ambiguo, o lo que hemos intentado demostrar a lo largo de toda la tesis, que existen dos niveles para valorar el proceso de descentralización, el del discurso político y el de la aplicación política. Cada uno de estos niveles tendrá sus propias consecuencias.

3.- La herencia de Marruecos tras alcanzar la Independencia está conformada, por un lado, por las estructuras *cherifianas* ya que el Protectorado no las había destruido sino que las había guardado e incluso, en algunos casos, las había reforzado y, por otro lado, hereda las estructuras administrativas del Protectorado, es decir, las que la metrópoli había implantado *ex novo*, en Marruecos. La característica principal de la herencia del Protectorado fue la influencia del principio centralizador que ha debido ser superado a través de la formación de la Administración territorial. No es de extrañar así, que la Administración territorial se convirtiera en el único instrumento capaz de dar respuesta a dos de las necesidades a las que debía hacer frente el nuevo Estado: la integración social y la estabilidad política. Por último, forma parte de su herencia el

espíritu tribal que, fruto de las ambigüedades de la política llevada a cabo por la Residencia General con los notables locales, los grandes *caídes* y las tribus, seguía siendo uno de los elementos claves del sistema político.

4.- Los aspectos que influyeron en la decadencia del Imperio *Cherifián* a finales del siglo XIX y principios del XX, fueron aquellos que suponían una contestación al poder político y terrenal del Sultán, pero sobre todo, aquellos que ejercieron como poder de intermediación entre el pueblo y él. Nos estamos refiriendo a las *zawias* y a los grandes *caídes*. El papel de la religión cobra en este sentido toda su importancia. El *marabutismo* aparecía como la respuesta a la necesidad de una población analfabeta que necesitaba de la intermediación entre ellos y Dios. Además, de que las *zawias* daban respuesta a otra serie de problemas sociales y políticos. Algunos de los grandes *caídes* personalizaron la fractura en la sumisión hacia el poder político del Sultán, es decir, el territorio *siba*. Otro de los elementos más decisivos para el fortalecimiento o debilitamiento del Sultán era el sistema fiscal. Todo intento de gravar cualquier actividad que no estuviera reconocida por el Corán tenía asegurada no sólo la oposición de los que debían pagar el impuesto sino que además, los *ulemas* contestaban cualquier decisión del Sultán contraria, o al menos, no reconocida por el Corán. El hecho de no poder modificar el sistema fiscal impidió que las reformas militares y burocráticas tan necesarias para el país no pudieran llevarse a cabo ya que no se contaba con la financiación necesaria para acometerlas. Por tanto, el sistema fiscal no era sólo un problema para la modernización de la Administración y del Ejército sino que se convertía en un tema para la contestación del poder Sultán.

De hecho el debilitamiento del Sultán frente a la creciente presión extranjera, de las potencias europeas, vino por la ruptura de la *bay´a*, es decir, cuando los actores que participaban en ella retiraron su apoyo al Sultán y también, porque entre ellos se agravaron los conflictos que durante muchos años habían permanecido de forma latente. Los *ulemas* más contestarios inician un movimiento reformista conocido por *salafismo*; vuelven a aparecer pretendientes al Trono tanto falsos como legítimos y, por supuesto, la anarquía en las zonas rurales encabezadas por los grandes *caídes* que, ante la creciente debilidad del Sultán, aprovechan para impulsar sus principados y fortalecer su poder y sus riquezas. La sociedad siguió dos caminos como reacción ante la continua decadencia política del sultanato: la progresiva individualización y la vuelta a los valores culturales tradicionales.

En cuanto a la actualidad, también podemos interrogarnos cuáles son los factores que inciden en el debilitamiento de los pilares de la legitimidad del Monarca. La primera fuerza potencial de contestación viene, como para el sultanato, de la religión (los movimientos islamistas). La religión junto con el nacionalismo fueron los principios sobre los que basaron los nuevos Estados salidos de la colonización para cimentar la cohesión social y la unión nacional. De ahí, los esfuerzos de Hassan II por monopolizar el campo religioso formando a los futuros *ulemas*, decidiendo sus destinos y la creación de las nuevas mezquitas. Aún así, la religión es una de las fuentes principales para la contestación de la legitimidad del Rey.

El nacionalismo árabe contribuyó por su parte, de forma decisiva a la construcción de una identidad frente al invasor, pero el papel de la religión que quedó relegado a un segundo plano, ha vuelto a emerger de forma más dramática con los movimientos islamistas. El papel de la religión no ha dejado nunca de ser fundamental en las sociedades musulmanas. Una de las razones por las que Marruecos no consigue consolidar un cambio dirigido hacia la modernidad, entendida como la instauración de los valores y las instituciones liberales, reside en el mismo concepto de ciudadanía, fundamental en la filosofía occidental, que en el caso de Marruecos está relegado por el de servidumbre. La relación entre el Rey y el pueblo no es la de una Monarquía constitucional, en un sentido liberal, sino que es una relación basada en la servidumbre.

Más adelante veremos como la *siba* es necesaria para el mantenimiento del sistema político. Cuando la disidencia se presenta como una auténtica alternativa ya sea por la vía *cherifiana*, es decir, por alguien que detenta también la legitimidad de descender de forma directa del Profeta, o bien, por la vía republicana, es decir, que contesta la legitimidad religiosa en sí misma, es cuando la *siba* se hace peligrosa para el sistema. Otras reivindicaciones que han debilitado al régimen han sido las que han promovido las asociaciones de defensa de los derechos del hombre y las asociaciones feministas. El regionalismo entendido como la posibilidad de reconocer focos de poder distintos al centro de tal forma que cuestionara la unidad nacional pero, sobre todo, los centros de decisión, ha sido negado y rechazado. De nuevo Hassan II tuvo la habilidad de aislar unas posibles demandas de regionalización, pues las diferencias regionales existen, e impulsar un proceso de regionalización entendido como descentralización administrativa, pero nunca de carácter político y, mucho menos, como reconocimiento a los hechos diferenciales regionales ya fueran lingüísticos, religiosos o étnicos.

En la actualidad podemos observar como la reacción de la sociedad frente a un Estado en crisis, que no da respuestas satisfactorias a sus demandas, se refugia no sólo en los valores religiosos, sino en las estructuras y lazos tradicionales y en una progresiva individualización. La "ruralización" del mundo urbano y la "urbanización" del mundo rural como consecuencia de la progresiva implicación de los modos y pautas sociales y de interrelación de las dos esferas es fruto de la emigración.

Es evidente que se ha producido una renovación de las políticas llevadas a cabo por los últimos gobiernos, pero lo que no ha habido es un cambio en los comportamientos de poder.

5.- El mapa administrativo, esto es, la división administrativa, aunque en principio parece de carácter meramente administrativo y muy técnico, es de una importancia vital.

La división de Marruecos durante el Protectorado es una idea y una realización esencialmente francesa y no *cherifiana*. Tanto las regiones civiles y militares, como los territorios, círculos y anexos tenían su composición establecida por el Comisario Residente General. Las provincias como colectividad local, instauradas tras la Independencia, estaban basadas en las antiguas regiones del Protectorado, con lo que la división administrativa tras el período del Protectorado está claramente influida por las tendencias francesas.

La división administrativa y su importancia la podemos analizar con mayor nitidez a través de las tres colectividades locales: la provincia, la comuna y la región.

La multiplicación constante del número de provincias no se debe solamente al incremento de la población y al intento de encuadrarla a través del control del espacio, tampoco la razón reside en el esfuerzo por integrar las provincias saharianas una vez recuperados según el discurso oficial del poder central marroquí, sino que lo que se busca con el aumento del número de provincias y prefecturas es la recomposición del territorio ligada a la promoción de las elites locales urbanas.

La provincia era considerada por los poderes públicos como una circunscripción de acción administrativa, marco idóneo para la aproximación de la población hacia al aparato administrativo. La prefectura y la provincia aparecían como la colectividad local ideal para que el Estado consiguiera controlar a las autoridades locales tanto descentralizadas como a las encargadas de la administración desconcentrada. El trazo de esta división encaminada hacia estos objetivos de control de la población e incluso de

las autoridades locales no permitió que la provincia sirviera como espacio para el desarrollo económico. De ahí, la necesidad de construir otra colectividad, la región, que sirviera de plataforma para el impulso de los potenciales locales tanto sociales como económicos.

La división provincial y prefectoral sigue el fin claro de romper con el concepto de ciudad, pero previamente había borrado toda unión de población que supusiera un conjunto homogéneo en torno a criterios de identidad étnica, cultural e histórica. La creación de las *wilayas* es una de las manifestaciones más claras de esta política de fragmentación y de recentralización. La ordenación y división administrativa del Estado sigue criterios de control social y de integración política. No se ha reconocido la diversidad geográfica y social del pueblo marroquí.

Desde el discurso oficial se fijaron los siguientes criterios para la construcción del mapa comunal: la eficacia económica, la búsqueda de núcleos de cierto potencial de desarrollo económico y, acabar con las estructuras tradicionales. En la realidad, el *duar* era el único centro eficaz de desarrollo y de cohesión de la población. Pero, el *duar* era el núcleo de la vida social de las tribus. Por tanto, la división comunal al menos, como objetivo principal, no siguió la política declarada oficialmente de ruptura de las identidades tradicionales y de los núcleos de vida social tribales, sino que los mantuvieron en su mayoría.

En el caso de las regiones, con la aplicación del mapa regional económico de 1971, como establecimientos públicos, es claro que la pretensión fue la de aglutinar provincias sin ninguna conexión entre ellas para conformar una región económica. La región de 1997, tampoco ha buscado guardar las identidades y rompe con los territorios tradicionales, como en el caso de la división de la antigua zona norte del Protectorado español que ha sido dividida en tres regiones distintas.

La estrategia seguida en la división provincial y prefectoral y en la regional muestra una serie de connotaciones negativas como ha sido el mantenimiento estricto del control de la población y la ruptura progresiva de los focos de identidad cultural o tribal. Lo que podríamos considerar como positivo es que estas mismas divisiones artificiales, pues no siguen criterios históricos o culturales ni religiosos para establecer las fronteras entre las distintas colectividades locales, acabarán también por crear sus propias identidades.

La importancia de la división administrativa también reside en su directa implicación con las elecciones locales. El hecho de que las mismas colectividades locales o sus divisiones sirvan como circunscripciones electorales lleva a que el poder central establezca las delimitaciones entre las provincias, *caidatos*, comunas o círculos, siguiendo un criterio político para garantizar los votos de los partidos que gozan de la mayoría parlamentaria en ese momento.

6.- Quizá lo más importante de todo esto y que lo veíamos con mayor nitidez durante el Protectorado, es cómo conseguir desde el poder central penetrar el territorio de tal forma que no se pierda la legitimidad. Para el Protectorado supuso pasar de una filosofía declarada de una administración indirecta a tener que ejercer un papel más intervencionista, es decir, poner en práctica la llamada política de contacto. Los mecanismos de penetración del territorio se llevaron a cabo a través de la administración, de la prestación de servicios públicos, la instauración de un médico, de un maestro, de un zoco. Junto con la política de penetración del territorio era necesario articular también la forma de reorganizarlo y, sobre todo, buscar los mecanismos para legitimar el nuevo aparato administrativo que se estaba levantando. La prestación de servicios públicos es hoy en día uno de los mecanismos más importantes de legitimidad del Estado.

7.- Una de las notas más llamativas tanto para el estudio del Protectorado como para el caso del proceso de descentralización en Francia y para el análisis de la Administración territorial marroquí tras la Independencia es que las instituciones políticas y administrativas están fuertemente personalizadas.

El papel de los oficiales de asuntos indígenas o de los controladores civiles a través de la política de contacto hizo que los hombres estuvieran por encima de las instituciones. El éxito de la empresa no dependía tanto de la institución en sí o de su reglamentación sino de las personas que la desempeñaba. En Francia, en la actualidad podemos observar como se ha producido una personalización del cargo de alcalde, es decir, que la misma descentralización ha implicado una recentralización en la esfera local. El prefecto es también otro de los ejemplos más claros de la personalización de las instituciones. Es más, en muchos casos el buen funcionamiento de los entes desconcentrados y descentralizados se debe más a la buena sintonía entre las personas que desempeñan los máximos cargos que por la regulación de los procesos.

En el caso de Marruecos, en la esfera local también la coordinación y buen funcionamiento de las políticas locales va a depender de las relaciones personales entre los representantes locales, el agente de autoridad y las autoridades que están al frente de los servicios exteriores. En la esfera nacional, también se produjo la personalización de la institución, del ministerio del Interior, en manos de Driss Basri acarreando graves consecuencias para el sistema político- administrativo.

Si la personalización de las instituciones fue una de las características del Protectorado, también lo fue la sobrepolitización que sufrió la Administración como consecuencia de la ausencia de arena política en donde dirimir los conflictos de intereses. La Administración se conformó como algo más que un puro instrumento de colonización. Su función principal ha sido la de mantener la cohesión social y la integración política, pero en los últimos años también se le ha demandado, desde la población, y de una forma creciente, que fuera capaz de responder a las demandas sociales. En la medida en que ha podido dar respuesta ha servido como un mecanismo de legitimación del Estado.

8.- La existencia de un poder autónomo comunal va a estar en función del factor urbano. Lo más llamativo es que la división comunal, que ha sido históricamente la menos discutida desde el debate político, es la que menos sentimiento de identidad ha creado entre su población, y eso que la división no rompió con las identidades tribales como el discurso oficial había proclamado. La clave para comprender esta contradicción aparente es que efectivamente la división comunal no rompe con las identidades tribales porque, en la política llevada a cabo, el objetivo principal no era éste, sino crear núcleos lo suficientemente cohesionados como para que sirvieran de plataformas para el desarrollo. Los núcleos de población se fijaron en función de la acequia, el zoco y la mezquita. El problema estuvo en que la comuna era demasiado grande. El escaso número de comunas genera la necesidad de dividirlas para crear un verdadero sentimiento de pertenencia. El *duar*, la tradicional estructura tribal, sigue siendo el foco de identidad de la población y de cohesión social. De ahí que, en 1992, la división comunal llevada a cabo duplicara el número de comunas existentes. Por tanto, la comuna no ha supuesto el espacio para la emergencia de un poder local autónomo, máxime cuando ha pervivido, de forma evidente en las zonas rurales, el *duar*. Sin embargo, en las comunas urbanas pudimos observar que las dinámicas son muy distintas. En una cuestión tan importante para la vida político- administrativa de las

comunas urbanas, como es el urbanismo, la emergencia de unos representantes locales que acumulan mandatos pero que además son propietarios de terrenos, que son edificados de forma clandestina para una población marginada o no integrada en la vida urbana, ha supuesto una ruptura con la idea de dependencia de los representantes locales de los agentes de autoridad (que aún persiste en el mundo rural, en las comunas más desfavorecidas). En este caso concreto, es evidente la existencia de un poder autónomo local, consecuencia de políticas ilegales, clandestinas, que contesta las teorías clásicas de la sumisión y dependencia de los representantes locales y de los rigores de la Administración central sobre los entes locales.

9.- La persistente diferencia entre el mundo rural y el mundo urbano es una de las características que hemos podido comprobar que afecta a cada uno de los elementos analizados, ya sea para el estudio de las elites locales, del sistema fiscal local, del ejercicio de la tutela, e incluso de las elecciones locales. Es evidente que dentro del mundo urbano también hay elementos de marginación, pobreza y analfabetismo y que dentro del mundo rural hay comunas y provincias que son ricas desde un punto de vista económico y social, pero es cierto que la escisión entre el mundo rural y el urbano aún, hoy en día, es muy fuerte. De ahí, que nos podamos cuestionar si el mundo rural sigue siendo ese elemento poderoso, clave para la estabilidad del sistema y necesario de controlar para garantizar el poder central. Su integración en los primeros años de la Independencia a través de los juegos de alianzas entre el poder central y las elites locales fue evidente, pero al mismo tiempo ha ido acompañado de una continua marginación no sólo económica, sino también desde un punto de vista social y político. Aún persiste en el imaginario colectivo el miedo de encontrar en el mundo rural la ruptura de la integridad nacional y de no ser controlado, de ser un espacio potencial de *siba*. Esto nos muestra una vez más las ambigüedades de la política llevada a cabo desde el poder central hacia el mundo rural.

La obsesión por el control del territorio se ha manifestado a tres niveles: la preferencia del mundo urbano, que se ha convertido en la última década en el espacio más conflictivo; el hecho de seguir una política económica que prima las grandes realizaciones; y la negación en la política real de articular en las estructuras locales los mecanismos necesarios para el desarrollo de base.

La descentralización que significa la articulación, por un lado, del poder en el espacio y, por otro, del centro con la periferia, es menos dramática cuando no existe el miedo a la ruptura de la unidad nacional.

10.- Las finanzas, no ahora en la actualidad, sino que durante toda la historia que hemos analizado ha sido una constante entre las causas del fracaso de los intentos reformadores. El sistema fiscal, entendido con carácter general, no circunscrito a la esfera local, fue una de las razones que impidieron que la reforma militar y burocrática tan necesaria a finales del siglo XIX y principios del XX, se llevaran a cabo. Recordemos que, además, el pago de los impuestos mostraba el grado de sumisión al poder temporal del Sultán. Es más, el poder teocrático que ostentaba el Sultán a finales del siglo XIX no podía ser considerado como un poder central porque la recaudación de los impuestos no la podía llevar a cabo de forma permanente y continuada.

En la actualidad demuestra el grado de autonomía de la colectividad local y la presencia e influencia del Estado en la vida político- administrativa local, y por lo que, en definitiva, consideramos al sistema fiscal local como insuficiente para hacer frente al incremento de competencias cedidas desde el Estado a las comunas. La región como colectividad local de reciente creación y como consecuencia de la coyuntura política en la que había sido implantada, no podía gozar de un presupuesto con entidad suficiente para llevar a cabo las escasas competencias reconocidas. En cuanto a la provincia, debido a los objetivos que le habían sido trazados, el control de la población en el espacio, a penas, si había participado de forma directa en la financiación de los equipamientos, hasta 1997, en donde se ve un cambio de política que quiere suavizar la imagen de la provincia como epifanía de un Estado controlador, y comienza a gozar de un presupuesto para ser invertido en equipamientos e infraestructuras. Es decir, que se le asigna un claro papel de impulsora del desarrollo económico como el que el discurso oficial le otorgaba.

Incluso en el reparto de las subvenciones del Estado a las colectividades locales pudimos comprobar que se regían por los objetivos coyunturales que el Estado se fijaba y no por los objetivos de las colectividades locales. Las subvenciones suelen ir dirigidas a aquellos sectores prioritarios que se insertan dentro del plan de desarrollo económico y que tienen un impacto en la esfera nacional. El Estado promueve los polos de desarrollo con lo que siempre se ven beneficiadas las mismas zonas geográficas, las más dinámicas, las herederas del Marruecos útil francés.

Bien es cierto, que cuanto más descentralizado es un sistema fiscal más difícil es realizar tareas redistributivas. La necesidad de instaurar mecanismos de solidaridad (perecuación) entre las distintas colectividades locales y aplicar una verdadera política de ordenación del territorio que sea capaz de acabar con los desequilibrios económicos y territoriales, es cada vez mayor.

11.- El ejercicio de la tutela, que ha sido revestida como una mera técnica administrativa de control sobre las colectividades locales encaminadas a salvaguardar el interés general, no ha sido más que el instrumento de control político sobre los representantes locales y sus actos. Aún así, debemos matizar esta afirmación. En primer lugar, además de haber comprobado que la tutela a priori, o el llamado control de oportunidad de una larga lista de decisiones sobre competencias cedidas a las colectividades locales no es una técnica administrativa de control de los entes locales, sino una forma evidente de injerencia del Ministerio del Interior sobre los representantes locales (recordemos que para Eisenmann, el control de tutela, el reconocimiento a un agente el derecho de fijar la suerte de las decisiones tomadas por otro órgano según su oportunidad o inoportunidad es hacerlo el dueño soberano). Si bien es cierto, que cuantitativamente son mínimas las suspensiones de consejos locales o de los presidentes de las asambleas, en el fondo, no es consecuencia de la debilidad del Ministerio que ejerce la tutela, sino porque existe una serie de mecanismos de control indirecto sobre la autonomía de las colectividades locales. Una ya la hemos visto, la gran dependencia de los presupuestos locales del Estado y de sus subvenciones. Otra era, la injerencia del recaudador sobre el ordenador del presupuesto que en el caso de las comunas era el presidente del consejo comunal. El déficit en los recursos humanos, de forma evidente, en las comunas rurales, hace que la comuna dependa de la administración desconcentrada para la toma de decisiones que son de su competencia y, por último, la formación de las elites locales con un mandato local agrava aún más esta situación de dependencia de las colectividades locales hacia la Administración central y hacia la Administración desconcentrada.

12.- En varias ocasiones hemos afirmado que la descentralización ha servido para la cooptación de las elites locales y su integración en el sistema político, dentro de las reglas de juego establecido por el poder central. Ya en 1951, cuando la Residencia General era consciente de su creciente debilidad y opta por la liberalización del sistema del Protectorado intentando integrar a las elites locales y dando un mayor

reconocimiento a los entes locales representativos, se afirmaba que una estructura descentralizada debe permitir el desarrollo de una nueva clase de notables que formados en la gestión de los asuntos locales constituirían un elemento de estabilidad social y permitirían el restablecimiento, en los distintos niveles, del contacto entre la administración y el pueblo. La descentralización desde Tocqueville ha sido entendida como escuela de democracia.

Tampoco podemos olvidar que la descentralización como la democratización comportan una fuerte carga ideológica y ofrecen un marco de integración simbólica de las elites, cuya participación en las instancias representativas les permite un poder de decisión más formal que real.

Quizá, la pregunta que nos surge es si esto ha sido suficiente y satisfactorio para las elites locales. De ahí que nos detengamos en las elecciones locales y en los juegos de alianzas articulados desde el poder central para establecer la integración de las elites locales.

13.- Más allá de la cuestión de si la elecciones locales están manipuladas y de lo llamativo de sus resultados, como es el caso de las elecciones regionales, que ofrecen un espectro en sus resultados tan similar a la de las elecciones generales, que hace sospechar sobre el diseño desde el poder central de los escrutinios, en vez de saborear la coherencia de un electorado en dos convocatorias distintas. Tampoco podemos ignorar el papel de las elecciones locales como modo de encauzar la demanda social de democratización. De hecho, la regla general, desde la Independencia es que las elecciones locales se celebren antes de las generales, y la razón no estriba solamente en el hecho de la cuota del Parlamento elegido por sufragio indirecto, sino porque las elecciones locales sirven de laboratorio para la confrontación política. El control de los resultados electorales ha servido además para diseñar con exclusividad las normas de funcionamiento de las instituciones, para establecer de forma unilateral las reglas del juego político y administrativo y para poder establecer el mapa administrativo y político del país de tal forma que a su vez favoreciera unas circunscripciones en donde el voto les fuera favorable.

En cualquier caso, lo que si podemos afirmar con toda rotundidad es que el proceso de descentralización impulsado desde el poder central en Marruecos con carácter unilateral y sin ser una respuesta a ninguna demanda social y política explícita de mayor autonomía y poder local, no ha estado pensado para establecer los canales de

participación de los ciudadanos en los procesos de tomas de decisiones y en la aplicación de las políticas de carácter local.

14.- La complejidad del análisis de las elites locales en la actualidad nos puso de manifiesto que no existen procesos unidireccionales en el establecimiento de las alianzas entre el poder central y las elites locales y que no se puede seguir confundiendo las elites rurales con las locales. A pesar, de la renovación cuantitativa de las elites locales lo que no se ha producido es un cambio en el papel que desempeñan como garantes de la estabilidad del sistema político.

El Rey no acepta ninguna fuerza política como interlocutora entre el pueblo y él. Es en este momento cuando aparece el aparato administrativo como el elemento clave que garantiza el control social y que será también la principal fuente de información del régimen.

