

1ª PARTE: REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: FUNDAMENTOS Y DESAFÍOS

I. FACTORES DESENCADENANTES DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA

El advenimiento de la constitución de 2011 y, más recientemente, los Discursos Reales, permitieron desencadenar una reflexión real sobre una reforma estructural de la Administración Pública, suplantando las políticas y medidas de adaptación y ajuste poco concluyentes practicadas anteriormente.

II. PRINCIPALES EJES DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La reforma de la Administración pública abarca varios ejes principales. Está dirigida por el Ministerio encargado de la Función pública y eso, de manera coordinada con los departamentos ministeriales interesados. Los principales ejes de esta reforma:

- Exploración de las pistas de modernización del sistema de la Administración pública;
- Consolidación de las herramientas de buena gobernanza;
- Valorización de los recursos humanos.

III. REFORMA PRESUPUESTARIA

La reforma presupuestaria concierne principalmente el control de los costes de personal en el marco de contener la evolución de estos gastos y, al final, reducirlos del 11,5% a menos del 10% del PIB, y la aplicación de las disposiciones de la Ley Orgánica nº 130.13 relativa a la Ley de Finanzas.

2ª PARTE: RECURSOS HUMANOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA MARROQUÍ

I. EVOLUCIÓN DEL EFECTIVO DE LA POBLACIÓN Y DEL PERSONAL CIVIL DURANTE EL PERIODO 2008-2018.

1. Efectivo y población

En 2018, y con una población adicional de 3.829.000 personas en comparación con 2008, el efectivo de la población del Reino ha alcanzado el número de

35.220.000 habitantes. La tasa de crecimiento global de la población es del 12,2% en comparación con 2008, es decir, una tasa de crecimiento anual promedio del 1,16% durante esta última década.

Durante el período de 2008-2018, el efectivo presupuestario del personal civil del Estado se ha incrementado considerablemente del 6,36% pasando de 534.645 a 568.655, es decir, una tasa de crecimiento anual promedio de 0,62% que se aproxima a la evolución constatada de la población activa (0,7%).

2. Evolución de las creaciones y eliminaciones de puestos presupuestarios.

La evolución del efectivo de funcionarios civiles del Estado es el resultado del efecto combinado de las operaciones de creaciones y eliminaciones de los puestos presupuestarios durante los años anteriores.

2.1 Creaciones de los puestos presupuestarios

A fin de dotar los departamentos ministeriales de recursos humanos necesarios, el gobierno ha redoblado sus esfuerzos durante la última década [2008-2018] en términos de creación de puestos presupuestarios, creando en total 231.552 puestos presupuestarios a los cuales se añaden los 55.000 puestos creados a nivel de las Academias Regionales de Educación y Formación (AREF) para la contratación de docentes contractuales.

Durante el período 2008-2018, se había asignado prioridad a los departamentos sociales y de seguridad. De hecho, el 77% de los puestos creados fueron asignados a los departamentos de Educación, Enseñanza Superior, Interior, Salud y Justicia.

Por otra parte, para el año presupuestario 2018, 19.315 puestos presupuestarios fueron creados por la ley de finanzas, de los cuales 50 puestos serán distribuidos por el jefe de gobierno entre los distintos departamentos ministeriales o instituciones. De ello se desprende que los departamentos de Interior, Salud y Enseñanza Superior monopolizan el 65,7% de la totalidad de los puestos creados para este año.

2.2 Eliminaciones de puestos presupuestarios

La cantidad de puestos suprimidos en 2008 fue de 5.461 puestos, frente a 19739 puestos en 2016 y 22,518 puestos en 2017. En 2018, estas eliminaciones alcanzarían 12575 puestos presupuestarios. Esta caída registrada en 2018 en comparación con el año anterior se debe esencialmente a la implementación de las medidas de la reforma paramétrica del régimen de las pensiones civiles, incluido el aumento progresivo, a partir del 1º de enero de 2017, la edad legal de jubilación de 60 a 63 años, a razón de 6 meses al año.

3. Concurso de acceso a la función pública

Desde el año 2012 y hasta el primer semestre de 2018, se procedió a la organización de 1.562 concursos para cubrir 103.932 puestos presupuestarios, a razón de 67 puestos abiertos por concurso.

Para el primer semestre del año 2018, el número de puestos abiertos a concurso superó los 12.945 puestos para 105 concursos organizados, es decir, un promedio de 123 puestos/concurso. Un promedio considerablemente superior que el registrado en los últimos años.

4. Nombramientos a cargos superiores

Desde la entrada en vigor de la ley n° 02.12, del 17 de julio de 2012, relacionada con el nombramiento a las funciones superiores y hasta la fecha del 24 de junio de 2018, el Consejo de Gobierno aprobó 889 nombramientos a cargos superiores en aplicación del artículo 92 de la Constitución.

Se desprende del análisis de la evolución de la distribución de estos nombramientos por puesto y por sexo, durante el período considerado, lo siguiente:

- Desde el establecimiento del nuevo procedimiento de nombramiento a los cargos superiores, el puesto de Director sigue siendo el empleo más deliberado en el Consejo de Gobierno, seguido de los empleos estatutarios (Ingenieros Generales, Administradores Generales, médicos generales y asimilados...);
- El número de mujeres nombradas, por decreto, a los cargos superiores después de la deliberación en el Consejo de Gobierno asciende a 106 nombramientos para el período 2012-2018, es decir, una tasa de feminización del 11,92%;

- El puesto de Inspector General es el puesto más representativo en términos del número de mujeres nombradas (13,79%), seguido del puesto de Director (13,34%) y del puesto de Secretario General (12,82%).