La transformación de la sociedad no es el resultado de una dinámica social, sino que se desprende de las decisiones del Estado y de su Administración cuya dimensión esencial es la centralidad.

La negación de las contradicciones que existen en la sociedad marroquí y la despolitización de los problemas sociales mayores por parte de la acción *majzeniana* han servido para establecer las reglas del juego político. Pero, de nuevo, aparece la contradicción. El ejercicio de la acción del Estado, a pesar de estar fuertemente centralizado, se ve mermado por la personalización de las instituciones, la integración de los potenciales elementos de disidencia y, por el establecimiento de las alianzas con las elites locales.

La hegemonía de la Monarquía se manifiesta de dos maneras: monopolio de la producción simbólica religiosa lo que permite controlar el paradigma islámico de poder; y la capacidad del Estado y del *Majzén* de difundir el sentido de los conceptos políticos.

15.- Al igual que nos cuestionábamos por la escisión entre el mundo urbano y el mundo rural que incidía en todos los aspectos de la vida político- administrativa local, también debemos detenernos por la pervivencia de las estructuras tradicionales junto con las instituciones liberales modernas. La principal consecuencia es la esquizofrenia que produce en el mismo poder central, en la Monarquía pero también en el comportamiento de las elites locales y de la población.

La dualidad entre las estructuras tradicionales y las instituciones constitucionalmente reconocidas, provoca un desdoblamiento en las mismas reglas del juego (que arranca desde la época del Protectorado), en la lógica institucional.

La Monarquía aparece como "la caja negra" del sistema, como el centro donde se toman las decisiones. La opacidad y la falta de transparencia de los procesos de toma de decisiones no es algo exclusivo de Marruecos, la diferencia estriba en que la caja negra está conformada por una persona, el Rey aunque se revista del apoyo de un sistema *majzeniano* y se atrinchere en el apoyo del establecimiento de unas alianzas mutables con las elites.

La dualidad entre modernidad y tradición arranca de la concepción del contrato social en los países musulmanes que es distinta a la de la filosofía occidental. El contrato social en los países musulmanes significa una asociación de los creyentes y no funda ninguna soberanía, sino una fidelidad.

La cohesión social y la identificación cultural fundamental para la creación de los nuevos Estados independientes árabo- musulmanes, se produce a través de dos principios: el de la religión, en este caso, el Islam, y por el nacionalismo que es consecuencia de la modernidad.

La pervivencia de las estructuras tradicionales entendidas como las solidaridades locales, tribales y confesionales y, la personalidad patriarcal de los regímenes, sirven como factores explicativos de que la modernidad sólo tuviera un carácter superficial.

La crisis de los Estados se ha agravado no tanto porque no haya habido renovación de las políticas seguidas, que sí la ha habido, sino porque donde no se ha producido la renovación es en los comportamientos de poder.

16.- La región que fue en el discurso político "el gran asunto de este final de siglo" ha caído en el olvido. Lo más grave no es que haya quedado relegada del discurso político ya que ha habido otros temas que le han podido quitar el protagonismo con toda razón como, la alternancia gubernamental, la muerte de Hassan II y el inicio de una esperanza con el nuevo reinado de Mohamed VI, sino que la región como colectividad local nació muerta porque su formalización legal y su aplicación en la realidad ha sido el fruto del consenso político. El precio que la región ha tenido que pagar por haber gozado del apoyo de todas las fuerzas políticas ha sido una región con unas competencias muy débiles, un presupuesto mínimo y una estructura física inexistente.

El proceso de la regionalización, en sus inicios, parecía haber sido la respuesta a las tendencias internacionales de regionalización para preparar a Marruecos para su incorporación a una sociedad internacional en donde el Estado sufre la transnacionalización como una cesión de poderes hacia niveles supraestatales e infraestatales. La regionalización además, es un mecanismo de descongestión del Estado y, políticamente, podría reforzar el poder central que quedaría como árbitro entre las distintas regiones, para evitar, de esta forma, la responsabilidad de las crisis con carácter general. También supuso el adelanto a cualquier política de regionalismo que supusiera una ruptura de la coherencia interna establecida en el plano administrativo y territorial, pero también se dibujó, tras el discurso de Hassan II en Fez, como la gran solución para el problema del Sahara Occidental. La región que existe en la actualidad ha puesto de manifiesto que el conflicto del Sahara Occidental no ha sido la preocupación principal que articulara la formulación de la región como colectividad local que existe hoy en Marruecos, porque de lo contrario, sería un ente con mayores competencias, un potencial presupuestario mayor y habría calado en la cultura política. La región como colectividad local no ha sido pensada para resolver el conflicto del Sahara.

17.- En Marruecos como en Francia se ha partido de una concepción de la descentralización como algo positivo, como la panacea para solucionar las crisis de legitimidad y de gestión de los Estados actuales. La doctrina francesa, ha cuestionado en distintos momentos que esto fuera así. De lo que sí podemos hablar es de la existencia de una crisis de gobernabilidad, de la emergencia de nacionalismos minoritarios hasta en los Estados más consolidados y del resurgimiento de los territorios entendidos como el contrapunto a las teorías de la mundialización económica. Suponen el elemento para la adaptación económica al cambio. Las políticas públicas no pueden ser planificadas y articuladas desde el centro sin tener en cuenta a los actores locales, al igual que el desarrollo no puede ser entendido sin la intervención del territorio. El territorio proporciona un dominio público y un espacio para los valores ajenos al mercado, así como una capacidad para la movilización colectiva.

18.-Para finalizar queríamos realizar unas propuestas encaminadas hacia lo que nosotros consideraríamos como la articulación de ciertas medidas que facilitarían la profundización en el proceso de descentralización, incluida la filosofía “constructivista” que ha guiado desde el discurso oficial la lógica institucional. Es evidente que la

supresión de la tutela a priori, el establecimiento de los tribunales administrativos como únicos garantes de la legalidad de la actuación de las colectividades locales, la mejora en el presupuesto local y en la dotación de recursos humanos cualificados y el reconocimiento a los representantes locales en las tres colectividades del poder de ejecución de sus decisiones, son políticas necesarias para la implantación de unas colectividades locales descentralizadas. En cuanto a la pervivencia o supresión de las tres colectividades locales, estaríamos a favor de mantener las tres, pero delimitando de forma clara sus competencias y especializando a la región para acabar con los desequilibrios territoriales y geográficos. La región debería ser el ente local dedicado a las políticas de ordenación del territorio. Las provincias y prefecturas además de haber ejercido un papel de presencia del Estado en el territorio, que ha sido de gran utilidad, deberían convertirse en auténticas ciudades integradoras de su población, capaces de gestionar y de dar respuesta a las demandas de su población y con la identidad suficiente para incorporarse a la sociedad internacional. Por último, la comuna debería especializarse en la gestión de los servicios públicos de cercanía, que son en la actualidad una de las fuentes más claras de legitimidad del Estado. La opción por una disminución de su tamaño de tal forma que se le hiciera coincidir con las tradicionales estructuras, los *duares*, que en el mundo rural son los centro de identidad, facilitaría el desempeño de sus funciones y no debilitaría el poder del Estado en absoluto.

19.- En la actualidad, la necesidad de un gobierno local que dé cabida a la emergencia de los territorios y que sirva como mecanismo para que el Estado descargue sus competencias, no debe consistir en un reparto de poder a través de una simple división administrativa del territorio, sino que debe consistir en un reparto de roles entre los distintos actores. El Estado debe realizar un esfuerzo encaminado a la implantación de un modelo policéntrico en el que los principios rectores sean el arbitraje, la negociación y la participación. Pero el Estado no es el único actor que debe hacer un esfuerzo en este sentido, sino que también los representantes locales deben estar preparados para asumir estas nuevas responsabilidades y rentabilizar este mecanismo de legitimidad.

Si la desconcentración se ha convertido en un proceso fundamental en la implantación de la descentralización es porque la desconcentración es el instrumento para establecer las relaciones entre el Estado y las colectividades locales. Cuánto mejor esté articulada la desconcentración más fáciles serán esas relaciones. Con la

instauración de un proceso de desconcentración se facilita el camino para el establecimiento de una esfera local autónoma, en donde los representantes locales pueden encontrar unos interlocutores válidos a su mismo nivel sin tener que recurrir al centro para la resolución de los asuntos públicos locales. En cuanto a la prestación de los servicios y su concepción se evitaría uno de los mayores defectos, la sectorialización y la verticalización de la toma de decisiones y su posterior aplicación.

Sin embargo, en Francia, con el esfuerzo realizado a comienzos de la década de los 90 para aplicar la desconcentración, ha surgido la crítica de la potencial recentralización en manos del prefecto de la vida local administrativa. En Marruecos, ocurre algo similar. La desconcentración entendida como una mayor horinzontalidad en la toma de decisiones y en su aplicación necesita de un coordinador de los servicios exteriores y de un único interlocutor con los representantes locales. Esto supondría incrementar el papel del gobernador cuando las mayores reivindicaciones políticas han estado siempre encaminadas a disminuir el papel de esta institución. Una posible solución a este problema la podemos encontrar en el caso francés. Lo importante no es que el prefecto haya sido reforzado como institución, sino los mecanismos que están dispuestos a emplear en su nueva función. En Francia, observamos que los prefectos, en detrimento de las relaciones jerárquicas y autoritarias, habían optado por mecanismo de arbitraje, negociación y participación. Puesto que parece necesario reforzar el papel del gobernador en Marruecos como coordinador e impulsor de la administración desconcentrada, es fundamental que el talante, los principios rectores de su actuación y los mecanismos aplicados instauren un clima propicio para la negociación y la participación, no sólo de los ciudadanos o sus representantes, sino también de los propios funcionarios.

Ya en el título de esta investigación intentábamos recoger las tres ideas fundamentales que han vertebrado esta tesis y que nos han mostrado que Marruecos es un país de contradicciones: la búsqueda de un Estado de nuevos apoyos y de la reformulación de otros tradicionales como fuente de legitimidad; la concepción de un proceso de descentralización inacabado con pasos hacia delante pero también con considerables retrocesos y la importancia del territorio y de sus actores para articular el mantenimiento del Estado marroquí.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

OBRAS.

-*Democracy, decentralization and development: selectes international experiences.* International Association of Schools and Institutes of Administration. Bruselas. 1999.

-*Descentralización y administración local. (Jornadas de estudio celebradas en la Facultad de Derecho de Burgos).* Universidad de Valladolid. Secretariado de Publicaciones. Valladolid. 1992.

-*Elecciones a las Cámaras.* Royaume du Maroc. Ministère de Communication. Rabat. 1997.

-*État et espace et pouvoir local. Réflexions sur le Maroc et les pays en développement,* Guessous, Rabat. 1991.

- *Histoire des grands services publics au Maroc de 1900 à 1970.* Presses de l´Institut d´Études Politiques de Toulouse. Toulouse. 1984.

-*La descentralización y el federalismo: nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido).* Cedecs. Barcelona. 1999.

-*La modernisation des Yemáas.* Centre de Hautes Études d´Administration Musulmane. Le 9 octobre 1951.

-*La région. Une nouvelle collectivité locale.* Publication de la Revue Marocaine d´Administration locale et de développement. Série Textes et documents. 1997. Nº 65.

-*Les chefs d´État face au droit de l´autodetermination et à l´impératif de la sauvegarde de l´unité nationale territoriale.* Académie du Royaume du Maroc. Fez. 1994.

- *Les services publics marocains face au changement.* Presses de l´Institut d´Études Politiques de Toulouse. Toulouse. 1987.

-*L´état et les collectivités locales au Maroc.* Presses de l´institut d´Études Politiques de Toulouse. Sochepresse. Toulouse. 1989.

-*Modernisation du Maroc.* Rabat. 1950

-*Poursuivre la décentralisation. Refléxions sur le bilan et les perspectives de la décentralisation.* Pouvois locaux. Boulogne Bilancourt. 1994.

-*Quelle politique d´aménagement du territoire et d´urbanisme pour le Maroc?. Bilan et prospectives.* Collection Aménagement et Développement. Espace- Études. Rabat. 1998.

-*Regards sur le Maroc. Actualité de Robert Montagne.* Avec une préface de M. Jacques Chirac. CHEAM. Paris. 1986.

-*Région, régionalsiation et développement régional.* Publications de la Revue Marocaine d´administration locale et de développement. Série Thèmes actuels. Nº 8. 1996.

-*Revue Marocaine de finances publiques et d´économie.* Numéro special "Décentralisation/déconcentration". Nº 8. 1992.

AAVV.*Édification d´un état moderne. Le Maroc de Hassan II.* Georges Vedel (présente). Albin Michel. Paris. 1986.

-*État, Territoires et terroires au Maghreb.* Editions CNRS. Paris. 1985

-*L´administration territoriale au Maghreb (Algérie, Maroc, Mauritanie, Tunisie).* Centre Maghrébin d´Études et de Recherches Administratives. Éditions Guessous. Rabat. 1989.

-*L´État et les collectivités locales au Maroc.* Presses de l´Institut d´Études Politiques de Toulouse y Sochepress. Toulouse. 1989.

- *Les politiques régionales.* Presse Universitaires de France. Paris. 1993.

ABDELMALEK, A. (ed.) *La pensée politique arabe contemporaine.* Seuil. Paris. 1970.

ABELES, Marc. *L´État en perspective.* Études rurales. Nº 101, 102. 1986.

AGNOUCHE, Abdelatif. *Histoire politique du Maroc, pouvoir, legitimités et institutions.* Afrique-Orient. Casablanca. 1987.

AKZIN, Benjamin. *Estado y Nación.* Breviarios. Fondo de Cultura Económica. México. 1968.

AL AOUFI, N. (Dir). *La société civile au Maroc, Approches,* SMER, Rabat. 1992.

ALAOUI BTARNY, Abdallah. *Le développement local au Maroc, entre le principe de la dualité et les techniques de la solidarité.* Thèse. Montpelier. 1989.

ALIOUA, K.; CLAISSE, Alain,y MORSY, Magali. *L´Espace de l´état: réflexions sur l´état au Maroc et dans le tiers monde.* Edino. Rabat. 1985.

AMIN, Samir. *La nation arabe.* Minuit. 1976.

ANDUIZA PEREA, Eva; CRESPO, Ismael; MÉNDEZ LAGO, Mónica. *Metodología de la Ciencia Política.* Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid. 1999.

ARCY, François d´; BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano. *Décentralisation en France et en Espagne.*Presses Universitairess d´Aix-Marseille. 1986.

ARCY, François d´; RUBASN, Luc. *De la V ème République à l´Europe.* Presses de la Fondation de Sciences Politiques. Paris. 1996.

ARKOUN, M. *El pensamiento árabe.* Paidós. Barcelona. 1992.

ARQUÉS, Enrique. *El momento de España en Marruecos.* Vicesecretaría. Madrid. 1942.

ASHFORD, Douglas. *Political Change in Morocco.* Princenton University Press. Princenton. 1961.

AUBRY, François-Xavier. *La décentralisation contre l´État (l´État semi-centralisé).* Librairie Générale de droit et de jurisprudence. Paris. 1992.

AYACHE, Albert. *La guerre du Rif*, L´Harmattan, París.1996.

- *Le mouvement syndical au Maroc.* L´Harmattan. París. 1982.

BADUEL. Pièrre Robert. *Extraits de l´Annuaire de l´Afrique du Nord.* CNRS. Paris. 1985.

-*(coordinador) Espaces et pouvoirs locaux.* Cycle doctoral. Contacts et échanges culturels en Méditerranée. Université de Provence. Communauté des Universités Méditerranéennes. 1995.

-*(director) États, territoires et terroirs au Maghreb.* CNRS. Paris. 1985.

BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano. *Curso de ciencia de la administración.* Tecnos. Cuarta Edición reformada. Madrid. 2000.

-*Elites y conjuntos de poder en España (1939-1992): un estudio cuantitativo sobre el parlamento, gobierno y administración y gran empresa.* Tecnos. Madrid. 1999.

-*Instituciones administrativas.* Marcial Pons. Madrid. 1992.

-*Organización administrativa.* Tecnos. Madrid. 1988.

BAGUENARD, Jacques. *La décentralisation térritoriale.*Presses Universitaires de France. Paris. 1980.

BASRI, Driss. *La décentralisation au Maroc de la commune à la région.* Collection "Edification d´un État moderne". Éditions. Nathan. Paris. 1994.

-*L´administration territoriale. L´expérience marocaine.* Bordas.Paris. 1990.

-*L´agent d´autorité.* Université Mohamed V. Imprimérie Royale. Rabat. 1975.

BAUER, Jean Louis. *Les élections communales marocaines du 12 novembre 1976.* Faculté des Sciences Juridiques Économiques et Sociales de Rabat. 1977.

BEY, Alí. *Viajes por Marruecos.* Biblioteca Grandes Viajeros. Barcelona. 1997.

BELHAJ, Mohammed. *Le personnel communal.* Mémoire. École Nationale d´Administration Publique. Rabat. 1978-1979.

BELKEZIZ, Abdelouahe. *Les services publics marocains face au changement.* Presses de L´Intitut d´Études Politiques. Toulouse. 1987.

BENAMOR, A. *Le Maroc interpellé.* Eddif. Casablanca. 1993.

BEN BACHIR, Saïd. *L´administration locale du Maroc.* Université Mohamed V. Imprimérie Royale. Casablanca.1969.

BENDOUROU, Omar. *Le pouvoir executif au Maroc: depuis l´indépendance*, Publisud, París. 1986.

BENDOUROU, Omar; ZANANE, Abderrahmane. *Démocratie locale et développement* Publications de la Revue Marocaine d´Administration Locale et de développement. Thèmes Actuels. Nº 15. 1998.

BENHADDOU, A. *Maroc: les élites du Royaume. Essai sur l´organisation du pouvoir au Maroc.* L´Harmattan. París. 1997.

BENJELLOUN, Abdelaziz.*Droit administratif. L´action administratif.* Librairie Al Maarif. Rabat

-Le Nord du Maroc. L´Indépendance avant l´indépendance. Jean Rous et le Maroc, 1953-1956. Les Éditions Toubkal, L´Harmattan. Rabat. 1996.

BENMANSOUR, Abdelwahab. *Hassan II, Roi du Maroc: renaissance d´une nation.* Archivos Reales de Marruecos. 1993.

BEN MLIH, Abdellah. *Structures politiques du Maroc colonial.* Éditions. l´Harmattan. Paris. 1990.

BENNANI CHRAÏBI, Mounia. *Soumis et rebelles: les jeunes au Maroc.* Centre National de la Recherche Scientifique. París. 1994.

BENOÎT, Jean. *Le statut des élus locaux.* Dalloz. Paris. 1993.

BENOTHMANE, Larbi. *La profession bancaire au Maroc.* Éditions La Porte. Rabat. 1985.

BENSALAH ZEMRANI, Anas. *Les finances de l´État au Maroc. Politique financière et droit budgétaire.* L´Harmattan. Paris. 1998.

BENSBIA, N. *L´épreuve de la norme. Justice constitutionnelle et réforme politique au Maroc.* Dar Nachr al Maarifa. Rabat. 1998.

- *Le Maroc des chimères*, Média Stratégie, Casablanca. 1997.

- *Pouvoir et politique au Maroc. Du rejet à l´alternance,* Média Stratégie, Casablanca. 1996.

BENYAHYA, Mohammed. *La Chambre des conseillers: seconde chambre du parlement.* Publications de la Revue Marocaine d´administration locale et de développement. Collection Manuels et Travaux Universitaires. Casablanca. 1996.

BERQUE, Jacques. *Structures sociales du Haut-Atlas.* Suivi de*: Retour aux Seksawa* par BERQUE, Jacques et PASCON, Paul. Presses Universitaires de France. Paris. 1978. (2 ème édition).

BERTHELOT, Jacques. *Le probleme du cumul des fonctions dasn l´administration des villes marocaines. (Contrôleur civil et Chef des Services Municipaux)* Mémoire de Stage. École National d´Administration. Decèmbre 1950.

BICHET, Robert. *La décentralisation: commune, région, département? Faut-il supprimer le Conseil général?* Imprimérie de Persan. Paris. 1977.

BLANC, Jacques; RÉMOND, Bruno. *Les collectivités locales.* Presses de Science Po & Dalloz. Paris. 1994.

BODINEAU, Olivier; VERPEAUX, Michel. *Histoire de la décentralisation.* Presses Universitaires de France. Paris. 1993.

BONELLI, Emilio. *Denominación de las regiones del protectorado español en la parte norte de Marruecos.* Informe de los Sres. Bonelli, Cañizares y Martín Peinador. Patronato de Huérfanos e Intervención militar. Madrid. 1914.

BORJA, Jordi. *Estado y ciudad: descentralización política y participación.* Promociones y publicaciones universitarias. Barcelona. 1988.

BOUKHAL, Miloud; BOUJIDA, Mohmed. *Le domaine des collectivités locales et de leurs groupements. REMALD.* Collection Guides de Gestion. Nº 5. 1998.

BOURJOL, Maurice. *La commune, l´État et le droit.* Librairie Générale de droit et de jurisprudence. Paris. 1990.

BOURJOL, Maurice; BOBARD, Serge. *Droit et libertés des collécitivités locales.* Masson. Paris. 1984.

BOZARSLAN, Hamit; BENNANI-CHRAÏBI, Mounia y LEVEAU, Rémy. *Actuers et espaces politiques au Maroc et en Turquie.* Les Travaux du Centre Marc Bloch. Berlín. 1996.

BRAHIMI, Mohamed. *Le processus de démocratisation au Maroc: Les élections législatives de 1977.* Mémoire DES. Université Mohamed V. Rabat. 1986.

BRAHIMI, Mohamed; ZIANI, Brahim. *Décentralisation et formation des élus locaux.* PNUD, CNUEH, Banque Mondiale, Programme de gestion urbaine. Collection dirigée par le Centre d´Études et de Communication de l´ANHI. Mars. 1997.

BREJON DE LAVERGNÉE, Nicolas. *Politiques d´aménagement du territoire au Maroc*. Préface de Michel Rousset. L´Harmattan. Paris. 1991.

BRÉMARD, Fréderic. *L´organisation régionale du Maroc.* Librairie générale de droit et de jurisprudence. Paris. 1949.

BURDEAU, Georges. (dir). *Sociologie électorale en Afrique du Nord.* Presses Universitaires de la France. Paris. 1966.

-*Traité de Science Politique.* Tome II. "L´État". Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. Paris. 1980.

CAGNE, J. *La genèse du nationalisme marocain. Contribution à l´histoire de la nation marocaine à l´époque contemporaine (XIX siècle-début du XX éme siècle).* Tesis doctoral. Université Jean Moulin. Lyon III. 1977.

CAILLAUD, Bernard. *La décentralisation de l´action publique, enjeux et problémes.* Sirey. Paris. 1996.

CAMAU, Michel. *La notion de démocratie dans la pensée des dirigeants maghrébins.* Centre National de la Recherche Scientifique. Paris. 1971.

-*Pouvoirs et Institutions au Maghreb.* CERES. Túnez. 1978.

CAMINAL BADÍA, Miquel. *Manual de Ciencia Política.* Tecnos. Segunda Edición. Madrid. 1999.

CASINIÈRE, H. De la. *Les Municipalités marocaines. Leur développement, leur legislation.* Imprimérie de la Vigie marocaine. Casablanca. 1924.

CASTRO, Américo. *España en su historia. Cristianos, moros y judíos.* Editorial Crítica. Barcelona. 2ª edición. 1983.

CAZORLA PÉREZ, José. *Del clientelismo tradicional al clientelismo de partido: evolución y características.* Workings Papers. Institut de Ciènces Politiques i Socials. Barcelona. 1992.

-*El clientelismo de partidos en España ante la opinión pública: el medio rural, la administración y las empresas.* Working papers. Institut de Ciènces Politiques i Socials. Barcelona. 1994.

-*Emigración y retorno: una perspectiva europea.* Instituto Español de Emigración. Madrid. 1981.

-*Estructura social y política de Andalucía: lecturas.* Aedean. Granada. 2000.

-*Estructuras y relaciones de poder en el medio rural español.* Documentos de Trabajo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Granada. 1996.

CAZORLA PÉREZ, José; BONACHELA, MESAS, Manuel; RUÍZ RICO LÓPEZ LENDÍNEZ, Juan José. Fundamentos *sociales del Estado y la Constitución: una introducción a la ciencia política.* J. Cazorla Pérez. Granada. 1984.

-*Manual de introducción a la ciencia política.* Gráficas Jufer. Granada. 1991.

CENTRO ESPAÑOL DE RELACIONES INTERNACIONALES (ed). *Marruecos, elecciones legislativas: 14 de noviembre de 1997*. Dossier de prensa. Centro Español de Relaciones Internacionales. Madrid. 1998.

CRIADO, Ramón. *Sahara : pasión y muerte de un suelo colonial,* Ruedo Ibérico, París. 1977.

COLOQUIO FRANCO- ESPAÑOL (1984. Madrid). *Centralismo y descentralización: modelos y procesos históricos en Francia y España.* Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1985.

CONSEIL DE L´EUROPE. COMITÉ DIRECTEUR DES AUTORITÉS LOCALES ET REGIONALES. *Colloque 1992. Décentralisation et renforcement de l´autonomie locale: rapports et consclusions du Colloque de Cracovie.* Éditions du Conseil de l´Europe. Strasbourg. 1992.

CORDERO TORRES, Jose María.*Organización del Protectorado español en Marruecos.* Editora Nacional. Madrid. 1942.

-*Tratado fundamental de Derecho colonial español.* Instituto de Estudios Políticos. Colección "España ante el mundo". Editora Nacional. Madrid. 1941.

COSTA, Jean-Paul; JEGOUZO, Yves. *L´administration française face aux défis de la décentralisation.* Éditions S. T. H. Paris. 1988.

CROZIER, Michel. *La société bloquée.* Éditions du Seuil. Paris. 1994.

-*État moderne État modeste. Stratégies pour un autre changement.* Éditions du Seuil. Paris. 1991.

CROZIER, Michel; TROSA, Sylvie. *La décentralisation. Reforme de l´État.* Pouvoirs Locaux. Dijon-Quetigny. 1992.

CUBERTAFOND, Bernard. *Le système politique marocain.* L´Harmattan. Paris. 1997.

CHAPUISAT, Jerôme. *Décentralisation: bilan et perspectives.* Publications du Monteur. Paris. 1992.

CHAUVIN, Francis. *Administration de l´État.* Dalloz. Paris. 1994.

CHERIFI, Rachida. *Le Makhzen politique au Maroc. Hier et aujourd´hui.* Afrique orient. Casablanca. 1988.

CHEVRILLON, André. *Un crépuscule d´Islam. Au Maroc en 1905.* Eddif Bibliothèque Arabo- Berbère. Casablanca. 1999. Primera edición, Hachette, Paris, 1906.

DAOUD, Zakya. *Ben Barka,* Editions Michalon, París. 1996.

-Féminisme et politique au Maghreb. Eddif. Casablanca. 1993.

DEBBASCH, Charles. *La déconcentration pour la rénovation de l´État.* Presses Universitaires de France. Paris. 1976.

DECROUX. *La vie municipale au Maroc.* Bosc et Riou. Lyon. 1932.

DELANOË, Guy. *Le retour du roi et l´indépendance retrovée,* L´Harmattan, París. 1991.

- *Lyautey, Juin, Mohamed V. Fin d´un protectorat.* Éditions Eddif. Casablanca. 1993.

DELCAMP, Alain. *État et décentralisatoin.* Documentation française. Paris. 1992.

-Les collectivités décentralisées de la Union Éuropéenne. Documentation française. Paris. 1995.

-Les institutions locales en Europe. Presses Universitaires de France. Paris. 1990.

DIEGO AGUIRRE, J. R. *Historia del Sahara español. La verdad de una traición.* Kaydeda. Madrid. 1988.

DIOURI, Moumen. *Réalités marocaines.* L´Harmattan. Jaca Book. Lausanne. 1987.

- *Requisitoire contre un despote: pour une république au Maroc,* Albatros, París. 1991.

DOUMOU, Abdelali. *L´État marocain dans la durée (1850-1985).* Cadesria-Edino-Publishud. Mohammedia. Rabat. Dakar. Paris. 1987.

DOUMOU, Abdelali y MALKI, Habib el. *État et capitalisme au Maroc,* Edino, Rabat. 1987.

DRISSI NOUR, Badraoui. *Les Institutions politco-administratives marocaines et leur restructuration au début du Protectorat français.* Thèse. Université de Nancy II. Faculté de droit, sciences économiques et géstion. Décembre 1983.

DUCHACEK, Ivo, D. *Comparative federalism. The territorial dimension of Politics.* University Press of America. Boston. 1987.

EISENMANN, Charles. *Centralisation et décentralisation. Esquisse d´une théorie générale.* Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. Paris. 1948.

EL CAÏD, Hammouda. *Le gouverneur et la gestion des affaires locales.* Idéale. Casablanca. 1996.

ELICIN-ARIKAN, Yaseren. *Décentralisation et urbanisme en Turquie.* Thèse de doctorat. Aix- Marseille. 1996.

EL YAAGOUBI, Mohammed. *Histoire de l´État et des Institutions au Maroc.* Collection Manuels et Travaux Universitaires. Publications de la Revue Marocaine d´administration locale et de développement. Nº 8. 1999.

-*Le droit administratif marocain.* Imprimérie Arrissala. Rabat. 1987

ETTORI, Commandant. *L´Institution des Yemáas au Maroc. Des conditions d´application du dahir du 6 juillet 1951* Centre de Hautes Études d'Administration Musulmane. Novembre 1952.

FADIL, Abderrahim. *La région à l´heure de la décentralisation. REMALD* Collection Manuels et Travaux Universitaires. Nº 14. 2000.

FAKIHI, Mohammed. *La commune rurale au Maroc, la décentralisation à l´épreuve. Étude de cas: la commune de Sebaâ Rouadi.* Université de droit, d´économie et des Sciences d´aix Marseille. Faculté de Droit et de Science Politique d´Aix-Marseille. Thèse pour le doctorat. Décembre 1995.

FELIÚ I MARTÍNEZ, Laura. *La influencia del sistema internacional sobre la situació dels drets humans al Maroc (1981-1994).* Tesis doctoral. Universitat Autónoma de Barcelona. 1996.

FERRANDO BADÍA, Juan. *Estudios de Ciencia Política.* Tecnos. Madrid. Cuarta Edición. 1992. Primera Edición 1976.

-*El Estado unitario, el federal y el estado autonómico.* Tecnos. Madrid. 1986.

FLEINER, Thomas. *Federalism and decentralisation: constitution problems of territorial decentralisation in federal and centralized states.* Éditions Universitaires. Fribourg. 1987.

FLORY, Maurice; MANTRAN, R. *Les régimes politques des pays arabes.* Presses Universitaires de France. Paris. 1968.

FONTAINE, Joseph; LEBART, Cristian. *Le metier de l´élu local.* L´Harmattan. Paris. 1993.

FRESNAU, M. Léon. *L´unification Maghzen dans les Abda. Le caïd si Aïssa ben Aomar. 1842-1924.* Centre de Hautes Etudes d´Administration Musulmane. Novembre 1951.

GHALLAB, A. *Histoire du Mouvement National au Maroc de la fin de la guerre du Rif à la proclamation de l´indépendance.* Smer. Casablanca. 1976.

GANIAGE, Jean. *Histoire contemporaine du Maghreb de 1830 à nos jours.* Fayard. Paris. 1994.

GARCÍA PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo.* Alianza Universidad. Madrid. 1982.

GEERTZ, C. *Islam Observed. Religious development in Morocco and Indonesia.*University Press. New Haven and London. 1968.

GELLNER, Ernest.*Condiciones de la libertad: la sociedad civil y sus rivales.* Paidós "Estado y sociedad". Barcelona. 1996.

-*Cultura, identidad y política. El nacionalismo y los nuevos cambios sociales.* Editorial Gedisa. Barcelona. 1998.

-*La sociedad musulmana.* Fondo de Cultura Económica. México. 1986.

-*Nacionalismo.* Destino. Ensayos. Barcelona. 1998.

-*Naciones y nacionalismo.* Alianza Universidad. Madrid. 1994. Primera edición 1988.

-*Patronos y clientes: en las sociedades mediterráneas.* Júcar Universidad. Barcelona. 1986.

-*Posmodernismo, razón y religión.* Paidós Estudio. Barcelona. 1994.

GHAZI, A. *D´hier à aujourd´hui le champ politique marocain.* Casablanca. 1998.

GIDDENS, Anthony. *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas.* Taurus. Madrid. 2000.

GONIDEC, Pièrre-François; HULLER, Pièrre. *L´État africain: évolution, fédéralisme, centralisation et décentralisation.* Librairie Générale de droit et de jurisprudence. Paris. 1985.

GONZÁLEZ ESPINAR, José Juan. *El Estado unitario- federal.* Temas Clave de la Constitución española. Tecnos. Madrid. 1985.

GREFFE, Xavier. *La décentralisation.* La Découverte. Paris. 1992.

GREMION, Pièrre. *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français.* Seuil. Paris. 1976.

GROUPEMENT D´ÉTUDES ET DE RECHERCHES SUR LA MÉDITERRANÉE. *L´Annuaire de la Méditerranée. 1999.* GERM- Éditions Le Fennec. Casablanca. 1999.

GRUBER, Annie. *La décentralisation et les institutions administratives.* Armand Colin. Paris. 2 ème edition 1996.

GRUNER, Roger. *Du Maroc traditionnel au Maroc moderne. Le contrôle civil au Maroc. 1912-1956.* Nouvelles éditions latines.Paris. 1984.

HART, David Montgomery. *Estructuras tribales precoloniales en Marruecos beréber, 1860-1933. Una reconstrucción etnográfica en perspectiva histórica.* Universidad de Granada. Granada. 1997.

HASSAN II. *Discours et interviews de Sa Majesté le Roi Hassan II,* Ministère de l´Information, Marruecos. 1993.

- *Le défi. Memoires,* Albin Michel, París. 1976.

HELLER, Hermann. *Teoría del Estado.* Fondo de Cultura Económica. México. 1987. Primera Edición 1934.

HERMASSI, E. *État et société au Maghreb.* Anthropos. Paris. 1975.

HOURANI, Albert. *Historia de los pueblos árabes.* Círculo de Lectores. Barcelona. 1996.

IBN KHALDÛN. *Discours sur l´histoire universelle. Al-Muqaddima.*"Thesaurus. Sindbad. Arles. 1997.

INSTITUT DE LA DÉCENTRALISATION. *La décentralisation en France. L´État des politiques publiques. La dynamique des reformes locales.* La Découverte. Paris. 1996.

JABBRA, Joseph G. *Bureacracy and development in the Arab World.* International Studies in Sociology and Social Anthropology. E. J. Brill. Leiden 1989.

JACQUIN, Pièrre. *L´action française au Maroc. Étude sociale, administrative économique et politique.* Librairie Ch. Delagrave. Paris. 1911.

JAMAI LAHBABI, Fátima. *Le Discours du Trône de Hassan II (1961-1982).* Thèse pour le Doctorat d´État. Université de la Sorbonne Nouvelle. París. 1988.

JAMOUS, Raymond. *Honneur et baraka: les structures sociales traditionnelles dans le Rif.* Cambridge University Press. Cambridge. 1981.

JELLINEK, Georg. *Fragmentos de Estado.* Editorial Civitas. Madrid. 1981.

-*Teoría general del Estado.* Comares. Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica. Granada. 2000.

JUARISTI, Jon. *El bosque originario.* Taurus. Madrid. 2000.

KADDOURI, Abdelmajid (dir). *Mahdisme : crise et changement dans l´histoire du Maroc.* Université Mohammed V. Faculté des Lettres et des Sciences Humaines. Rabat. 1994.

KEATING, Michael. *Naciones contra el Estado. El nacionalismo de Cataluña, Quebec y Escocia.* Ariel. Ciencia Política. Barcelona. 1996.

KHALDÛN, Ibn. *Discours sur l´Histoire universelle. Al Muqaddima.* Thesaurus. Sindbad. Arles. 1997.

KHATIBI, Abdelkébir. *L´alternance et les partis politiques.* Eddif. Casablanca. 1998.

KHOUDRY, Driss; BRIGA, Youssef. *Le guide d´audit communal.* Éditions Maghrébines. Casablanca. 1998.

LACOSTE, Yves. *El nacimiento del Tercer Mundo: Ibn Jaldún.* Ediciones Península. Barcelona. 1985.

LAHBABI, M. A. *Ibn Khaldun. Notre contemporain.* Okad- L´Harmattan. Rabat. Paris. 1987.

LAMGHARI MOUBARRAD, Abdelaziz. *La nouvelle constitution marocaine de 1996. Apports et perspectives.* Série Thèmes Actuels. Publication de la Revue Marocaine d´Administration locale et de développement. Nº 10. 1997.

LAMZOUDI, Mohamed. *Code de fiscalité marocaine.* Imprimérie Najah El Jadida. Casablanca. 1996.

LAROUI, Abdallah. *La crisis de los intelectuales árabes.* Libertarias. Madrid. 1991.

-*L´histoire du Maghreb. Un essai de synthèse.* Centre Culturel Arabe. Casablanca. 1995.

-*Les origines sociales et culturelles du nationalisme marocain. 1830-1912.* Centre Culturel Arabe. Casablanca. 1993.

LARRAMENDI, Miguel H de. *La política exterior de Marruecos.* Mapfre. Madrid. 1997.

LASFAR, Amina; MAHJOUBI, Abdelaziziz. *La commune marocaine depuis la réforme de 1976.* Université Mohamed V. Faculté de Sciences Juridiques Économiques et Sociales. Mémoire de licence. Rabat. 1987-1988.

LAUBADÈRE, André de. *Les réformes des pouvoirs publiques au Maroc. le gouvernement, l´administration, la justice.* Librairie générale de droit et de jurisprudence. Paris. 1949.

LE TOURNEAU, Roger. *Evolution politique de l´Afrique du Nord musulmane, 1920-1960.* Armand Colin. Paris. 1962.

-*Histoire du Maroc moderne.* Publications de l Université de Provence. Aix-en-Provence. 1992.

LEBRAISNE, Général. *Tendances démocratiques en pays berbères marocain. Les djemáas.* Centre de Hautes études d´Administration Musulmane. 7 octobre 1950.

LEVEAU, Rémy. *Le fellah marocain défenseur du trône.* Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.Paris. 1985.

- *Le sable et le turban: l´avenir du Maghreb.* François Bourin. París. 1993.

LEVI-PROVENÇAL, E. *Les historiens des chorfas.* Editions Afrique-Orient. Casablanca.1991.

LEWIS, Bernard. *El lenguaje político del Islam.* Taurus. Madrid. 1990.

LÓPEZ GARCÍA, Bernabé. *Marruecos en trance. Nuevo Rey, nuevo siglo ¿nuevo régimen?.* Política Exterior. Biblioteca Nueva. Madrid. 2000.

LÓPEZ GARCÍA, Bernabé; CAZORLA PÉREZ, José; ARKOUN, Mohammed. *Inmigración magrebí en España: el retorno de los moriscos.* Mapfre. Madrid. 1993.

LÓPEZ GARCÍA, Bernabé; MARTÍN MUÑOZ, Gema; DE LARRAMENDI, Miguel H. (eds).*Elecciones, participación y transiciones políticas en el Norte de África.* Agencia Española de Cooperación Internacional. Instituto de Cooperación Internacional. Madrid. 1991.

LÓPEZ GARCÍA, Bernabé; MONTABES PEREIRA, Juan (eds) *El Magreb tras la crisis del Golfo: transformaciones políticas y orden internacional.* Universidad de Granada. Agencia Española de Cooperación Internacional. Granada. 1994.

LÓPEZ, Marie-Hélène. *La décentralisation vue par le corps préfectoral.* Mémoire. Université de Grenoble. 1990.

LYAUTEY. *Paroles d´action.* Presenté par Jean- Louis MIÈGE. Éditions La Porte. Rabat. 1995.

LLORD O´LAWLOR, Manuel. *Apuntes de Derecho Administrativo del Protectorado de España.* Editorial Marroquí. Tetuán. 1952.

-Régimen y administración de las propiedades del Majzen y colectividades indígenas. (Conferencia dada por el interventor de primera Manuel Llord). Hispania. Tetuán. 1935.

MALKI, Habib El. *Surplus économique et développement: cas de l´économie marocaine.* Cujas. París. 1978.

- *Trente ans d´économie marocaine 1960-1990.* Centre National de la Recherche Scientifique. París. 1989.

MARCOU, Gérard. *Fontion public et décentralisation: récrutement et formation.* Presses Universitaires de Lille. 1987.

MAROC. RÉSIDENCE GÉNÉRALE AU MAROC. Direction des Affaires Indigènes et du Service de Renseignements. *Le Maghzen chérifien*. Imprimérie du Service des renseignements. Rabat. 1924.

MAZOUKI, K. *Contribution à l´étude de la vie politique marocaine. Le gouvernement A. Osman.* Université de droit de Rabat. Tesis doctoral. Rabat. 1997.

MÉNY, Yves. *L´administration territoriale en Europe.* Institut International d´Administration Publique. Bruxelles. 1994.

METTAS, Jean Pièrre. *Les djemâas administratives et la formation de communes rurales au Maroc.* Mémoire de Stage. ENA. Maroc. Novembre 1953.

MEYER, Wolfgang; EL MALIKI, Abdallah. *Finances Communales. Tome 1. Aspects des finances communales au Royaume du Maroc.* Fondation Allemande pour le Développement International, Centre de Promotion de l´Administration Publique. Berlin. 1990.

MICHAUX-BELLAIRE, Edouard. *Apuntes para la historia de las cofradías musulmanas marroquíes.* Editorial Ibero-Africana-Americana. Madrid. 1923.

MIÈGE, Jean-Louis. *Le Maroc.*Presses Universitairess de France. París. 1997.

MILLON, Charles; ARCY, François d´. *La décentralisation dans la loi d´aménagement du territoire.* Institut de la Décentralisation. 1995.

MOHA, Edouard. *Les relations hispano-marocaines: deux royaumes aux multiples affinités.* Eddif. Maroc. Casablanca. 1994.

MONJIB, Maati. *La monarchie marocaine et la lutte pour le pouvoir: Hassan II face à l´opposition nationale de l´indépendance à l´état d´exception.* L´Harmattan. París. 1992.

MOLINA PÉREZ, Elisa. *El Norte de Marrueocs: de la conferencia de Algeciras al Protectorado, 1906-1912: su repercusión en las Cortes españolas.* Tesis doctoral. Universidad Autónoma. Madrid. 1988.

MONTABES PEREIRA, Juan. *Las otras elecciones. Los procesos y los sistemas electorales en el Magreb.* Ediciones Mundo Árabe e Islam. Política árabe contemporánea. Agencia Española de Cooperación Internacional. Madrid. 1999.

MONTABES PEREIRA, Juan; LÓPEZ GARCÍA, Bernabé; DEL PINO, Domingo (eds.) *Explosión demográfica, empleo y trabajadores emigrantes en el Mediterráneo occidental.* Universidad de Granada. Agencia Española de Cooperación Internacional. Granada. 1993.

MONTAGNE, Robert. *Les berbères et le Makhzen dans le sud du Maroc.* Librairie Félix Alcan. Paris. 1930.

-Naissance du prolétariat marocain. Peyronnet. paris. 1950.

-Révolution au Maroc. France-Empire. Paris. 1953.

MORALES LEZCANO, Victor. *El colonialismo hispano-francés en Marruecos: 1898-1927*. Siglo XXI. Madrid. 1976.

-España y el Norte de África: el protectorado de Marruecos, 1912-1956. UNED. Madrid. 1984.

MORATA, Francesc. *La Unión Europea: procesos, actores y políticas.* Ariel. Barcelona. 1998.

-Políticas públicas en la Unión Europea. Ariel. Barcelona. 2000.

MORATA, Francesc; CUCHILLO, Montserrat. *Organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas: un análisis comparado.* Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1991.

MOSSADEQ, Rkia el. *Consensus ou jeu de consensus? Pour le réajustement de la pratique politique au Maroc.* Sochpress. Casablanca. 1995.

-Les forces politiques face au problème de la démocratiastion du régime au Maroc, Université de Paris. Tesis doctorado. París. 1981.

-Les labyrinthes de l´alternance. Rupture ou continuité? Casablanca. 1998.

MOUAQUIT, M. *Libertés et libertés publiques.* Eddif. Casablanca. 1996.

MOUBARRAND, A. L. *La nouvelle Constitution marocaine de 1996. Apports et perspectives.* Publications de la Revue Marocaine d´administration locale et de Développement. Nº 10. 1997.

MOUHIEDDINE, Abdessamad. *Islam-occident : deux imaginaires de l´adversité.* IREA. Toulouse. 1995.

MOUHTADI, Najib. *Pouvoir et réligion au Maroc. Essai d´histoire politique de la zaouia.* Eddid. Casablanca. 1999.

MOUTAOUAKIL, Abdellah. *Les grands services publics. REMALD.* Collection Manuels et Travaux Universitaires. Nº 13. 1999.

NOHLEN, Dieter (ed). *Descentralización política y consolidación democrática.* Nueva Sociedad. Síntesis. Caracas, Madrid. 1991.

NELLIS, John. *Tutorial Decentralization: the case of Morocco.* Metropolitan Studies Program. The Maxwell School of Citizenship and Public Affairs. Syracuse. New York. 1983.

OLIVART, Ramón de Dalmau y de Olivart, Marqués de. *De la dislocación de la política española en Marruecos. (Conferencia leida en el Ateneo de Madrid el día 16 de mayo de 1910). Revista de Derecho Internacional y política exterior.*Madrid. 1910.

OUAZZANI CHAHDI, Hassan. *Droit administratif. L´organisation administrative.* Fondation Konrad Adenauer. Casablanca. 1997.

PAGE, Edward. *Localism and centralism in Europe: the political and legal bases of local self-governement.* Oxford University Press. Oxford. 1991.

PALACIOS ROMERO, Francisco J. *La civilización de choque. Hegemonía occidental, modernización y Estado periférico.* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 1999.

PALARD, Jacques; GALLI-DUPIS, Florence. *Décentralisation et démocratie locale.* Documentation française. Paris. 1993.

PALAZZOLI, Claude. *Le Maroc politique: de l´idependance à 1973.* Sindbad. París. 1974.

PAREJO FERNÁNDEZ, Mª Angustias. *Las elites políticas marroquíes: los parlamentarios (1977-1993).* Ediciones del Mundo árabe e Islam. Política árabe contemporánea. Agencia Española de Cooperación Internacional. Madrid. 1999.

PASCON, Paul y ENNAJI, Mohammed. *Les paysans sans terre au Maroc.* Toukbal. Casablanca. 1986.

PERRAULT, Gilles. *Nuestro amigo el Rey.* Plaza & Janés. Barcelona. 1991.

PINO, Domingo. *La última guerra con Marruecos: Ceuta y Melilla.* Argos Vergara. Barcelona. 1983.

Marruecos entre la tradición y el modernismo, Universidad de Granada, Granada. 1990.

PI Y MARGALL. *Las nacionalidades.* Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1986.

PORTELLI, Hugues. *La décentralisation et les institutions administratives.* Arnold Colin. Paris. 1996.

PRATS, Yves. *Décentralisation et développement.* Éditions Cujas. Paris. 1973.

PRÉLOT, Marcel; BOULOUIS, Jean. *Institutions politiques et droit constitutionnel.* Dalloz. Paris Onzième édition. 1990.

PROMOCIÓN DEL SAHARA. *La Administración marroquí.* Boletín de Información. Nº 627. Junio de 1970.

PUTNAN, Robert D. *Making Democracy Work.* Princeton University. New Yersey. 1993.

REINO DE MARRUECOS. MINISTERIO DEL INTERIOR. DIRECCIÓN GENERAL DE LAS COLECTIVIDADES LOCALES. *Las Colectividades Locales en Marruecos.* Publicación del Centro de Documentación de las Colectividades Locales. 1998.

REMALD. *La région au Maroc. L´édification d´une collectivité locale.* Thèmes Actuels. Nº 16. 1998.

REVUE MAROCAINE D´AUDIT ET DE DÉVELOPPEMENT. *Audit et contrôle interne des collectivités locales.* Nº 5. 1996.

RIVET, Daniel. *Lyautey et l´Institution du Protectorat français au Maroc. 1912.925*. (Trois tomes). L´Harmattan. Paris. 1988.

ROMIEU, Gne. *Les Yemáas administratives. Evolution historique-Régime actuel (Dahir du 6 juillet 1951).* Centre de Hautes Études d´Administration Musulamne. 13 Octobre 1953.

RONDIN, Jacques. *Le sacre des notables. La France en décentralisation.* Fayard. Paris. 1985.

ROUSSET, Michel. *Institutions administratives marocaines,* Publisud, París. 1991.

ROUSSET, Michel; BASRI, Driss; BELHAJ, Ahmed; GARAGNON, Jean. *Droit administratif marocain.* Collection “Edification d´un État moderne” Imprimérie Royale. Rabat. 5 édition. 1992.

ROYAUME DU MAROC. CONSEIL NATIONAL DE LA JEUNESSE ET DE L´AVENIR. *L´administration de demain et les attentes des jeunes.* Septième Session. Rabat. 21 et 22 de mai. 1998. Okad. Rabat. 1998.

-*Région, régionalisation et emploi.* Cinquième session. Laâyoune, 15, 16 1996.

ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. *La déconcentration corollaire de la décentralisation*. VII ème Colloque National des Collectivités Locales. "La décentralisation et la déconcentration". Octobre. 1998.

ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Elections Régionales du 24 octobre 1997. Données statistiques* VII Colloque National des Collectivités Locales. Casablanca, 19, 20 et 21 octobre 1998.

-*Gestion des Ressources financières et humaines des Collectivités locales. Réalisations et Réformes.* VII ème Colloque National des Collectivités Locales. "La décentralisation et la déconcentration". Octobre. 1998.

-*La fiscalité locale évaluation de l´apllication de la réforme.* Colloque National extraordinaire des Collectivités Locales. 1990.

-*Les collectivités locales en chiffres. 1989.*

-*Les collectivités locales en chiffres. 1992.*

-*Les collectivités locales en chiffres. 1995.*

-*Les collectivités locales en chiffres. 1998.*

-*Les Collectivités Locales. Recueil des textes. Livre 1.* Publication de Centre de Documentation des Collectivités Locales. Éditions La Porte. Rabat. 1996.

ROYAUME DU MAROC. PRÉMIER MINISTRE. MINISTRE CHARGÉ DE LA POPULATION. *Annuaire Statistique du Maroc. 1995.* Direction de la Statistique. 1996.

ROYAUME DU MAROC. PREMIER MINISTRE. MINISTRE CHARGÉ DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES. DIRECTION DE LA STATISTIQUE. *Compte des collectivités locales. Années 1980-1990.* Rabat. Décembre 1991.

SAAF, Abdallah. *Maroc l´espérance d´État moderne.* Afrique Orient. Casablanca. 1999.

SAHLI, Fathia; REGOURD, Serge. *Les politiques de décentralisation: étude comparés. France- Maroc.*Presses Universitairess de Perpignan. Toulouse. 1996.

SALAHDINE, Mohamed. *Maroc: tribus, Majzén et colons.* L ´Harmattan.Paris. 1986.

SALAS LARRAZÁBAL, Ramón. *El Protectorado de España en Marruecos.* Mapfre. Madrid. 1992.

SANCHEZ, Jean-Louis; BEUAFILS, Claude. *Action sociale, la décentralisation face à la crise.* ODAS. Paris. 1996.

SANTUCCI, Jean-Claude. *Chroniques politiques marocaines (1971-1982).* Centre National de la Recherche Scientifique. París. 1985.

-Introduction à l´Afrique du Nord Contemporaine. Le Maroc. CRESM, CNRS. Paris. 1975.

- Le Maroc actuel: une modernisation au miroir de la tradition? Centre National de la Recherche Scientifique. París. 1992.

SCHAM, Alan. *Lyautey in Morocco. Protectorat Administration. 1912-1925*. University of California Press. Berkeley. Los Angeles. London. 1970.

SCHMITT, Dominique. *La région à l´heure de la décentralisation.* Documentation française. Paris. 1984.

SEDJARI, Ali. *Aménagement du territoire et développement durable. Quelles intermédiations?.* L´Hamattan, GRET. Rabat. 1999.

-État et administration. Tradition ou modernité. Guessous. Rabat. 1995.

-État et développement administratif au Maroc. Tradition ou modernité? Guessous. Rabat. 1993.

-État-nation et prospective des territoires. L´Harmattan, GRET. Rabat. 1996.

-La mise à niveau de l´administration face à la mondialisation. L´Harmattan, GRET. Rabat. 1999.

-(dir). *La revanche des territoires.* L´Harmattan y GRET.Rabat. 1997.

-Les structures administratives territoriales et le developpement local au Maroc. Université Mohamed V. Editions de la Faculté des Sciences Juridiques, Économiques et Sociales de Rabat. 1981.

SEGURA I MAS, Antoni. *El Magreb: del Colonialismo al Islamismo.* Universitat de Barcelona. 1994.

SEHIMI, Mohamed. *Étude des élections législatives au Maroc.* Somadec. Casablanca. 1979.

SERFATY, Abraham. *Le Maroc, du noir au gris.* Sylepse. París. 1998.

SMIRES, Mohamed. *Centralisation et décentralisation territoriale au Maroc.* Thèse pour le doctorat d´État en droit. Académie de Paris. Université de Paris V. Paris. 1985.

SMITH, B. C. *Decentralization. The territorial dimension of the state.* Allen & Unwin. London. 1985.

SOLER. Cayetano. *Descentralización y regionalismo.* Barcelona. 1899.

SREVIER, Jean. *Les berbères.*Presses Universitairess de France. París. 1990.

TOZY, Mohamed. *Champ et contrechamp politique-réligieuse au Maroc.* Thèse de doctorat d´État. Université Aix-en-Procence. 1984.

- *Monarchie et Islam politique.* Presses de Sciences Politiques. Paris. 1999.

TREDANO, A. B. *Démocratie, culture politique et alternance au Maroc.* Les éditions Maghrébines. Casablanca. 1996.

VALENZUELA, Javier y MASEGOSA, Alberto. *La última frontera: Marruecos, el vecino inquietante.* Temas de Hoy. Madrid. 1996.

VALLESPÍN, Fernando. *El futuro de la política.* Taurus. Madrid. 2000.

VANDELLI, Luciano. *El poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones.* Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1992.

VEDEL, Georges; ROUSSET, Michel y BASRI, Driss. *Édification d´un État moderne, le Maroc de Hassan II.* Albin Michel. París. 1986.

VILLAR, F. *El proceso de autodeterminación del Sahara.* Fernando Torres Editor. Valencia. 1982.

WATERBURY, John. *Le commandeur des croyants. La Monarchie marocaine et son élite.*Presses Universitairess de France. Paris. 1975.

WOLFENSOHN, James D. *Questions relatives à l´administration marocaine.* Rapport The World Bank. Washington. 1995.

WOOLMAN, David S. *Abd el-Krim y la guerra del Rif,* Oikos Tau. Vilassar de Mar. Barcelona. 1988.

YASSINE, Abdessalam. *Islamiser la modernité.* Al Ofok Impressions. 1998.

YEUGHT, Michel van der. *Le Maroc à nu,* L´Harmattan, París. 1989.

ZARTMAN, I. William. *Les bibliothèques au Maroc.* Maisonneuve et Larose. París. 1987.

-*Morocco: Problems of a new power.* Atherton Press. New York. 1964.

-*The Political Economy of Morocco.* Praeger. Nueva York. 1987.

ZARTMAN, William y HABEEB, W. M. *Polity and society i contemporary North Africa,State, Culture and Society.* Westview Press. Colorado. 1993.

ZRIOULI, M´hamed. *Edification de la région économique au Maroc.*Okad. Rabat. 1996.

-*La région économique au Maroc. Quel avenir?.* Okad. Rabat. 1990.

ARTÍCULOS

-“Concilier démocratie et efficacité”. *Pouvoirs Locaux.* Nº 29. 1996. Páginas: 108-110.

-"Démocratie, gouvernance et décentralisation". En *Revue française d´administration publique.* Nº 88. 1998.

-"Documents Sahara Occidental" En *Annuaire de l´Afrique du Nord.* Vol XV. 1976. Páginas: 915-944.

-"Documents Sahara Occidental" En *Annuaire de l´Afrique du Nord.* Vol XVII. 1978. Páginas: 835-858.

-"Gouvernance et décentralisation: leçons de l´expérience". *Revue Française d´administration publique.* Nº 88. 1998. Páginas: 507-516.

-"L´affaire Ben Barka à travers la presse hebdomadaire française". En *Annuaire de l´Afrique du Nord.* Vol V. 1966. Páginas: 759-780.

-“La vision des élus locaux. La décentralisation instrumentale” *Pouvoirs Locaux.* Nº 33. 1997. Páginas: 109-110.

-"Les principaux éléments du contrat de la gestion déléguée à Rabat-Salé". En *Revue Marocaine d´Administration Locale et de développement.* Nº 23. Avril-juin 1998. Páginas: 239-241.

-"Questions relatives à l´administration marocaine". En *Le Nouveau siècle. Revue de Stratégie.* Nº 21. 1996. Páginas: 209- 224.

ABOUHANI, Abdelghani. "Les pouvoirs dans la ville: multiplicité des centres de décision et attitude des populations". En *Correspondances.* Nº 14. Janvier. 1994. Páginas: 9-15.

AGUIRRE, M. “Vers la fin du conflit au Sahara occidental “. *Le Monde Diplomatique.* Noviembre. 1997.

AKLA, Abdelhak. "Le changement: une urgence pour une administration asthénique". En *Revue Marocaine d´Administration Locale et de développement.* Nº 27. Avril-juin 1999. Páginas: 69-79.

AMAHAN, Ali. "La jmaât (jemâa) entre l´archaïsme formel et le dynamisme de fait dans le Haut Atlas (Ghoujdama)". En *Société civile au Maroc.* EL AOUFI, Noureddine (dir). SMER. Rabat. 1992. Páginas: 97- 101.

ANTARI, M´hamed.“La participation du juge administratif à la tutelle sur les actes du conseil régional”. En *Revue Marocaine d´Administration locale et de développement.* Nº 19. Avril-juin. 1997. Páginas. 83-90.

-"La participation du juge administratif à la tutelle sur les actes du Conseil Régional". En *Revue Marocaine d´Administration locale et de développement.* Nº 23. Avril-juin 1998. Páginas: 83-90.

ARRIF, Ahmed. "Compétition caïdale et procès d´intégration montagnard: l´Unayn". En *États, territoires et terroires au Maghreb.* Pièrre Robert BADUEL (coord). CNRS. Paris. 1985. Páginas. 347-359.

AYACHE, Germain"La fonction d´arbitrage du Majzen". En *Recherches recentes sur le Maroc moderne.* Publication du Bulletin Économique et social du Maroc. Documents. 1979. Páginas: 5-21.

BA MOHAMED, Najib. "La Constitución marocaine et l´alternance". *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Nº 16. Avril-mai. 1997.

-"La démocratie au Maghreb: aspirations, réalisations, perspectives". En *Revue Marocaine d´Administration Locale et de développement.* Nº 27. Avril-juin 1999. Páginas: 55-69.

BALAGUN, M. J. "La libéralisation politique et économique en Afrique: compte rendu critique des tendances et proposition pour le développement de la capacité institutionnelle". En *Revue Internationale des Sciences Administratives.* Mars. 1996. Páginas 355-375.

BALDOUS, André. "La réforme communale au Maroc (dahir du 30 septembre 1976)". En *Annuaire de l´Afrique du Nord.* Vol XVI. 1977. Páginas: 283-310.

BEKKALI, Abdeslam. "Contribution à l´étude sur les entreprises publics au Maroc". En *Revue de Droit et d´économie.* Nº 2 1986. Páginas: 53- 75.

BELKAHIA, Rachid. "Moins d´État, mieux d´état". En *Revue Marocaine de droit et d´économie du développement.* Nº 19. 1989. Páginas: 77-86.

BENHAMIDOU, Mohamed. "Institutions administratives et changement social". En *Revue Marocaine de droit et d´économie du développement.* Nº 13. 1987. Páginas: 69-92.

BENNANI-CHRAIBI, Monnia. "Le Makhzen pris au piège. Le mouvement de Salé été-automne 1991" en *Exils et Rouyames: les appartenances au Monde arabo-musulman aujourd´hui".* Presses de la Fondation National des Sciences Politiques. Paris. 1994. Páginas. 125-148.

- *Soumis et rebelles: les jeunes au Maroc,* Centre National de la Recherche Scientifique, París. 1994.

BENNETT, Colin J. "Review Article: What is Policy Convergence and What causes It?" En *B. J. Pol. S.* 21. Mars 1991. Páginas 215-233.

BENOTHMANE, Larbi. “El Marruecos de Mohamed VI”. *Política Exterior*. Nº 73. Enero- febrero. 2000. Páginas: 21-25.

- “La représentation syndicale au Parlement”. *Revue Juridique, politique et économique du Maroc.* Nº 16. 1984.

- “L ´heritage d´Al andalus et le Maghreb. Les facteurs de rapprochement”. *L´Annuaire de la Méditerranée.* 1998.

-“Parlement et droits de l´homme”. En *Le Parlement et la practique législative au Maroc.* Toubkal. Casablanca. 1985.

BENZ, Arthur. “La décentralisation”. *Revue Internationale des Sciences Administratives.* Nº 4. 1987.

BERRADA, Abdallah; CLAISSE, Alain. "L´administration économique au Maroc". En *Revue française d´administration publique.* Nº 10. Avril-juin 1979. Páginas: 359-380.

BIROUK, Mohamed. "Quelques réflexions sur la modernisation de l´administration". En *Revue Marocaine d´Administration locale et de développement.* Nº 25. Octobre-décembre 1998. Páginas: 45-55.

BISSON, Jean. "Le Sahara dans le développement des États maghrébins". En *Monde arabe Maghreb- Machrek.* Nº 134. Octobre-décembre 1991. Páginas: 3-27.

BOUHANI, Abdelghani. “Les pouvoirs dans la ville: multiplicité des centres de decision et attitude des populations”. En *Correspondances.* Nº 14. Janvier. 1994. Páginas. 9-14.

BRAHIMI, Mohamed.“Appréciation de la régionalisation à l´ombre de la recomposition politique et institutionnelle”. En *Revue marocaine d´administration locale et de développement.* Nº 19. Avril-juin. 1997. Páginas. 35-82.

-"Appréciation de la régionalisation à l´ombre de la recomposition politique et institutionnelle". En *Revue Marocaine d´Administration locale et de développement.* Nº 23. Avril-juin 1998. Páginas: 35-82.

-"De l´éfficacité des contrôles exercés sur les collectivités locales". En *Revue Marocaine d´Administration Locale et de développement.* Nº 23. Avril-juin 1998. Páginas: 35-64.

BRAIBANT, Guy. "Administration publique et développement". En *Revue Internationale des Sciences Administratives.* Fevrier. 1996. Páginas 201-215.

BROGAN, Brian. "Les nouveaux défis de l´administration publique au XXI siècle: fonction publique performante et administration publique décentralisée". En *Revue Internationale des Sciences Administratives.* Nº 64,1 1998. Páginas: 5-12.

BROUKSY, Lahcen."L´administration ne peut se réformer elle même et toute seule". En *Le Nouveau siècle. Revue de Stratégie.* Nº 21. 1996. Páginas: 153- 160.

-"L´État territorial, le libéralisme et le service public". En *Le Nouveau Siècle. Revue de Stratégie.* Nº 26. 1996. Páginas: 45-65.

CAMAU, Michel. "Le discours politique de légitimité des élites tunisiennes". En *Annuaire de l´Afrique du Nord.* Vol X. 1971. Páginas: 25-68.

CHAMBERGEAT, Paul. "Élections professionnelles et locales marocaines". En *Annuaire de l´Afrique du Nord.* Vol. III. 1963. Páginas: 107-128.

CHAUVIN, Francis. "L´État et sa réforme depuis les lois de décentralisation". En *Les Cahiers Français.* Nº 293. 1999. Páginas: 19-24.

CLAISSE, Alain."Discours de la bureaucratie" En *Revue Juridique, politique et économique du Maroc.* Nº 23. 1990. Páginas: 17- 37.

-"Elections communales et législatives au Maroc. (10 juin 1983- 14 septembre et 2 octobre 1984)". En *Annuaire de l´Afrique du Nord.* Vol XXII. 1983. Páginas: 631-668.

-"Quelle décentralisation pour quel développement au Maroc et en France?" En *Revue Marocaine d´Administration Locale et de développement.* Nº 22. Janvier-mars. 1998. Páginas: 11-14.

-"Representation, gestion, développement: les trois fondements de la décentralisation" En *Revue Marocaine d´Administration Locale et de développement.* Nº 22. Janvier-mars. 1998. Páginas: 15-24.

-“Stratégies d´aménagement et supports sociaux au Maroc” en *Etats, territoires et terroirs au Maghreb.* CNRS. Paris. 1985.

CLAISSE, Alain; ZYANI, Brahim. “Maroc. La constitution d´un reseau politique local”. En “La vie des institutions régionales et locales à l´étranger”. En *Annuaire del Collectivités Locales.* Paris. 1982 (2). Páginas. 185-192.

CLEPKENS, Hugues. “Repartition des compétences et des moyens. Un instrument de contrôle des collectivités locales”. *Pouvoirs Locaux.* Nº 33. 1997. Páginas: 102-108.

COMMENTAIRE DE LA PRESSE INTERNATIONALE. *Les élections législatives du 25 juin 1993 et 17 septembre 1993.* Édité par le Ministère de l´Information. Tome V. Novembre 1993.

COTTEN, Michel. “Pourquoi les impôts locaux augmentent-ils?” *Pouvoirs Locaux.* Nº 32. 1997. Páginas: 93-98.

DAMIS, John. "The role of third parties in the Western Sahara conflict" En *The Maghreb Review.* Vol 7. Nº 1-2 1982. Páginas: 1-40.

DAOUD, Zakya. “Maroc: les premiers pas du gouvernement Youssoufi”. *Monde arabe Maghreb-Machrek.* Nº 161. Juillet-septembre. 1998.

DAOUD, Zakya; ABDERRAHIM, Kader. “Activisme du Monarque, inmobilisme du gouvernement. Le Maroc change t-il vraiment?”. *Le Monde Diplomatique.* Fecrier. 2000. Página. 14.

DAOUD, Zakya y OUCHELM, B. “Le Maroc prêt pour l´alternance”. *Le Monde diplomatique.* Juin. 1997.

DE LARA, Philippe. “Corruption et démocratie”. *Pouvoirs Locaux. N*º 23. 1994. Páginas: 38-41.

DEBBASCH, Charles. “Les élites maghrébines devant la bureaucratie”. En *Pouvoir et administration au Maghreb. Études sur les élites maghrébines. 1968. Annuaire de l´Afrique du Nord.* Centre National de la Recherche Scientifique. Paris. 1969.

DELCAMP, Alain. “La décentralisation française et l´Europe”. *Pouvoirs.* Nº 60. 1992. Páginas: 149-160.

DION, Stéphane. “Le cumul des mandats en France”. *Pouvoirs Locaux.* Nº 20. 1994. Páginas: 46-52.

DUCRET, Pièrre. “Élu et fonctionnaires. Sur une question sensible”. *Pouvoirs Locaux.* Páginas: 70-74

EDDAHBI, Abdelfattah. "Le système provincial et prefectoral au Maroc". En *Revue Marocaine de droit et d´économie du développement.* Nº 23. 1990. Páginas: 193-254.

EL AZIZI, Abdellatif. "Le mauvais quart d´heure". *Maroc Hebdo International.* 14 décembre 1999 au 20 janvier 2000. Pag: 29.

EL BADAOUI, Abderrahim. "Pour une décentralisation active". En *Le Message.* Nº 129. 11 Juillet 1986. Páginas: 12-16.

EL KTIRI, Mustapha. "Problématique de la réforme des finances publiques locales: quelques refléxions sur le cas marocain". En *revue Marocaine de Finances Publiques et d´économie.* Nº 5. 2 ème semestre 1989. Páginas: 74-81.

EL MANSOUR, Mohamed. “Les ulemas et le Majzén dans le Maroc précolonial” en *Le Maroc actuel. Une modernisation au miroir de la tradition.* (SANTUCCI, J.-C., directeur). CNRS. Paris. 1992. Páginas. 3-17.

EL MHAMDI, Ali. “Le concept de la concertation dans l´Administration publique: essai d´analyse théorique”. En *Revue juridique politique et economique du Maroc.* Nº 16. Décembre. 1984. Páginas. 89-111.

-"Régards sur les cabinets ministériels". En *Revue des Affaires Administratives.* Nº 2. Décembre 1983. Páginas: 309-304.

ELMORCHID, Brahim. "Les interactions concurrentielles entre collectivités locales". En *Revue Marocaine d´Administration locale et de développement.* Nº 25. Octobre-décembre 1998. Páginas: 67-79.

EL MOUTAOUAKIL, Abdellah. "Le contrôle de l´administration au Maroc".En *Revue Marocaine de droit et d´économie du développement.* Nº 23. 1990. Páginas: 167-180.

EL YAAGOUBI, Mohamed."L´approche sociologique de la décision et la motivation formelle des actes administratifs". En *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Nº 2-3. Janvier-juin 1993. Páginas: 87- 97.

-"La gestion déléguée des services publics locaux au Maroc". En *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Nº 19. Avril-juin. 1997. Páginas: 143-161.

-"L´élargissement des attributions économiques et sociales du Conseil communal à la lumière du projet de révision du dahir de 1976". En *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Nº 26. Janvier-mars 1999. Páginas: 11-28.

-"Les relations du président du conseil communal avec les membres à la lumière du projet de révision de la charte de 1976". En *Revue Marocaine d´Administration locale et de développement.* Nº 25. Octobre-décembre 1998. Páginas: 17-33.

-"L´idée de transparence dans la loi relative à l´organisation de la région au Maroc" En *Revue Marocaine d´Administration Locale et de développement.* Nº 22. Janvier-mars. 1998. Páginas: 25-38.

ESSAÏD, Mohammed Jalal. "Les assemblées provinciales et préfectorales: une approche de la régionalisation?". En *Édfication d´un État moderne. Le Maroc de Hassan II.* Albin Michel. Paris. 1986. Páginas. 153-172.

ETIENNE, Bruno. "Problèmes agraires au Maghreb". En *Annuaire de l´Afrique du Nord.* 1975. Páginas: 3-44.

ETIENNE, Richard. "la décentralisation". *Cahiers pédagogiques.* Nº 49. 1994.

FAURE, Alain. "Vers une république régionale". *Pouvoirs Locaux.* Nº 26. 1995. Páginas: 21.24.

FAVAREL, François. "Chronique d´urbanisme ordinaire". *Pouvoirs Locaux.* Nº 33. 1997. Páginas: 100-102.

FLORY, Maurice. "Consultation et représentation dans le Maghreb indépendant". En *Annuaire de l´Afrique du Nord.* Vol. I 1962. Páginas: 11-34.

GEISSER, V. "Les élites politiques d´origine maghrébine en France et la crise du Golfe". *Annuaire de l´Afrique du Nord* Vol. XXIX. 1990.

GERBAUX, François; HULLER, Pièrre. "Les subventions économiques locales". *Pouvoirs.* Nº 60. 1992. Páginas: 100-114.

GHOMARI, Mohamed. "De la démocratie locale au Maroc". En *Le Nouveau Siècle. Revue de Stratégie.* Nº 8. Fevrier 1994. Páginas: 59-70.

-"La fonction politique et idéologique du sevice public". En *Revue Marocaine de droit et d´économie du développement.* Nº 19. 1989. Páginas: 87-100.

GOURDON, J. "Les élections communales marocaines du 3 octobre 1969". En *Annuaire de l´Afrique du Nord.* Vol. VIII. 1969. Páginas: 329- 338.

GREVIN, Jacques. "Réflexions sur la réforme municipale". En *Fédération. Revue de l´ordre vivant.* Onzième année. Páginas: 269-274.

GUENGANT, Alain. "L´évolution longue". *Pouvoirs Locaux.* Nº 32. 1997. Páginas: 77-92.

GUITOUNI, Abdelkader. "Le Nord-Est marocain: potentialités et réalités d´une région excentrée". En *Correspondances*. Nº 16. Mars 1994. Páginas: 10-14.

HALIM, Abdeljalil. "État, maîtrise de l´espace et contrôle social au Maroc". En *La Recherche Scientifique au service du développement. Actes.* Rabat. Faculté des Lettres et des Sciences Humaines. 1992. Páginas: 355-383.

HAQUE, M. Shamsul. "L´absence de contexte: une caratéristique de l´administrtion publique dans les pays du Tiers Monde". En *Revue Internationale des Sciences Administratives.* Avril 1996. Páginas 378-394.

HARDY, Jacques. "La responsabilité des élus locaux". *Pouvoirs Locaux.* Nº 32. 1997 Página: 111.

HARRAGA, Hassan. "les dimensions de l´espace commercial et financier du Maghreb après les accords de Maastricht". En *Revue Internationale des Sciences Administratives.* Avril. 1995. Páginas 701-721.

HELIN, Jean-Claude. "Les contrôles sont-ils effectifs?" *Pouvoirs.* Nº 60. 1992. Páginas: 115-134.

HENSENS, Jean. "Les limites permises à la conception et à la construction autonomes de l´espace local au Maroc". En *Annuaire de l´Afrique du Nord.* 1986. Páginas: 103-113.

HENTIC, Isabelle. "Rationalisation, décentralisation et participation dans la gestion du secteur public des pays en développement". En *Revue Internationale des Sciences Administratives. Vol 65.* Nº 2. Páginas: 235-249.

HOUEL, Jean. "Le contrôle financier des Chambres Régionales des comptes". *Pouvoirs.* Nº 60. 1992. Páginas: 135-148.

IHRAI-AOUCHAR. Amina. "Institutions politiques et hiérarchies sociales dans la vallée de l´Outat (Haute Moulouya) à la veille de la colonisation". En *Revue d´histoire maghrébine. Époque moderne et contemporaine.* Nº 41-41. 1986. Páginas: 31-46.

-"Les communautés rurales de la Haute Moulouya du XVII ème siècle à nos jours. Administration locale et pouvoir central". En *Hespéris Tamuda.* Vol. XXVI-XXVII. 1988-1989. Páginas: 171-196.

JEMILY, Salah. "La participation du personnel de l´État dans le processus de décision administrative: droit et pratique". En *Revue des Affaires Administratives.* Nº 2. Décembre 1983. Páginas: 295-279.

JEZENSKI, Clara. "En attente de décentralisation". *Pouvoirs Locaux.* Nº 33. 1997. Página: 77.

KENBIB, M. “Majzén et système des protections en XIX et XXème siècles” en *Le Maroc actuel. Une modernisation au miroir de la tradition?.* (SANTUCCI, J.-C. directeur). CNRS. Paris. 1992. Páginas. 45-58.

KHATTABI, Mustapha. "Rôle de l´université en matière de formation et de conseil des élus locaux". En *Revue Marocaine d´Administration Locale et de développement.* Nº 23. Avril-juin 1998. Páginas: 65-70.

LAÂBI, Chafik. "La Cour des comptes épingle 100 responsables communaux". *La Vie économique.* Nº 4048. Du 7 au 13 janvier 2000.

LAMGHARI, Abdelaziz. “Crise et rapport entre gouvernement et parlement au Maroc”, *Revue Marocaine d´administration locale et de développement*, Nº 16, juillet-septembre. 1996.

- “De la morale en droit constitutionnelle” en SAAF, A. (Coor) *Répresentation, médiation, participation dans le système politique marocain*, Casablanca. 1997.

- “Lectures croisées de la nouvelle constitution revisée de 1996", *Revue de Droit et d´Économie*, Nº 13. 1997.

-"Les sessions extraodinaires du parlement dans le régime marocain". En *Revue Marocaine d´Administration Locale et de développement.* Nº 27. Avril-juin 1999. Páginas: 27-55.

LAURENS, Henry. “La politique musulmane de la France” en *Monde Arabe Maghreb-Machrek.* Nº 152. Avril-juin.1996. Páginas. 3-12.

LAURENT, Loëiz. “Le pays, departement pour demain?” *Pouvoirs Locaux.* Nº 26. 1995. Páginas: 33-36.

LAURENT, M. Y DENOEUX, G. “Campagne d´assainissement au Maroc. Inmunisation du politique et contamination de la justice”. *Monde arabe Maghreb-Machrek.* Nº 154. Octobre-décembre. 1996.

LEURQUIN, Bernard. “Les cinq ambitions de la politique des pays”. *Pouvoirs Locaux.* Nº 26. 1995. Páginas: 25-32.

LEVEAU, Rémy. “Amorce de transition vers la démocratie? Le pouvoir marocain entre la répression et le dialogue”. *Le Monde Diplomatique.* Octobre. 1993.

-“Les hésitation du pouvoir marocain”. *Le Monde Diplomatique.* Août-septembre. 1993.

LÓPEZ GARCÍA, Bernabé. “Del Marruecos virtual. Historia electoral de una alternancia anunciada”, *Meridiano Ceri.* Nº 20. Abril. 1998.

- “La intervención administrativa y las elecciones locales marroquíes de junio de 1983". *Revista de Estudios Políticos.* Nº 36, noviembre-diciembre. 1983.

- “Las elecciones legislativas del 14 de septiembre de 1984 y la atomización política en Marruecos”. *Revista de Investigaciones Sociológicsa. Nº 30.* 1985.

- “Le Makhzen, la ´Amma et l´arbitre au Maroc: Administration et société civile aux élections locales et législatives 1992-1993". *Annuaire de l´Afrique du Nord. Vol XXXI.* 1992.

- “Marruecos en clave de apertura. Reconciliación y cambio en el nuevo reinado”. *Política Exterior.* Nº 72. Noviembre- Diciembre. 1999. Páginas: 9-16.

- “Marruecos prepara el cambio”. *Política Exterior. Nº 64, XII. Julio-agosto.* 1998.

- “Marruecos y el Magreb en la política española”. *Razón y fe.* Noviembre. 1987.

- “Structure des partis, politisation de la société et democratie: splendeur et misère de l´opposition politique au Maroc”. Dossier de *CEDEJ.* El Cairo. 1992.

LORRAINE, Dominique. “L´argent et la décentralisation: éthique et corruption.” *Pouvoirs Locaux.* Nº 19. 1993.

MARAIS, Octave. "Élites intermédiaires, pouvoir et légitimité dans le Maroc Indépendant". En *Annuaire de l´Afrique du Nord.* Vol. X. 1971. Páginas: 179-201.

- “La classe dirigeante au Maroc”. *Annuaire de l´Afrique du Nord.* Vol XIV. 1964.

MARAIS, Octave; WATERBURY, John. “Thèmes et vocabulaire de la propagande des élites politiques au Maroc”. *Annuaire de l´Afrique du Nord.* Vol XVII. 1968.

MAUS, Didier. “Un nouvel État”. *Pouvoirs Locaux.* Páginas: 28-32.

MAZIAU, Nicolas. “L´intercommunalité à la croisse des chemins: quels modes de coopération pour quels objectifs?”. *Revue administrative.* Nº 296. 1997. Páginas: 190-202.

MÉNY, Yves. “La république des fiefs”. *Pouvoirs.* Nº 60. 1992. Páginas: 17-24.

MIRAT, Mohamed. "Les fonctionnaires face à l´application de l´impôt sur le revenu et de la réforme des pensions". En *Revue Juridiques, politique et économique du Maroc.* Nº 23. 1990. Páginas: 171-180.

MONTABES PEREIRA, Juan y PAREJO FERNÁNDEZ, Mª Angustias. “Lecture comparée des Contitutions marocaine et espagnole”. En *Trente années de vie*

constitutionnelle au Maroc. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. Paris. 1993.

- "Morocco", en NOHLEN, D. Y THIBAUT, B.: *Elections in Africa A Data Handbook.* Oxford University Press. Oxford. 1999.

MORALES LEZCANO, Victor. "Por qué nuestro orientalismo ha sido africanista". En *Africanismo y Orientalismo español en el siglo XIX*. UNED. Madrid. 1989.

MORATA, Francesc. "Pressions territoriales et mutations institutionnelles en Espagne: l´État des autonomies". En SEDJARI, Ali (dir) *La revanche des territoires.* L´Harmattan, GRET. Rabat. 1997.

MOUDDANI, Omar. "Reflexions sur les donnees et les limites du processus de la reforme des administrations de l´état au Maroc". En *Intégration.* Nº 18. Décembre. 1982. Páginas. 24-36.

NAANAA, Abdallah."Les dessous de la course à la présidence de Difi Belyout". *La Vie Économique.* Nº 4048. Du 31 décembre 1999 au 6 janvier 2000.

-"Nasreddine Doublali joue et... perd". *La Vie économique.* Nº 4048. Du 7 au 13 janvier 2000.

NACIRI, Khalid. "Réforme de l´Administration, réforme de l´Etat". En *Le Nouveau siècle. Revue de Stratégie.* Nº 21. 1996. Páginas: 27-35.

NACIRI, Mohamed. "L´aménagement de l´espace territoriale au Maroc: lieux d´autonomie et centralisation étatique" en *Etats, territoirs et terroirs au Maghreb.* BADUEL, Pièrre-robert (dir). CNRS. Paris. 1985.

NAIMI, Mustapha. "Le pouvoir makhzen dans le Souss". En *Revue Maroc Europe.* "Hassan I: un centenaire". Nº 6. 1994. Páginas: 85-94.

NICOLAS-MOURER, H. "Les collectivités locales dans l´administration territoriale du Royaume du Maroc". En *Annuaire de l´Afrique du Nord.* Vol. VIII. 1969. Páginas: 129-160.

OLIVIER, Yvon. "L´État contrôleur". *Pouvoirs Locaux.* Nº 33. 1997. Páginas: 93-95.

OUAZZANI CHAHDI, Hassan. "L éxpérience de la réforme administrative au Maroc". En *Revue Marocaine de droit et d´économie du développement.* Nº 23. 1990. Páginas: 181-192.

OUMATO, Moha. "La formation du personnel des collectivités locales: pour qoui faire?". En *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Nº 2-3. Janvier-juin 1993. Páginas: 37- 41.

PAREJO FERNÁNDEZ, Mª Angustias. “Clase política e institucionalización parlamentaria en Marruecos tras 1977". *Miscelánea de Estudios árabes y Hebraicos. Sección Árabe-Islam. V*ol. 47. 1998.

- “El proceso electoral como indicador privilegiado de la transición tutelada en Marruecos”. *Miscelánea de Estudios Árabes y Hebraicos. Sección Árabe-Islam.* Vol. 48. 1999. Páginas: 271-296.

-“Génesis del sistema de partidos políticos en Marruecos”. *Revista Internacional de Sociología.* Tercera Época. Nº 23. 1999. Páginas: 145-170.

- “Límites del Estado Neopatrimonial en Marruecos. Nuevas dinámicas y recomposición de las relaciones clientelares”. En *El Magreb contemporáneo: una reflexión desde las dos orillas.* Colección Politeia. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Córdoba. 1996.

PERCHERON, Annich. “l´opinion et la décentralisation ou la décentralisation apprivoisée”. *Pouvoirs.* Nº 60. 1992. Páginas: 25-40.

PERRIN, Bernard. “Déconcnetration décentralisaiton. La reforme territoriale reste à faire”. *Revue Administrative.* Nº 286. 1995. Páginas: 390-397.

PONTIER, Jean-Marie. “La décentralisation: une construction inachévée?”. *Revue administrative.* Nº 296. 1997. Páginas: 182-190.

-“La décentralisation territoriale et les modes de scrutin”. *Revue administrative.* Nº 292. 1996. Páginas: 426-432.

-“Le pacte de stabilité entre l´État et les collectivités locales”. *Revue administrative.* Nº 289. 1996. Páginas: 74-81.

PORTELLI, Hugues. “Le temps des autonomies”. *Pouvoirs Locaux.* Nº 26. 1995. Páginas: 53-55.

PORTIER, Nicolas. “Décentralisation. An XV deux pas en avant, un pas un arrière”. *Pouvois Locaux.* Nº 33. 1997. Páginas: 78-94.

PRUD´HOME, Rémy. “Le potentiel redistributif de la fiscalité locale”. *Pouvoirs Locaux.* Nº 32. 1997. Páginas: 99-103.

RAHMANI, Ahmed. "Essai d´analyse des facteurs d´évolution de la gestion des personnels de la Fonction Publique". En *Revue Marocaine d´Administration locale et de développement.* Nº 24. Juillet-septembre 1998. Páginas: 67-111.

RAHMOUNI, Hassan. "pour un service plus efficace". En *Revue Juridique, Politique et économique du Maroc.* Nº 5. 1979. Páginas: 11-37.

RAKI, Mohamed. "L´État et le monde rural". En *Al Asas.* Nº 33-34. Août 1981. Páginas: 14-18.

RAOUNAK, Abdelhadi. “Quel renouveau régional?”. En *al Asas.* Nº 113. 1992. Páginas.6-14.

RHOMARI, Mostafa. “La modernisation de l´Administration publique au Maroc”. En *Revue Marocaine de droit et d´économie du développement.* Nº 23. 1990. Páginas. 255-261.

ROQUE, María Angels. “Sociedad civil en el Magreb: el caso de Marruecos”. *Política Exterior.* Nº 73. Enero- febrero. 2000. Páginas: 119-130.

ROUSSET, Michel."Changements institutionnels et équilibre des forces politiques au Maroc: un essai d´interprétation". En *Annuaire de l´afrique du Nord.* Vol XVI. 1977. Páginas: 189-213.

-"La décentralisation marocaine refléxions pour un bilan". En *Revue Marocaine de finances publiques et d´économie.* Nº 5. 1989. Páginas: 31- 41.

-“La nouvelle étape de la regionalisation au Maroc: le passé ne répond pas de l´avenir. “ en *Revue française d´administration publique.* Nº 35. Juillet-septembre. 1985. Páginas. 477-489.

-"Le pouvoir hiérarchique dans l´administration marocaine du mauvais usage de l´autorité". En *revue Juridique et Politique. Indépendance et coopération.* Nº4. Octobre-décembre 1992. Páginas: 399-406.

SAAF, Abdallah. “L´idée de l´unité arabe dans le discours politique maghrebin”. En *Le Maghreb dans le Monde Arabe.* Centre National de la Recherche Scientifique. 1987.

SANTUCCI, Jean-Claude. “État, légitimité et identité au Maghreb. Les dilemmes de la modernité”, *Confluences,* Nº 6, primavera. 1993.

- “Les élections législatives marocaines de 1993", en SAAF, A. (Coor) *Répresentation, médiation, participation dans le système politique marocain.* Casablanca. 1997.

- “Les elections legislatives marocaines de 1997. Chronique d´une alternance". *L´Annuaire de la Méditerranée.* GERM. Publisud. 1998.

SAUMADE, Gérard. “Le transfert de l´impopularité”. *Pouvoirs Locaux.* Nº 32. 1997. Páginas: 107-110.

SCHROETER, Daniel. "The Royal Palace Archives of Rabat and the Makhzen in the 19TH century". En *The Maghreb Review.* Vol 7. Nº 1-2 1982. Páginas: 41-45.

SEDJARI, Ali."Décentralisaton et pouvoir local". *Revue Juridique, politique et économique du Maroc.* Nº 23. 1990. Páginas: 39-40.

-"Le développement économique local entre le discours et la pratique". En *Revue de Droit et d´économie.* Nº 9. Actes du Colloque Les Interventions économiques des collectivités locales. 1993. Páginas: 29-37.

SEHIMI, Mustapha. "Les élections communales du 12 novembre 1976". En *Révue Juridique Politique et économique du Maroc.* Mai. 1977. Páginas: 295- 315.

SMIRES, M´Faddel."Centralisation et décentralisation territoriale au Maroc". En *Revue de Droit et d´Économie.* Nº 2. 1986. Páginas: 337-340.

-"Discours décentralisateur et légitimation démocratique du pouvoir au Maroc". En *Revue de droit et d´Économie.* Fès. Nº 1. 1985. Páginas: 205- 222.

-"Gratuité et nécessité de financement du service public: le cas du service public de la santé". En *Revue Marocaine d´Administration locale et de développement.* Nº 25. Octobre-décembre 1998. Páginas: 107-129.

-"Le juge administratif et la décentralisation". En *Revue Marocaine d´Administration locale et de développement.* Série Thèmes actuels "1957-1997. 40 ans de justice administrative au Maroc". Nº 14. Páginas: 59-80.

-"Les structures de la décentralisation administrative dans les États de l´Union Européenne". En *Revue Marocaine d´Administration locale et de développement.* Nº 24. Juillet-septembre 1998. Páginas: 49-68.

SOROETA LICERAS, Juan. "El Sahara Occidental: la deuda pendiente de la comunidad internacional". *Meridiano Ceri.* Nº 19. Febrero. 1998.

TENZER, Nicolas. "L´État territorial. Entre puissance et droit". *Pouvoirs Locaux.* Nº 33. 1997. Páginas: 96-99.

THAMINY, Monique. "Pour une reévaluation de la notion makhzen". En *Revue marocaine de droit comparé.* Nº 2. 1983. Páginas: 23-35.

THEOBALD, Robin. "La mondialisation et la résurgence de l´État patrimonial". En *Revue Internationale de Science Administrative.* Mars. 1995. Páginas 489-500.

TOZY, Mohamed. "Représentation/intercession. Les enjeux de pouvoir dans les chaps politiques désamorcés au Maroc". En *Changements politiques au Maghreb.* Ed. Du CNRS. Paris. 1991. Páginas: 153-168.

VERGNIOT, O. "La question du Sahara Occidental". En *Annuaire de l´Afrique du Nord.* Vol XXI. 1982. Páginas: 331-387.

VIGNET-ZUNZ, Jacques. "Les instruments de la décentralisation (administrative et économique) dans le Rif à la charnière des XIX et XX ème siècles". En *Société civile au Maroc.* EL AOUFI, Noureddine (dir). SMER. Rabat. 1992. Páginas: 71- 95.

WEEXSTEN, R. "L´OUA et la question saharienne". En *Annuaire de l´Afrique du Nord.* Vol XVII. 1978. Páginas: 213-237.

ZARTMAN, Wiliam. “The Elites of the Maghreb: a review article”. En *International Journal Middle East Study*. Nº 6. 1975.

ZEJJARI, Ahmed. "La décentralisation: enjeu du rapport central-local". En *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Nº 1. Octobre-décembre 1992. Páginas: 5- 22.

-"L´autonomie locale dans le système politique marocain". En *Horizons Maghrébins.* Automne 1985. Páginas: 74-80.

-"Réflexions sur les objectifs de la décentralisation". En *Revue Marocaine d´administration locale et de développement.* Nº 2-3. Janvier-juin 1993. Páginas: 17- 29.

ZYANI, Brahim. “L´arrondissement urbain dans l´organisation administrative marocaine”. En *Cahiers Africains d´Administration Publique.* Nº 23. 1984. Páginas. 78-85.

ANEXO 1.

TABLA A.1.-POBLACIÓN URBANA Y RURAL POR REGIONES Y POR PREFECTURAS Y PROVINCIAS 1992[1].

Población en la Región Sur		
Agadir-ida-Tanane [2]: Superficie en km^2: 5 910 Densidad de Población: 152.1 hab / km^2		
Población Total: 365 965	Población Urbana: 262 890 Número de Hogares: 53 811	Población Marroquí: 261 247
		Población Extranjera: 1643
	Población Rural: 103 075 Número de Hogares: 16 939	Población Marroqui: 103 045
		Población Extranjera: 30
Chtouka-Aït Baha: Superficie en km^2: 5 910 Densidad de Población: 152.1 hab / km^2		
Población Total: 240 092	Población Urbana: 25 636 Número de Hogares: 5 116	Población Marroquí: 25 627
		Población Extranjera: 9
	Población Rural: 214 456 Número de Hogares: 38 219	Población Marroqui: 214 432
		Población Extranjera: 24
Inezgane-Aït Melloul: Superficie en km^2: 5 910 Densidad de Población: 152.1 hab / km^2		
Población Total: 292 799	Población Urbana: 261 674 Número de Hogares: 51 513	Población Marroquí: 261 491
		Población Extranjera: 183
	Población Rural: 31 125 Número de Hogares: 5 369	Población Marroqui: 31 116
		Población Extranjera: 9
Assa-Zag [3]: Superficie en km^2: 28 750 Densidad de Población: 5.9 hab / km^2		
Población Total: 21 848	Población Urbana: 11 082 Número de Hogares: 2 229	Población Marroquí: 11 075
		Población Extranjera: 7
	Población Rural: 10 766 Número de Hogares: 872	Población Marroqui: 10 766
		Población Extranjera:

[1] ROYAUME DU MAROC. PRÉMIER MINISTRE. MINISTRE CHARGÉ DE LA POPULATION. *Annuaire Statistique du Maroc. 1995*. Direction de la Statistique. 1996

[2].-Los datos de la Superficie y la densidad de población corresponden al conjunto de Agadir, Chtouka e Inezgane.

[3]Los datos de la Superficie y la densidad de población corresponden al conjunto de Assa-Zag y Guelmin

Población en la Región Sur (Continuación)		
Guelmin: Superficie en km^2: 28 750 Densidad de Población: 5.9 hab / km^2		
Población Total: 147 124	Población Urbana: 88 444 Número de Hogares: 16 309	Población Marroquí: 88 410 Población Extranjera: 34
	Población Rural: 58 680 Número de Hogares: 8 970	Población Marroqui: 58 675 Población Extranjera: 5
Boujdour: Superficie en km^2: 100 120 Densidad de Población: 0.2 hab / km^2		
Población Total: 21 691	Población Urbana: 15 167 Número de Hogares: 3 311	Población Marroquí: 15 165 Población Extranjera: 2
	Población Rural: 6 524 Número de Hogares: 455	Población Marroqui: 6 524 Población Extranjera:
Es-Semara: Superficie en km^2: 61 760 Densidad de Población: 0.6 hab / km^2		
Población Total: 39 726	Población Urbana: 28 750 Número de Hogares: 5 611	Población Marroquí: 28 728 Población Extranjera: 22
	Población Rural: 10 976 Número de Hogares: 146	Población Marroqui: 10 976 Población Extranjera:
Laâyoune: Superficie en km^2: 39 360 Densidad de Población: 3.9 hab / km^2		
Población Total: 153 978	Población Urbana: 149 640 Número de Hogares: 28 456	Población Marroquí: 149 354 Población Extranjera: 286
	Población Rural: 4 338 Número de Hogares: 891	Población Marroqui: 4337 Población Extranjera: 1
Ouarzazate: Superficie en km^2: 41 550 Densidad de Población: 16.7 hab / km^2		
Población Total: 694 884	Población Urbana: 141 539 Número de Hogares: 21 802	Población Marroquí: 141 477 Población Extranjera: 62
	Población Rural: 553 345 Número de Hogares: 68 284	Población Marroqui: 553 284 Población Extranjera: 61

Población en la Región Sur (Continuación)		
Oued-Ed-Dahab : Superficie en km^2: 50 880 Densidad de Población: 0.7 hab / km^2		
Población Total: 36 751	Población Urbana: 35 122 Número de Hogares: 6 893	Población Marroquí: 35 096
		Población Extranjera: 26
	Población Rural: 4 338 Número de Hogares: 357	Población Marroqui: 1627
		Población Extranjera: 2
Tan-Tan: Superficie en km^2: 17 295 Densidad de Población: 3.4 hab / km^2		
Población Total: 58 079	Población Urbana: 53 667 Número de Hogares: 10 274	Población Marroquí: 53 487
		Población Extranjera: 180
	Población Rural: 4 412 Número de Hogares: 707	Población Marroqui: 4412
		Población Extranjera:
Taroudannt: Superficie en km^2: 16 460 Densidad de Población: 42.2 hab / km^2		
Población Total: 693 968	Población Urbana: 134 400 Número de Hogares: 25 316	Población Marroquí: 134 328
		Población Extranjera: 72
	Población Rural: 559 568 Número de Hogares: 84 834	Población Marroqui: 559 532
		Población Extranjera: 36
Tata: Superficie en km^2: 25 925 Densidad de Población: 4.6 hab / km^2		
Población Total: 119 298	Población Urbana: 36 011 Número de Hogares: 5 495	Población Marroquí: 35 999
		Población Extranjera: 12
	Población Rural: 83 287 Número de Hogares: 12 874	Población Marroqui: 83 285
		Población Extranjera: 2
Tiznit: Superficie en km^2: 6 960 Densidad de Población: 50.0 hab / km^2		
Población Total: 347 821	Población Urbana: 70 001 Número de Hogares: 14 307	Población Marroquí: 69 981
		Población Extranjera: 20
	Población Rural: 277 820 Número de Hogares: 48 552	Población Marroqui: 277 797
		Población Extranjera: 23

Población en la Región Tensift		
El Kelâa des Sraghna: Superficie en km^2: 10 070. Densidad de Población: 67.8 hab/ km^2		
Población Total: 682 428	Población Urbana: 131 094 Número de Hogares: 23 192	Población Marroquí: 130 982
		Población Extranjera: 112
	Población Rural: 551 334 Número de Hogares:77 771	Población Marroqui: 551 267
		Población Extranjera: 67
Essaouira: Superficie en km^2: 6 335 Densidad de Población: 68.5 hab / km^2		
Población Total: 433 681	Población Urbana: 75 437 Número de Hogares: 15 619	Población Marroquí: 75 343
		Población Extranjera: 94
	Población Rural: 358 244 Número de Hogares: 60 193	Población Marroqui: 358 206
		Población Extranjera: 38
Marrakech-Ménara [4]: Superficie en km^2: 14 755.Densidad de Población: 109.0 hab / km^2		
Población Total: 432 537	Población Urbana: 333 469 Número de Hogares: 61 733	Población Marroquí: 331 891
		Población Extranjera: 1 578
	Población Rural: 99 078 Número de Hogares: 15 420	Población Marroqui: 99 055
		Población Extranjera: 23
Marrakech-Médina: Superficie en km^2: 14 755.Densidad de Población: 109.0 hab / km^2		
Población Total: 189 367	Población Urbana: 189 367 Número de Hogares: 37 341	Población Marroquí: 189 179
		Población Extranjera: 188
	Población Rural: Número de Hogares:	Población Marroqui: Población Extranjera:
Sidi-Youssef-Ben-Ali: Superficie en km^2: 14 755.Densidad de Población: 109.0 hab/km^2		
Población Total: 239 291	Población Urbana: 157 396 Número de Hogares: 27 416	Población Marroquí: 157 278
		Población Extranjera: 118
	Población Rural: 81 895 Número de Hogares: 12 819	Población Marroqui: 81 848
		Población Extranjera: 47

[4].-Los datos correspondientes a la Superficie y la densidad de población pertenecen al conjunto de Marrakech-Ménara, Marrakech-Médina, Sidi Youssef-Ben-Ali, Chichaoua y Al Haouz

Población en la Región Tensift (Continuación)		
Chichaoua: Superficie en km^2: 14 755 Densidad de Población: 109.0 hab / km^2		
Población Total: 311 800	Población Urbana: 31 825 Número de Hogares: 6 043	Población Marroquí: 31 819
		Población Extranjera: 6
	Población Rural: 279 975 Número de Hogares: 47 128	Población Marroqui: 279 949
		Población Extranjera: 26
Al Haouz: Superficie en km^2: 14 755 Densidad de Población: 109.0 hab / km^2		
Población Total: 435 090	Población Urbana: 33 484 Número de Hogares: 6 409	Población Marroquí: 33 454
		Población Extranjera: 30
	Población Rural: 401 606 Número de Hogares: 61 071	Población Marroqui: 401 508
		Población Extranjera: 98
Safi: Superficie en km^2: 7 285 Densidad de Población: 112.9 hab / km^2		
Población Total: 822 564	Población Urbana: 376 038 Número de Hogares: 71 206	Población Marroquí: 375 768
		Población Extranjera: 270
	Población Rural: 446 526 Número de Hogares: 67 855	Población Marroqui: 446 437
		Población Extranjera: 89

Población en la Región Centro		
Azilal: Superficie en km^2: 10 050 Densidad de Población: 45.3 hab / km^2		
Población Total: 454 914	Población Urbana: 61 973 Número de Hogares: 12 285	Población Marroquí: 61 964
		Población Extranjera: 9
	Población Rural: 392 941 Número de Hogares: 56 914	Población Marroqui: 392 912
		Población Extranjera: 29
Béni-Mellal: Superficie en km^2: 7 075 Densidad de Población: 122.9 hab / km^2		
Población Total: 869 748	Población Urbana: 386 505 Número de Hogares: 72 680	Población Marroquí: 386 316
		Población Extranjera: 189
	Población Rural: 483 243 Número de Hogares: 68 594	Población Marroqui: 483 198
		Población Extranjera: 45
Ben Slimane: Superficie en km^2: 2 760 Densidad de Población: 77.3 hab / km^2		
Población Total: 213 398	Población Urbana: 64 516 Número de Hogares: 11 795	Población Marroquí: 64 457
		Población Extranjera: 59
	Población Rural: 148 882 Número de Hogares: 23 406	Población Marroqui: 148 795
		Población Extranjera: 87
Aïn Chock-Hay Hassani [5]: Superficie en km^2: 1 615 Densidad de Población: 1 915.9 hab / km^2		
Población Total: 516 261	Población Urbana: 437 870 Número de Hogares: 78 656	Población Marroquí: 435 504
		Población Extranjera: 2 366
	Población Rural: 78 391 Número de Hogares: 13 957	Población Marroqui: 78 290
		Población Extranjera: 101

[5].-Los datos correspondientes a la Superficie y densidad de Población pertenecen al conjunto formado por Aïn Chock-Hay Hassani, Aïn Sebaâ-Hay Mohammedi, Ben M'sick-Sidi Othmane, Casablanca-Anfa, Al Fida-Derb Sultan, Sidi Bernoussi-Zenata, Mechouar de Casablanca y Mohammedia.

Población en la Región Centro (Continuación)		
Aïn Sebaâ-Hay Mohammedi: Superficie en km^2: 1 615 Densidad de Población: 1 915.9 hab / km^2		
Población Total: 520 993	Población Urbana: 520 993 Número de Hogares: 92 005	Población Marroquí: 519 163 Población Extranjera: 1 830
	Población Rural: Número de Hogares:	Población Marroqui: Población Extranjera:
Ben M'sick-Sidi Othmane: Superficie en km^2: 1 615 Densidad de Población: 1 915.9 hab / km^2		
Población Total: 704 365	Población Urbana: 688 181 Número de Hogares: 116 253	Población Marroquí: 687 791 Población Extranjera: 390
	Población Rural: 16 184 Número de Hogares: 2 778	Población Marroqui: 16 182 Población Extranjera: 2
Casablanca-Anfa: Superficie en km^2: 1 615 Densidad de Población: 1 915.9 hab / km^2		
Población Total: 523 279	Población Urbana: 523 279 Número de Hogares: 109 896	Población Marroquí: 511 839 Población Extranjera: 11 440
	Población Rural: Número de Hogares:	Población Marroqui: Población Extranjera:
Al Fida-Derb Sultan: Superficie en km^2: 1 615 Densidad de Población: 1 915.9 hab / km^2		
Población Total: 386 700	Población Urbana: 386 700 Número de Hogares: 72 679	Población Marroquí: 385 912 Población Extranjera: 788
	Población Rural: Número de Hogares:	Población Marroqui: Población Extranjera:
Sidi Bernoussi-Zenata: Superficie en km^2: 1 615 Densidad de Población: 1 915.9 hab / km^2		
Población Total: 268 586	Población Urbana: 209 581 Número de Hogares: 37 035	Población Marroquí: 209 417 Población Extranjera: 164
	Población Rural: 59 005 Número de Hogares: 10 261	Población Marroqui: 58 986 Población Extranjera: 19

Población en la Región Centro (Continuación)		
Mechouar deCasablanca: Superficie en km^2: 1 615 Densidad de Población: 1 915.9 hab / km^2		
Población Total: 3 956	Población Urbana: 3 956 Número de Hogares: 808	Población Marroquí: 3 939
		Población Extranjera: 17
	Población Rural: Número de Hogares:	Población Marroqui:
		Población Extranjera:
Mohammedia: Superficie en km^2: 1 615 Densidad de Población: 1 915.9 hab / km^2		
Población Total: 170 063	Población Urbana: 170 063 Número de Hogares: 31 699	Población Marroquí: 169 035
		Población Extranjera: 1028
	Población Rural: Número de Hogares:	Población Marroqui:
		Población Extranjera:
El Jadida: Superficie en km^2: 6 000 Densidad de Población: 161.8 hab / km^2		
Población Total: 970 894	Población Urbana: 240 068 Número de Hogares: 48 079	Población Marroquí: 239 586
		Población Extranjera: 482
	Población Rural: 730 826 Número de Hogares: 113 260	Población Marroqui: 730 732
		Población Extranjera: 94
Khouribga: Superficie en km^2: 4 250 Densidad de Población: 113.1 hab / km^2		
Población Total: 480 839	Población Urbana: 294 680 Número de Hogares: 53 959	Población Marroquí: 294 571
		Población Extranjera: 109
	Población Rural: 186 159 Número de Hogares: 28 281	Población Marroqui: 186 155
		Población Extranjera: 4
Settat: Superficie en km^2: 9 750 Densidad de Población: 86.9 hab / km^2		
Población Total: 847 422	Población Urbana: 235 616 Número de Hogares: 44 024	Población Marroquí: 235 418
		Población Extranjera: 198
	Población Rural: 611 806 Número de Hogares: 86 714	Población Marroqui: 611 725
		Población Extranjera: 81

Población en la Región Noroeste		
Chefchaouen: Superficie en km^2: 4 350 Densidad de Población: 101.0 hab / km^2		
Población Total: 439 303	Población Urbana: 42 914 Número de Hogares: 8 478	Población Marroquí: 42 866
		Población Extranjera: 48
	Población Rural: 396 389 Número de Hogares: 61 328	Población Marroqui: 369 352
		Población Extranjera: 37
Kénitra: Superficie en km^2: 4 745 Densidad de Población: 206.4 hab / km^2		
Población Total: 979 210	Población Urbana: 448 785 Número de Hogares: 82 379	Población Marroquí: 447 858
		Población Extranjera: 927
	Población Rural: 530 425 Número de Hogares: 72 784	Población Marroqui: 530 342
		Población Extranjera: 83
Khemisset: Superficie en km^2: 8 305 Densidad de Población: 58.5 hab / km^2		
Población Total: 485 541	Población Urbana: 174 974 Número de Hogares: 34 680	Población Marroquí: 174 837
		Población Extranjera: 137
	Población Rural: 310 567 Número de Hogares: 49 523	Población Marroqui: 310 533
		Población Extranjera: 34
Rabat [6]: Superficie en km^2: 1 275 Densidad de Población: 1 176.5 hab / km^2		
Población Total: 623 457	Población Urbana: 623 457 Número de Hogares: 127 091	Población Marroquí: 614 820
		Población Extranjera: 8 637
	Población Rural: Número de Hogares:	Población Marroqui:
		Población Extranjera:
Salé: Superficie en km^2: 1 275 Densidad de Población: 1 176.5 hab / km^2		
Población Total: 631 803	Población Urbana: 586 419 Número de Hogares: 109 274	Población Marroquí: 585 598
		Población Extranjera: 821
	Población Rural: 45 384 Número de Hogares: 6 400	Población Marroqui: 45 383
		Población Extranjera: 1

[6].-Los datos de Superficie y Densidad de población corresponden al conjunto de Rabat, Salé y Skhirate-Témara

Población en la Región Noroeste (Continuación)		
Skhirate-Témara: Superficie en km^2: 1 275	Densidad de Población: 1 176.5 hab / km^2	
Población Total: 244 801	Población Urbana: 175 996 Número de Hogares: 32 409	Población Marroquí: 175 421 Población Extranjera: 575
	Población Rural: 68 605 Número de Hogares: 11 447	Población Marroqui: 68 761 Población Extranjera: 44
Sidi Kacem: Superficie en km^2: 4 060	Densidad de Población: 159.1 hab / km^2	
Población Total: 645 872	Población Urbana: 175 360 Número de Hogares: 32 929	Población Marroquí: 175 228 Población Extranjera: 132
	Población Rural: 470 512 Número de Hogares: 70 676	Población Marroqui: 470 326 Población Extranjera: 186
Tanger: Superficie en km^2: 1 195	Densidad de Población: 525.5 hab / km^2	
Población Total: 627 963	Población Urbana: 526 215 Número de Hogares: 102 551	Población Marroquí: 523 201 Población Extranjera: 3 014
	Población Rural: 101 748 Número de Hogares: 18 031	Población Marroqui: 101 733 Población Extranjera: 15
Tétouan [7]: Superficie en km^2: 6 025	Densidad de Población: 160.8 hab / km^2	
Población Total: 537 290	Población Urbana: 367 349 Número de Hogares: 70 857	Población Marroquí: 366 412 Población Extranjera: 937
	Población Rural: 169 941 Número de Hogares: 29 326	Población Marroqui: 169 914 Población Extranjera: 27
Larache: Superficie en km^2: 6 025	Densidad de Población: 160.8 hab / km^2	
Población Total: 431 476	Población Urbana: 201 485 Número de Hogares: 39 241	Población Marroquí: 201 144 Población Extranjera: 341
	Población Rural: 229 991 Número de Hogares: 37 559	Población Marroqui: 229 937 Población Extranjera: 54

7.-Los datos de Superficie y Densidad de Población corresponden al conjunto formado por Tétouan y Larache.

Población en la Región Centro-Norte		
Al Hoceima: Superficie en km^2: 3 550 Densidad de Población: 107.9 hab / km^2		
Población Total: 382 972	Población Urbana: 112 588 Número de Hogares: 20 287	Población Marroquí: 112 455
		Población Extranjera: 133
	Población Rural: 270 384 Número de Hogares: 40 604	Población Marroqui: 270 350
		Población Extranjera: 34
Boulemane: Superficie en km^2: 14 395 Densidad de Población: 11.2 hab / km^2		
Población Total: 161 622	Población Urbana: 36 781 Número de Hogares: 7 239	Población Marroquí: 36 750
		Población Extranjera: 31
	Población Rural: 124 841 Número de Hogares: 19 621	Población Marroqui: 124 834
		Población Extranjera: 7
Fès El Jadid-Dar Dbibagh [8]: Superficie en km^2: 5 400 Densidad de Población: 215.0 hab / km^2		
Población Total: 256 340	Población Urbana: 242 757 Número de Hogares: 47 793	Población Marroquí: 241 788
		Población Extranjera: 969
	Población Rural: 13 583 Número de Hogares: 1 979	Población Marroqui: 13 578
		Población Extranjera: 5
Fès-Médina: Superficie en km^2: 5 400 Densidad de Población: 215.0 hab / km^2		
Población Total: 284 822	Población Urbana: 266 842 Número de Hogares: 49 412	Población Marroquí: 266 732
		Población Extranjera: 110
	Población Rural: 17 980 Número de Hogares: 2 669	Población Marroqui: 17 967
		Población Extranjera: 13

[8].-Los datos de Superficie y Densidad de Poblacion pertenecen al conjunto formado por Fès El Jadid-Dar Dbibagh, Fès-Médina, Zouagha-Moulay Yacoub y Sefrou.

Población en la Región Centro-Norte (Continuación)		
Zouagha-Moulay Yacoub: Superficie en km^2: 5 400 Densidad de Población: 215.0 hab / km^2		
Población Total: 382 594	Población Urbana: 265 155 Número de Hogares: 46 657	Población Marroquí: 264 977
		Población Extranjera: 178
	Población Rural: 117 439 Número de Hogares: 16 375	Población Marroqui: 117 434
		Población Extranjera: 5
Sefrou: Superficie en km^2: 5 400 Densidad de Población: 215.0 hab / km^2		
Población Total: 237 095	Población Urbana: 102 353 Número de Hogares: 20 844	Población Marroquí: 102 306
		Población Extranjera: 47
	Población Rural: 134 742 Número de Hogares: 21 777	Población Marroqui: 134 737
		Población Extranjera: 5
Taounate: Superficie en km^2: 5 585 Densidad de Población: 112.6 hab / km^2		
Población Total: 628 840	Población Urbana: 52 274 Número de Hogares: 9 622	Población Marroquí: 52 251
		Población Extranjera: 23
	Población Rural: 576 566 Número de Hogares: 88 721	Población Marroqui: 576 512
		Población Extranjera: 54
Taza: Superficie en km^2: 15 020 Densidad de Población: 47.1 hab / km^2		
Población Total: 708 025	Población Urbana: 206 181 Número de Hogares: 36 491	Población Marroquí: 205 816
		Población Extranjera: 365
	Población Rural: 501 844 Número de Hogares: 71 756	Población Marroqui: 501 740
		Población Extranjera: 104

Población en la Región Oriental		
Figuig: Superficie en km^2: 55 990 Densidad de Población: 2.1 hab / km^2		
Población Total: 117 011	Población Urbana: 51 087 Número de Hogares: 9 608	Población Marroquí: 51 049
		Población Extranjera: 38
	Población Rural: 65 924 Número de Hogares: 10 959	Población Marroqui: 65 914
		Población Extranjera: 10
Nador: Superficie en km^2: 6 130 Densidad de Población: 111.6 hab / km^2		
Población Total: 683 914	Población Urbana: 246 113 Número de Hogares: 44 981	Población Marroquí: 245 793
		Población Extranjera: 320
	Población Rural: 437 801 Número de Hogares: 71 045	Población Marroqui: 437 725
		Población Extranjera: 76
Oujda-Angad [9]: Superficie en km^2: 20 700 Densidad de Población: 46.8 hab / km^2		
Población Total: 419 063	Población Urbana: 365 582 Número de Hogares: 66 917	Población Marroquí: 362 251
		Población Extranjera: 3 331
	Población Rural: 53 481 Número de Hogares: 8 031	Población Marroqui: 53 257
		Población Extranjera: 224
Berkane-Taourirt: Superficie en km^2: 20 700 Densidad de Población: 46.8 hab / km^2		
Población Total: 399 017	Población Urbana: 229 653 Número de Hogares: 40 365	Población Marroquí: 228 648
		Población Extranjera: 1 005
	Población Rural: 169 364 Número de Hogares: 26 141	Población Marroqui: 168 885
		Población Extranjera: 479
Jerada: Superficie en km^2: 20 700 Densidad de Población: 46.8 hab / km^2		
Población Total: 149 686	Población Urbana: 83 543 Número de Hogares: 13 971	Población Marroquí: 83 309
		Población Extranjera: 234
	Población Rural: 66 143 Número de Hogares: 8 997	Población Marroqui: 66 094
		Población Extranjera: 49

[9].-Los datos de Superficie y Densidad de Población pertenecen al conjunto formado por Oujda-Angad, Berkane-Taourirt y Jerada

Población en la Región Centro-Sur		
Errachidia: Superficie en km^2: 59 585 Densidad de Población: 8.8 hab / km^2		
Población Total: 522 117	Población Urbana: 155 280 Número de Hogares: 25 537	Población Marroquí: 155 227
		Población Extranjera: 53
	Población Rural: 366 837 Número de Hogares: 50 941	Población Marroqui: 366 790
		Población Extranjera: 47
Ifrane: Superficie en km^2: 3 310 Densidad de Población: 38.6 hab / km^2		
Población Total: 127 677	Población Urbana: 61 063 Número de Hogares: 12 870	Población Marroquí: 61 030
		Población Extranjera: 33
	Población Rural: 66 614 Número de Hogares: 11 211	Población Marroqui: 66 588
		Población Extranjera: 26
Khénifra: Superficie en km^2: 12 320 Densidad de Población: 37.7 hab / km^2		
Población Total: 465 061	Población Urbana: 219 168 Número de Hogares: 46 198	Población Marroquí: 219 065
		Población Extranjera: 103
	Población Rural: 245 893 Número de Hogares: 39 446	Población Marroqui: 245 872
		Población Extranjera: 21
Meknès-El Menzeh [10]: Superficie en km^2: 3 995 Densidad de Población: 197.5 hab / km^2		
Población Total: 293 525	Población Urbana: 190 920 Número de Hogares: 36 648	Población Marroquí: 190 274
		Población Extranjera: 646
	Población Rural: 102 605 Número de Hogares: 16 613	Población Marroqui: 102 589
		Población Extranjera: 16
Al Ismailia: Superficie en km^2: 3 995 Densidad de Población: 197.5 hab / km^2		
Población Total: 314 916	Población Urbana: 274 204 Número de Hogares: 53 516	Población Marroquí: 273 973
		Población Extranjera: 231
	Población Rural: 40 712 Número de Hogares: 5 985	Población Marroqui: 40 707
		Población Extranjera: 5

[10].-Los datos correspondientes a la Superficie y a la densidad de población pertenecen al conjunto formado por Meknès-El Menzeh, Al Ismailia y El Hajeb.

Población en la Región Centro-Sur (Continuación)		
El Hajeb: Superficie en km^2: 3 995 Densidad de Población: 197.5 hab / km^2		
Población Total: 180 494	Población Urbana: 65 047 Número de Hogares: 12 388	Población Marroquí: 65 034
		Población Extranjera: 13
	Población Rural: 115 447 Número de Hogares: 17 938	Población Marroqui: 115 425
		Población Extranjera: 22

TABLA A.2.-POBLACIÓN URBANA Y RURAL POR REGIONES Y POR PREFECTURAS Y PROVINCIAS 1997

REGIONES , PREFECTURAS Y PROVINCIAS.	POBLACIÓN DE LAS COMUNAS URBANAS	POBLACIÓN DE LAS COMUNAS RURALES			POBLACIÓN DEL MEDIO URBANO (Población de las comunas urbanas + población de los centros urbanos de las comunas rurales)	POBLACIÓN TOTAL
		MEDIO RURAL	CENTROS URBANOS	TOTAL		
Región : Oued-Ed Dahab-Lagouira	30340	5603	808	6411	31148	36751
Oued-Ed Dahab	30340	5603	808	6411	31148	36751
Región: Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra	160957	14712	0	14712	160957	175669
Laâyoune	145790	8188	0	8188	145790	153978
Boujdour	15167	6524	0	6524	15167	21691
Región: Guelmim_Es Semara	210711	168121	7243	175364	217954	386075
Assa-Zag	11082	10766	0	10766	11082	21848

REGIONES , PREFECTURAS Y PROVINCIAS.	POBLACIÓN DE LAS COMUNAS URBANAS	POBLACIÓN DE LAS COMUNAS RURALES			POBLACIÓN DEL MEDIO URBANO	POBLACIÓN TOTAL
		MEDIO RURAL	CENTROS URBANOS	TOTAL		
Es-Semara	28750	10976	0	10976	28750	39726
Guelmim	81201	58680	7243	65923	88444	147124
Tan-Tan	53667	4412	0	4412	53667	58079
Tata	36011	83287	0	83287	36011	119298
Región: Souss-Massa-Draâ	847345	1739389	48795	1788184	896140	2635529
Agadir-Ida Ou Tanane	251620	103075	11270	114345	262890	365965
Inezgane-Aït Melloul	247838	31125	13836	44961	261674	292799
Chtouka-Aït Baha	17523	214456	8113	222569	25636	240092
Ouarzazate	93919	329577	15576	345153	109495	439072

REGIONES , PREFECTURAS Y PROVINCIAS.	POBLACIÓN DE LAS COMUNAS URBANAS	POBLACIÓN DE LAS COMUNAS RURALES			POBLACIÓN DEL MEDIO URBANO	POBLACIÓN TOTAL
		MEDIO RURAL	CENTROS URBANOS	TOTAL		
Tarroudannt	134400	559568	0	559568	134400	639968
Tiznit	70001	277820	0	277820	70001	347821
Zagora	32044	223768	0	223768	32044	255812
Región: Gharb Chrada-Bni Hsen	598910	1000937	25235	1026172	624145	1625082
Kénitra	435358	530425	13427	543852	448785	979210
Sidi-Kacem	163552	470512	11808	482320	175360	645872
Región: Chaouia-Ourdigha	565698	959429	29114	988543	594812	1554241
Benslimane	58304	148882	6212	155094	64516	213398
Khouribga	284946	186159	9734	195893	294680	480839

REGIONES , PREFECTURAS Y PROVINCIAS.	POBLACIÓN DE LAS COMUNAS URBANAS	POBLACIÓN DE LAS COMUNAS RURALES			POBLACIÓN DEL MEDIO URBANO	POBLACIÓN TOTAL
		MEDIO RURAL	CENTROS URBANOS	TOTAL		
Settat	222448	624388	13168	637556	235616	860004
Región: Marrakech-Tensift-Al Haouz	905810	1772132	46262	1818394	952072	2724204
Marrakech-Ménara	325743	99078	7726	106804	333469	432547
Marrakech-Médina	189367	0	0	0	189367	189367
Sidi Youssef Ben Ali	157396	81895	0	81895	157396	239291
Chichaoua	22330	279975	9495	289470	31825	311800
Al Haouz	12162	401606	21322	422928	33484	435090
El Kelaâ des Sraghna	124696	551334	6398	557732	131094	682428
Essaouira	74116	358244	1321	359565	75437	433681

REGIONES , PREFECTURAS Y PROVINCIAS.	POBLACIÓN DE LAS COMUNAS URBANAS	POBLACIÓN DE LAS COMUNAS RURALES			POBLACIÓN DEL MEDIO URBANO	POBLACIÓN TOTAL
		MEDIO RURAL	CENTROS URBANOS	TOTAL		
Región: Oriental	903308	792713	72598	865311	975978	1768691
Oujda-Angad	365582	53481	0	53481	365582	419063
Jerada	74537	38630	4529	43159	79066	117696
Berkane	127835	109807	13073	122880	140908	250715
Taourirt	93222	87070	0	87070	93222	180292
Figuig	33876	65924	17211	83135	51087	117011
Nador	208328	437801	37785	475586	246113	683914
Región: Grand Casablanca	2935994	140998	4629	145627	2940623	3081621
Casablanca-Anfa	523279	0	0	0	523279	523279

REGIONES , PREFECTURAS Y PROVINCIAS.	POBLACIÓN DE LAS COMUNAS URBANAS	POBLACIÓN DE LAS COMUNAS RURALES			POBLACIÓN DEL MEDIO URBANO	POBLACIÓN TOTAL
		MEDIO RURAL	CENTROS URBANOS	TOTAL		
Al Fida Derb Sultan	386700	0	0	0	386700	386700
Méchouar de Casablanca	3956	0	0	0	3956	3956
Aïn Sebaâ-Hay Mohammadi	520993	0	0	0	520993	520993
Aïn Chock-Hay Hassani	433241	65809	4629	70438	437870	503679
Sidi Bernoussi-Zenata	209581	42870	0	42870	209581	252451
Ben M'Sick-Sidi Othmane	688181	32319	0	32319	688181	720500
Mohammadia	170063	0	0	0	170063	170063
Región: Rabat-Salé-Zemmour-Zaër	1529493	424756	31353	456109	1560846	1985602
Rabat	623457	0	0	0	623457	623457

REGIONES , PREFECTURAS Y PROVINCIAS.	POBLACIÓN DE LAS COMUNAS URBANAS	POBLACIÓN DE LAS COMUNAS RURALES			POBLACIÓN DEL MEDIO URBANO	POBLACIÓN TOTAL
		MEDIO RURAL	CENTROS URBANOS	TOTAL		
Salé	579850	45383	6569	51953	586419	631803
Skhirat-Témara	175996	68805	0	68805	175996	244801
Khémisset	150190	310567	24784	335351	174974	485541
Región: Doukala-Abda	571545	1177352	44561	1221913	616106	1793458
El Jadida	206897	730826	33171	763997	240068	970894
Safi	364648	446526	11390	457916	376038	822564
Región: Tadla-Azilal	381899	876184	66579	942763	448478	1324662
Azilal	35362	392941	26111	419052	61973	454914
Béni-Mellal	346037	483243	40468	523711	386505	869748

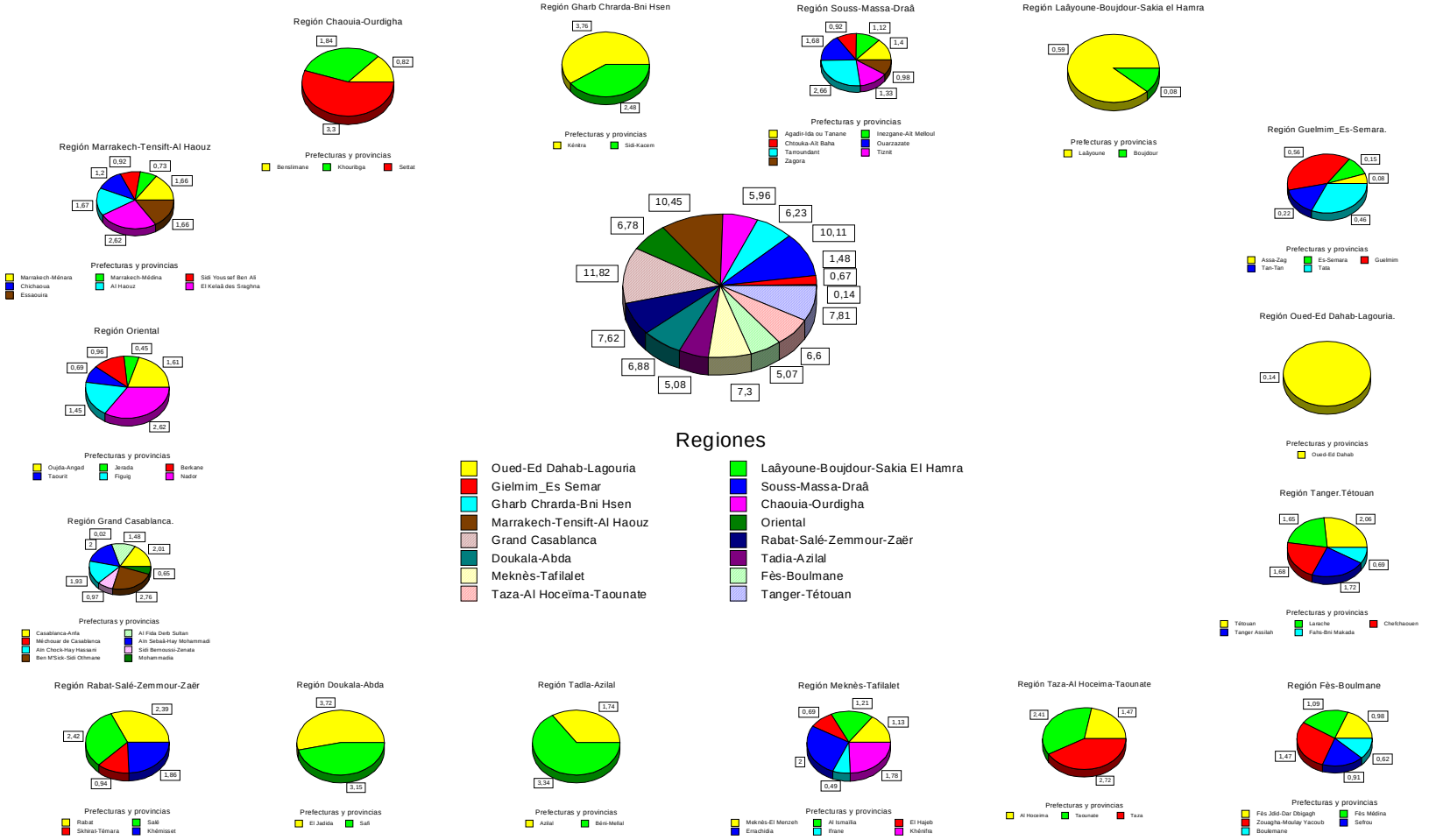
REGIONES , PREFECTURAS Y PROVINCIAS.	POBLACIÓN DE LAS COMUNAS URBANAS	POBLACIÓN DE LAS COMUNAS RURALES			POBLACIÓN DEL MEDIO URBANO	POBLACIÓN TOTAL
		MEDIO RURAL	CENTROS URBANOS	TOTAL		
Región: Meknès-Tafilalet	856510	938108	109172	1047280	965682	1903790
Meknès-El Menzeh	188224	102605	2696	105301	190920	293525
Al Ismaïlia	271734	40712	2470	43182	274204	314916
El Hajeb	65047	115447	0	115447	65047	180494
Errachidia	153725	366837	1555	368392	155280	522117
Ifrane	52017	66614	9046	75660	61063	127677
Khénifra	125763	245893	93405	339298	219168	465061
Región: Fès-Boulmane	898627	408585	15261	423846	913888	1322473
Fès Jdid-Dar Dbibagh	242757	13583	0	13583	242757	256340

REGIONES , PREFECTURAS Y PROVINCIAS.	POBLACIÓN DE LAS COMUNAS URBANAS	POBLACIÓN DE LAS COMUNAS RURALES			POBLACIÓN DEL MEDIO URBANO	POBLACIÓN TOTAL
		MEDIO RURAL	CENTROS URBANOS	TOTAL		
Fès Médina	263828	17980	3014	20994	266842	284822
Zouagha-Moulay Yacoub	265155	117439	0	117439	265155	382594
Sefrou	95554	134742	6799	141541	102353	237095
Boulemane	31333	124841	5448	130289	36781	161622
Región: Taza-Al Hoceïma-Taounate	348722	1348794	22321	1371115	371043	1719837
Al Hoceïma	103484	270384	9104	279488	112588	382972
Taounate	52274	576566	0	576566	52274	628840
Taza	192964	501844	13217	515061	206181	708025
Región: Tanger-Tétouan	1114423	898069	23540	921609	1137963	2036032

REGIONES , PREFECTURAS Y PROVINCIAS.	POBLACIÓN DE LAS COMUNAS URBANAS	POBLACIÓN DE LAS COMUNAS RURALES			POBLACIÓN DEL MEDIO URBANO	POBLACIÓN TOTAL
		MEDIO RURAL	CENTROS URBANOS	TOTAL		
Tétouan	363813	169941	3536	173477	367349	537290
Larache	197465	229991	4020	234011	201485	421476
Chefchaouen	31410	396389	11504	407893	42914	439303
Tanger Assilah	377581	65643	4480	70123	382061	447704
Fahs-Bni Makada	144154	36105	0	36105	144154	180259
TOTAL	12860364	12665882	547471	13213353	13407835	26073717 [11]

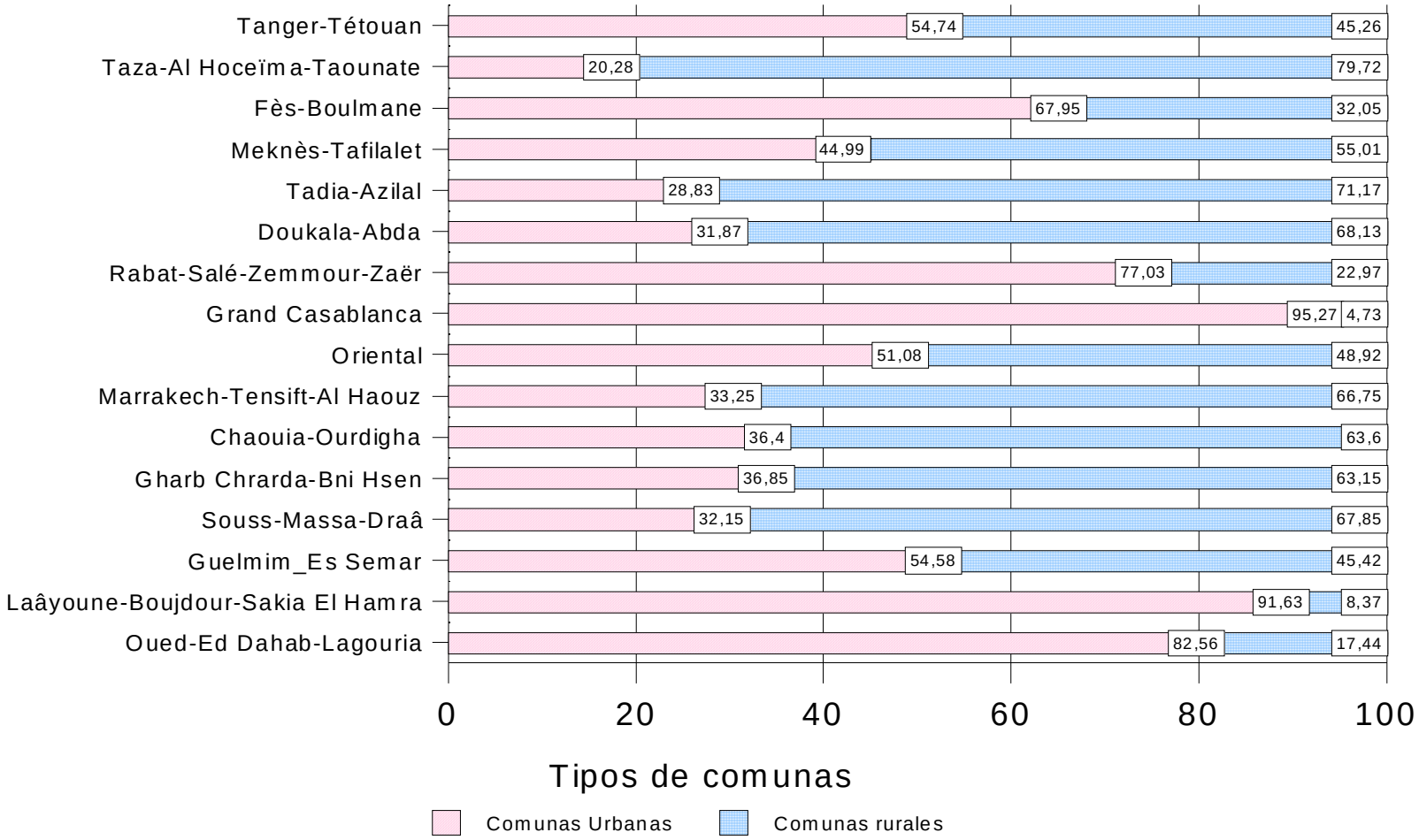
[11] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Collectivités locales en chiffres. 1998.* Publication du Centre de Documentation des Collectivités Locales. Rabat. 1998. Páginas 17 y 18.

Figura A.1.-DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR REGIONES EN PORCENTAJE[12].



[12] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op. Cit*. Pag 19

Figura A.2.-DISTRIBUCIÓN EN PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN EN TIPOS DE COMUNAS POR REGIONES[13].

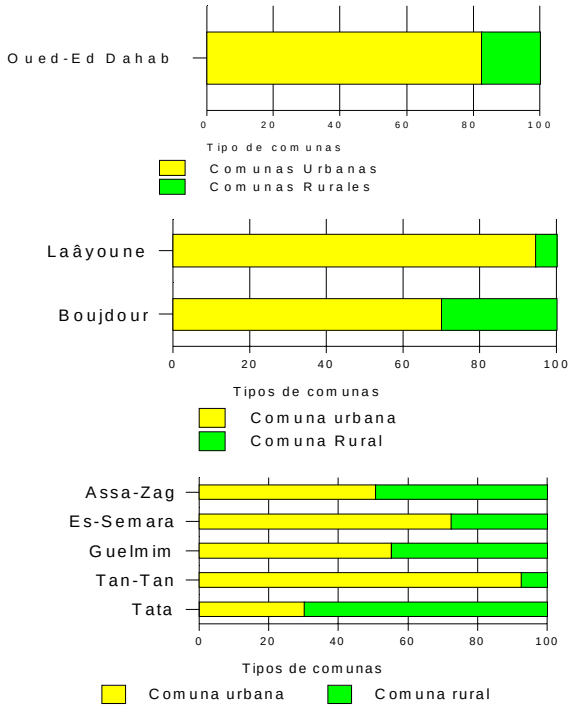


[13] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op. Cit*. Pag 20

TABLA y Figura A.3.-DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE CADA PREFECTURA Y PROVINCIA (AGRUPADAS POR REGIONES) EN TIPOS DE COMUNAS URBANAS Y RURALES (EN TANTO POR CIENTO)[14].

Prefecturas y provincias	Distribución de la población en tipos de comunas (en tanto por ciento)	
	Urbanas	Rurales
Región Oued-Ed Dahab-Lagouira		
Oued-Ed Dahab	82.56%	17.44%
Región Laâyoune-Boujdour-sakia El Hamra		
Laâyoune	94.68%	5.32%
Boujdour	69.92%	30.08%
Región Guelmim_Es-Semara		
Assa-Zag	50.72%	49.28%
Es-semara	72.37%	27.63%
Guelmim	55.19%	44.81%
Tan-Tan	92.40%	7.60%
Tata	30.19%	69.81%

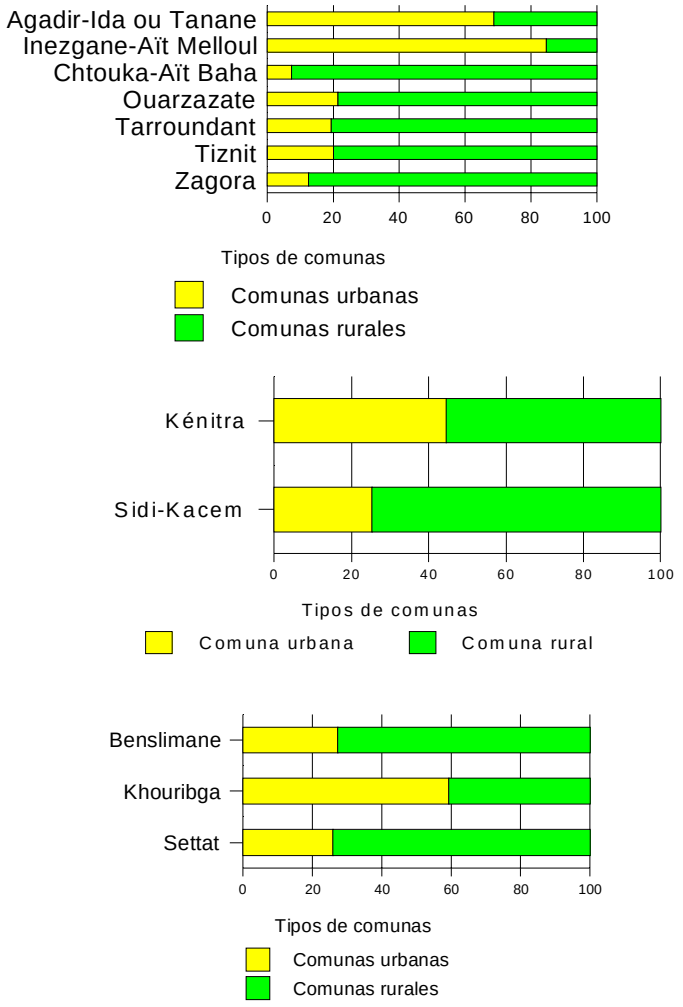
Representaciones gráficas de las distribuciones



[14] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op. Cit.* Pag 20

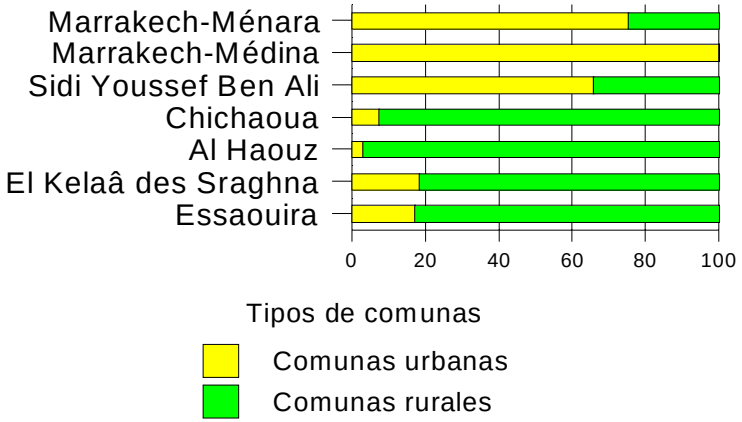
Prefecturas y provincias	Distribución de la población en tipos de comunas (en tanto por ciento)	
	Urbanas	Rurales
Región Oued-Ed Dahab-Lagouira		
Oued-Ed Dahab	82.56%	17.44%
Boujdour	69.92%	30.08%
Assa-Zag	50.72%	49.28%
Es-semara	72.37%	27.63%
Guelmim	55.19%	44.81%
Tan-Tan	92.40%	7.60%
Tata	30.19%	69.81%
Región Gharb Chrarda-Bni Hsen		
Kénitra	44.46%	55.54%
Sidi-Kacem	25.32%	74.68%
Región Chaouia-Ourdigha		
Benslimane	27.32%	72.68%
Khouribga	59.26%	40.74%
Settat	25.87%	74.13%

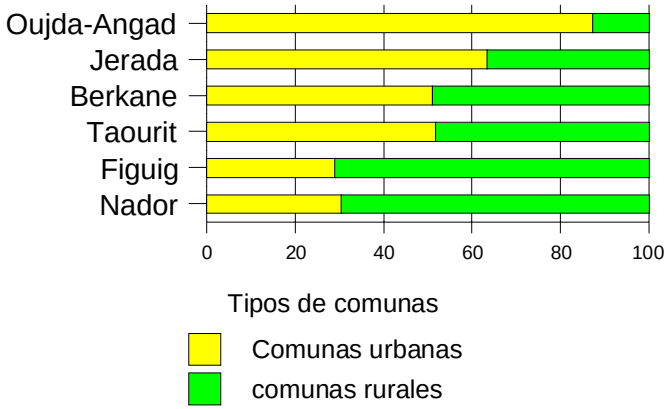
Representaciones gráficas de las distribuciones



Prefecturas y provincias	Distribución de la población en tipos de comunas (en tanto por ciento)	
	Urbanas	Rurales
Región Marrakech-Tensift-Al Haouz		
Marrakech-Ménara	75.31%	24.69%
Marrakech-Médina	100.0%	0.0%
Sidi Youssef Ben Ali	65.78%	34.22%
Chichaoua	7.16%	92.84%
Al Haouz	2.80%	97.20%
El Kelaâ des Sraghna	18.27%	81.73%
Essaouira	17.09%	82.91%
Región Oriental		
Oujda-Angad	87.24%	12.76%
Jerada	63.33%	36.67%
Berkane	50.99%	49.01%
Taourit	51.71%	48.29%
Figuig	28.95%	71.05%
Nador	30.46%	69.54%

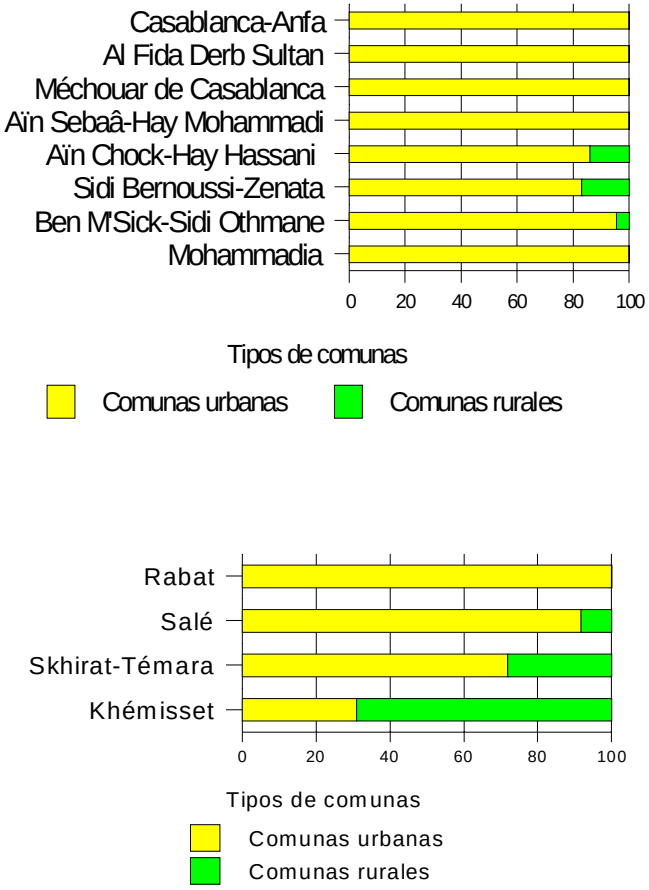
Representaciones gráficas de las distribuciones





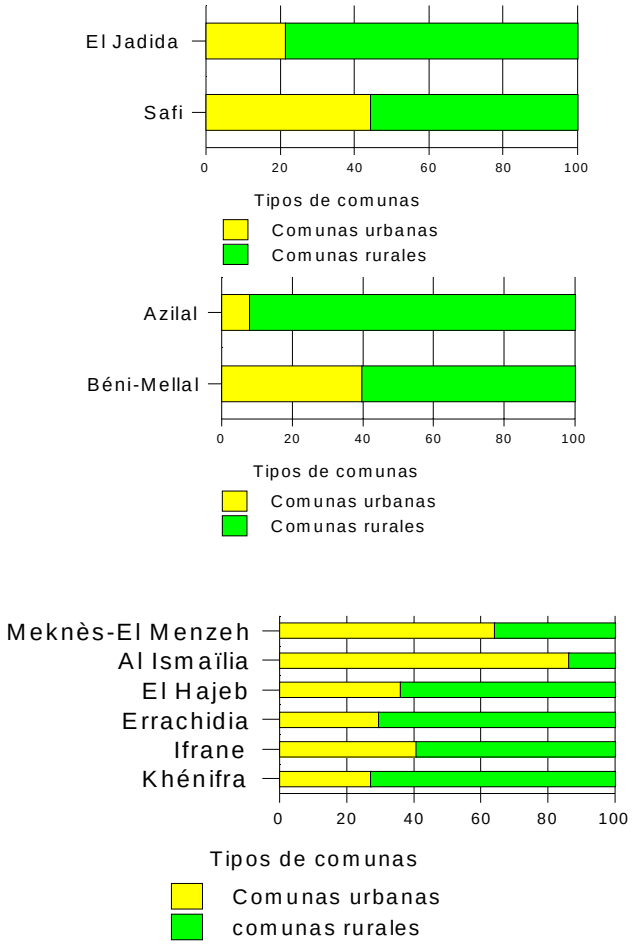
Prefecturas y provincias	Distribución de la población en tipos de comunas (en tanto por ciento)	
	Urbanas	Rurales
Región Grand Casablanca		
Casablanca-Anfa	100.0%	0.0%
Al Fida Derb Sultan	100.0%	0.0%
Méchouar de Casablanca	100.0%	0.0%
Aïn Sebaâ-Hay Mohammadi	100.0%	0.0%
Aïn Chock-Hay Hassani	86.02%	13.98%
Sidi Bernoussi-Zenata	83.02%	16.98%
Ben M'Sick-Sidi Othmane	95.51%	4.49%
Mohammadia	100.0%	0.0%
Región Rabat-Salé-Zemmour-Zäer		
Rabat	100.0%	0.0%
Salé	91.78%	8.22%
Skhirat-Témara	71.89%	28.11%
Khémisset	30.93%	69.07%

Representaciones gráficas de las distribuciones



Prefecturas y provincias	Distribución de la población en tipos de comunas (en tanto por ciento)	
	Urbanas	Rurales
Región Doukala-Abda		
El Jadida	21.31%	78.69%
Safi	44.33%	55.67%
Región Tadla-Azilal		
Azilal	7.88%	92.12%
Béni-Mellal	39.79%	60.21%
Región Meknès-Tafilalet		
Meknès-El Menzeh	64.13%	35.87%
Al Ismaília	86.29%	13.71%
El Hajeb	36.04%	63.96%
Errachidia	29.44%	70.56%
Ifrane	40.74%	59.26%
Khénifra	27.04%	72.96%

Representaciones gráficas de las distribuciones



Prefecturas y provincias	Distribución de la población en tipos de comunas (en tanto por ciento)	
	Urbanas	Rurales
Región Fès-Boulmane		
Fès Jdid-Dar Dbigah	94.70%	5.30%
Fès Médina	92.63%	7.37%
Zouagha-Moulay Yacoub	69.30%	30.70%
Sefrou	40.30%	59.70%
Boulemane	19.39%	80.61%
Región taza-Al Hoceïma-Taounate		
Al Hoceïma	27.02%	72.98%
Taounate	8.31%	91.69%
Taza	27.25%	72.75%
Región Tanger-Tétouan		
Tétouan	67.71%	32.29%
Larache	45.77%	54.23%
Chefchaouen	7.15%	92.85%
Tanger Assilah	84.34%	15.66%
Fahs-Bni Makada	79.97%	20.03%

Representaciones gráficas de las distribuciones

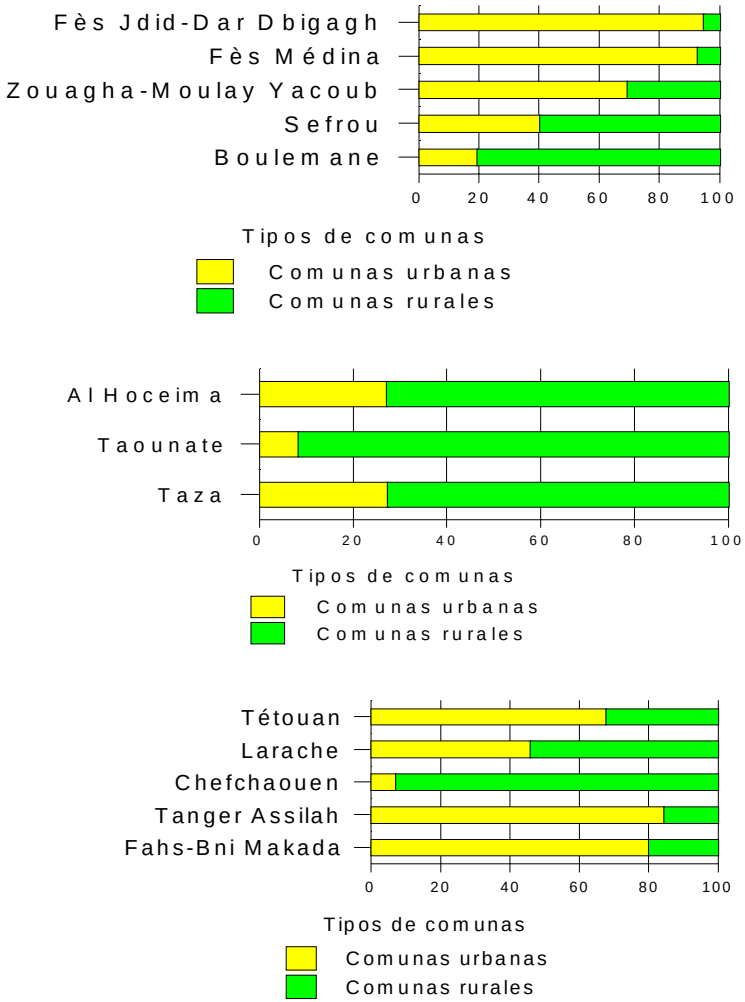


Figura A.4.-Distribución del total de la población por tipo de comunas en tanto por ciento[15].

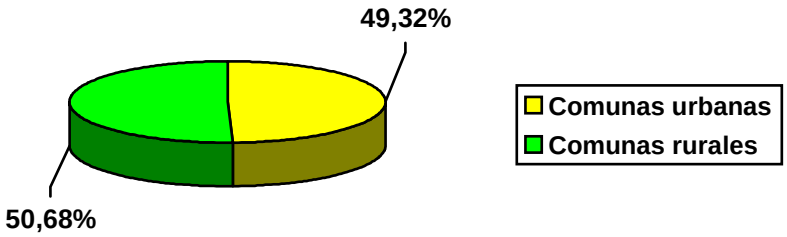
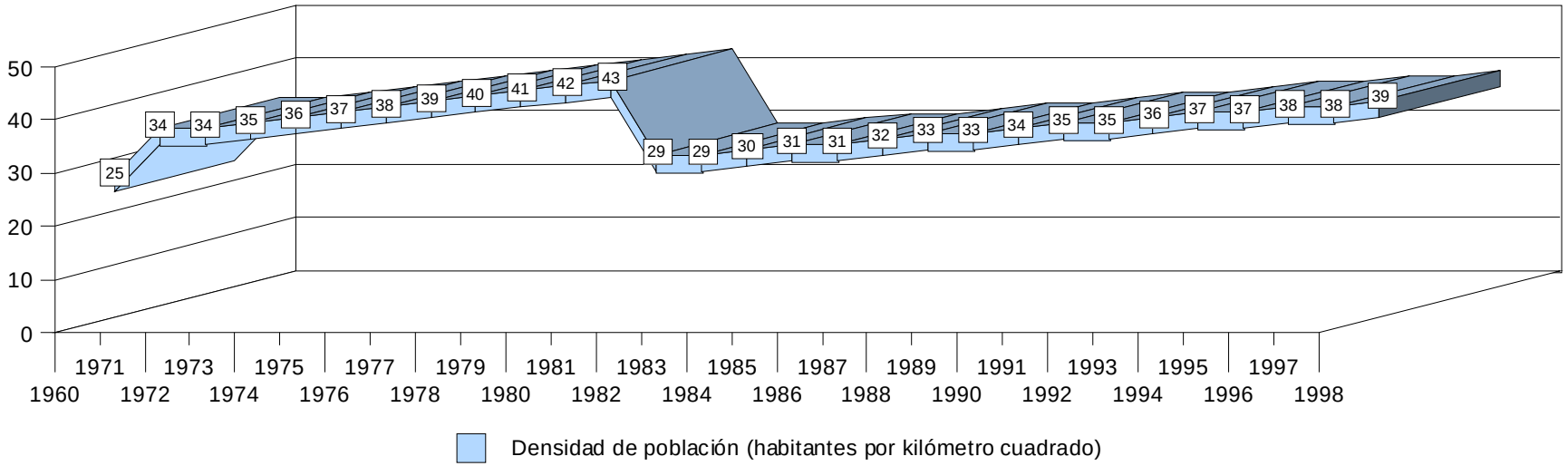


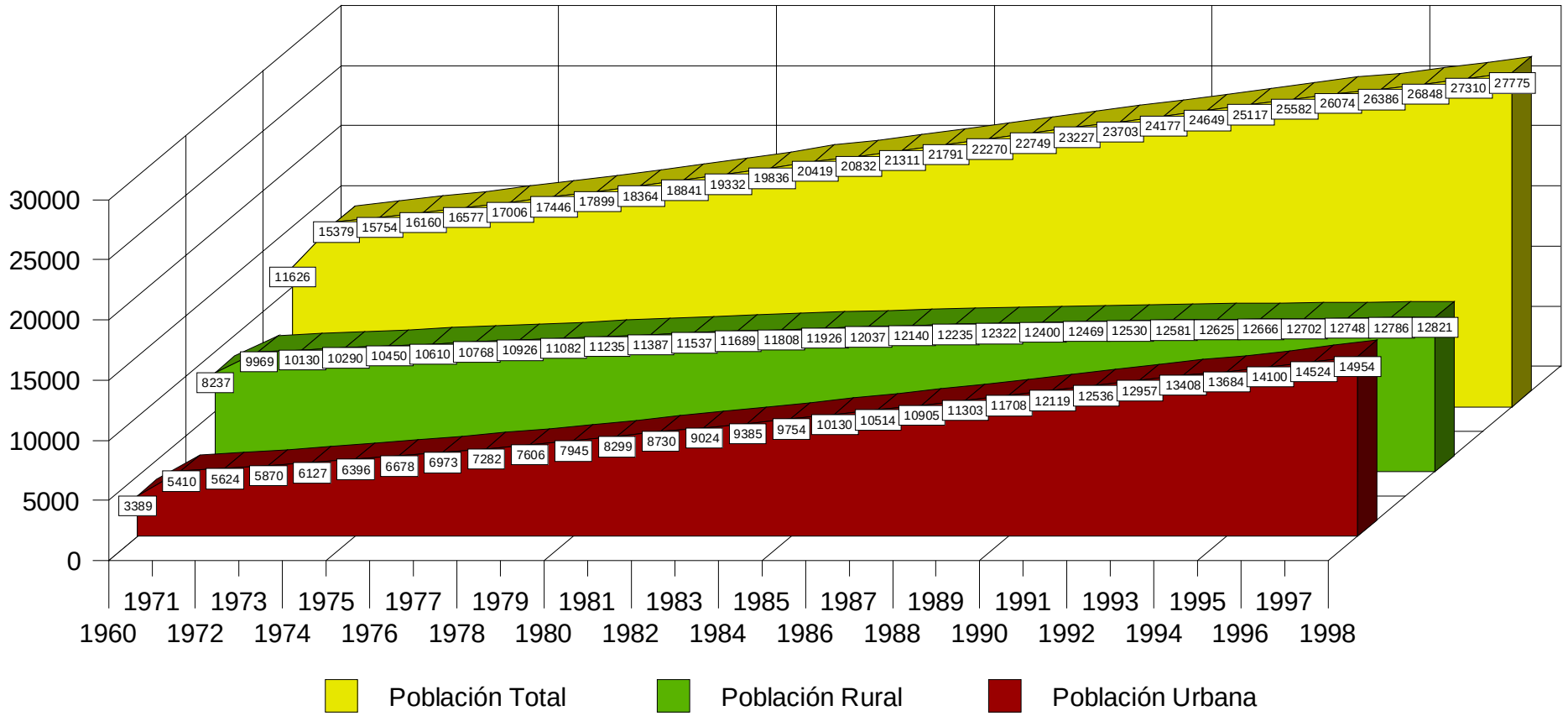
Figura A.5.-Evolución temporal de la densidad de población[16].



[15] ROYAUME DU MAROC. MINISTÈRE DE L´INTÉRIEUR. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Op. Cit*. Pag 20

[16] ROYAUME DU MAROC. PRÉMIER MINISTRE. MINISTERE DE LA PREVISION ECONOMIQUE ET DU PLAN. *Annuaire Statistique du Maroc. 1999.* Pag 15. Direction de la Statistique. 1999

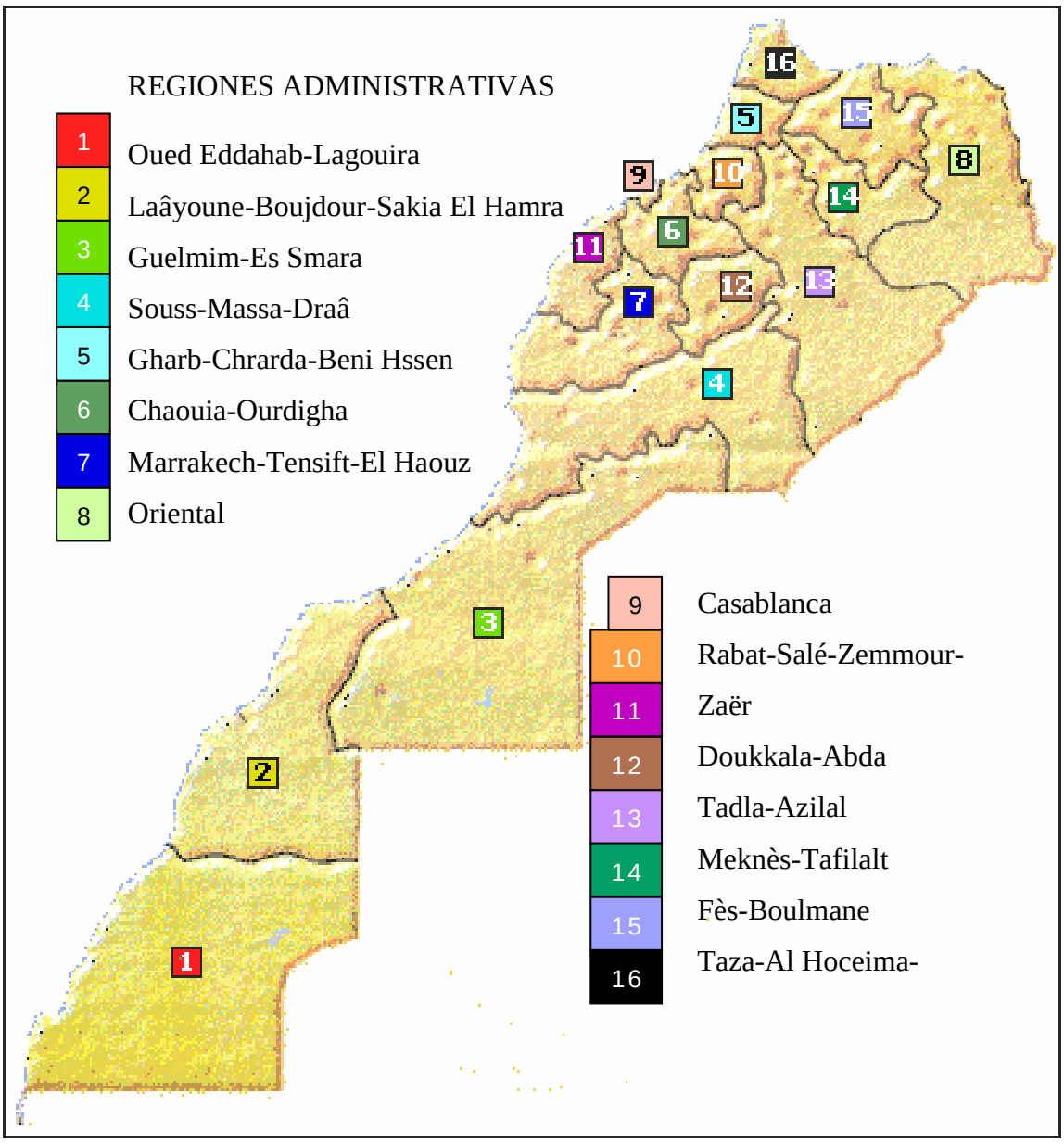
Figura A.6.-Evolución de la población (en miles)[17].



[17] ROYAUME DU MAROC. PRÉMIER MINISTRE. MINISTERE DE LA PREVISION ECONOMIQUE ET DU PLAN. *Annuaire Statistique du Maroc. 1999.* Pag 15. Direction de la Statistique. 1999

ANEXO 2

Fígura B.1.-División regional.



GLOSARIO

Aar: El sacrificio del cordero.

Agadir: Tienda colectiva

Almocadén*:* Jefe de barrio. Asistía al *bajá* contribuyendo al mantenimiento del orden y participando en las expediciones para la percepción del impuesto excepcional o para el reclutamiento de contingentes.

Amels: Gobernadores de las ciudades.

Amghar: Ejecutivo de la *yemáa*. Nombrado durante un año por el *caíd*, tras ser propuesto por la *yemáa*.

Amine al mostafad: Administrador financiero de la ciudad.

Bay´a: Es establecida entre los convertidos al Islam y el profeta Mohammad, retomado por los jalifas y después por los sultanes. la *Bay´a* es un contrato que reconoce la autoridad preestablecida de una persona y el compromiso de fidelidad a esa autoridad por la comunidad.

Bajá*:* Término de origen turco. A partir de 1912 el término "*bajá*" designaba *Amel* o gobernador de la ciudad. En la actualidad es un agente de autoridad.

Baraka: signo de santidad, poder sobrenatural.

Caíd: Era el jefe absoluto de las tribus no militarizadas pero que estaban sometidas al impuesto territorial. Normalmente pertenecían a una sola de las familias ancianas, influyentes y respetadas en la tribu; a veces compraba su cargo al Sultán, aunque luego la reembolsaba a través de sus administrados. En la actualidad es un agente de autoridad en el mundo rural.

Cadi: Juez de la chari´a

Cherif: Descendiente directo del profeta Mahoma.

Dahir: Las decisiones reales son tomadas bajo esta forma de *dahir* y decreto real.

Fakhda: Antes era el cuadro de explotación agrícola y pastoral.

Fellah: Es el campesinado tradicional.

Guish: Tribus que suministraban sus fuerzas al *Majzén* para tareas militares.

Habus: Bienes de una fundación piadosa.

Hisba: Institución musulmana de carácter urbano. Es una práctica islámica y una función social, significa por un lado la lucha contra las injusticias, los abusos, atentados contra el pudor público y por otro lado, la incitación al bien y a la equidad.

Yemáa*:* Institución de carácter deliberante que tenía como ejecutivo el *amghar*. Son instituciones características de la zona beréber y se formaban a distintos niveles: había una para la tribu, para la fracción de tribu y para el *duar*. Se regían a través de las costumbres y estaban formados por los notables de la tribu.

Khatibs*:* Encargados de dirigir la oración

Kutla*:* Alianza que reagrupa a los anteriores partidos de la oposición constituida por los siguientes partidos: Istiqlal, USFP, UNFP, PPS, OADP.

Laachour*:* Impuesto coránico.

Lëffs*:* Alianzas establecidas para la guerra y que implican a la integridad del grupo automáticamente. (Se da en la zona beréber).

Maks: Impuesto indirecto que no se ajusta a la *chari´a*.

Medjliss*:* Asambleas deliberantes integradas por marroquíes en el municipio de Fez. Se dan durante el Protectorado.

Almotacén*:* Preboste de mercancías que jugaba un papel importante en la actividad económica de la ciudad.

Mouda´*:* Significa entorno. En realidad, estaba formado por varios grupos familiares (*ikhs)* de distinta provenencia. La Mouda´ tiene una menor importancia y cohesión en las regiones independientes que la fracción.

Naïba*:* Impuesto territorial.

Oumana*:* Notables que no formaban parte de los agentes del *Majzén* y que se encargaban de la percepción de los impuestos.

Qânoûns*:* poder reglamentario del Sultán

Rogui: Rebelde, pretendiente al Trono.

Shura*:* La práctica de la consulta.

Siba*:* Disidencia o revuelta.

Ulema*:* Representantes de la comunidad musulmana.

Visir*:* Los miembros del *Majzén* que ejercían funciones ministeriales.

Wifaq*:* Bloque formado por los partidos UC, PND, MP. (frente a la *Kutla* formada por la oposición).

Wilayas*:* No están dotadas de personalidad moral y constituyen únicamente un cuadro administrativo destinado a asegurar una mejor coordinación entre un cierto número de prefecturas y provincias.

***Zakat**:* Impuesto coránico.