II. DISTRIBUCIÓN ACTUAL DE LOS EFECTIVOS DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO

En 2018, la función pública marroquí dispone de un efectivo civil de 568.655 funcionarios. El análisis de la estructura de este efectivo permite tener una evaluación del capital humano del cual dispone la administración pública.

1. Distribución por departamento

El análisis de la distribución de los efectivos presupuestarios civiles del Estado por departamento para el año 2018 muestra una concentración de casi el 90% de estos efectivos a nivel de seis departamentos ministeriales. De hecho, el Departamento de Educación Nacional y Enseñanza Superior monopoliza el 51% de los recursos humanos civiles en la administración pública, seguido por los departamentos del Interior (23%), Salud (9%), Justicia (3%) y Economía y Finanzas (3%). Los demás departamentos ministeriales reunidos emplean al 11 % de los funcionarios civiles.

El departamento de la Educación Nacional, que es el primer empleador público y moviliza el primer presupuesto sectorial, ha iniciado un proceso de reforma que permite mejorar la oferta escolar en adecuación con los recursos movilizados y esto, de acuerdo con la visión estratégica de la reforma de la Escuela Marroquí (2015-2030). En este sentido, 55.000 docentes han sido contratados por las AREF a través de contratos para los años académicos 2016/17; 2017/18; 2018/19 para satisfacer las urgentes necesidades de recursos humanos expresadas por este departamento.

2. Clasificación por grupos de escalas

El análisis de la estructura del personal civil del Estado por grupo de escalas muestra los siguientes resultados:

- Una preponderancia de la categoría de ejecutivos formada por funcionarios clasificados en escala 10 y superior, con una tasa del 65,8 %. Esta mejora continua de la tasa personal-supervisor, que en 2008 se situaba en torno

al 51%, se debe en gran parte a los avances normales y excepcionales en rango y también a las operaciones de contratación orientadas estos últimos años hacia los ejecutivos y directivos superiores;

- Los efectivos del personal de ejecución clasificado en las escalas 5 y 6 y el personal de control (escalas 7 a 9) se ha estabilizado, respectivamente, en alrededor de 18,8 % y 15,4 % del efectivo civil total.

3. Desglose por estatuto

El personal civil de la función pública se rige por tres principales tipos de estatutos, a saber: los estatutos interministeriales, los demás estatutos particulares y los estatutos especiales. Así, en un efectivo civil de 555.871 funcionarios regidos por estos tres tipos de estatutos tenemos:

- El personal interministerial que agrupa entre otros los administradores, ingenieros, médicos, enfermeros, técnicos, redactores, asistentes administrativos y asistentes técnicos, representa el 27%.
- El 70% de este efectivo se rige por otros estatutos particulares. Se trata de algunas categorías de funcionarios dependientes de la Justicia, Interior, Asuntos Exteriores y de Cooperación, Enseñanza Superior, Educación Nacional, y Economía y Finanzas;
- El personal dependiente de los estatutos especiales que rigen los cuerpos de magistrados del poder judicial, los magistrados de las jurisdicciones financieras, los administradores del Interior, los agentes de autoridad y los funcionarios de las dos cámaras del Parlamento representan una proporción del 3%.

Se desprende del análisis de la estructura del personal interministerial, de 152,159 funcionarios en total, lo que sigue:

- Los asistentes técnicos y administrativos (escalas 6 a 8), con un efectivo que asciende a 42.010 funcionarios, representan el 28 % del efectivo del personal interministerial;
- Los técnicos y redactores (escala 8 a 11) con un efectivo de 24.842 representan el 16 %;

- Los enfermeros, 28.785 en total, representan cerca del 19% de los cuerpos interministeriales;
- Los administradores e ingenieros representan respectivamente el 20% (30.310 administradores) y el 7% (11.055 ingenieros), o sea el 27% del total de los interministeriales;
- El número de médicos que ejercen en la función pública es de 13.098, o sea casi el 9% del cuerpo interministerial y aproximadamente el 2% del efectivo civil global.

Por lo que atañe al personal dependiente de los demás estatutos particulares, y cuyo efectivo asciende a 388.816, el personal dependiente del estatuto particular del personal del MEN sigue siendo el efectivo más preponderante con una cuota del 63,5%, seguido por el personal de seguridad con una proporción del 23,2%.

4. Desglose por servicios externos y servicios centrales

La desconcentración administrativa es una de las principales obras de la reforma y modernización de la administración marroquí. Tiene por objetivo el establecimiento de un sistema eficiente de la organización administrativa que acompaña a la organización territorial descentralizada basada en la regionalización avanzada y también una herramienta principal para la implementación de la política general del Estado a nivel territorial. En este marco, una distribución equilibrada de los funcionarios y competencias, entre los servicios centrales y los servicios externos, permite consolidar el establecimiento de esta administración de proximidad y reforzar su posición como vector esencial en la gestión local.

Aunque la tasa de la desconcentración administrativa es significativa (alrededor del 90%), la distribución de poderes y competencias entre el central y el local se mantiene por debajo de las expectativas, ya que generalmente no supera una transferencia de atribuciones mediante delegación de firma.

5. Distribución por tramo de edad

El análisis de la pirámide actual de edad permite, por una parte, tener una visibilidad en términos de previsiones de previstas jubilaciones y, por otra parte, seguir la evolución del repertorio de empleos y competencias dentro de la administración.

La estructura de los efectivos civiles por tramos de edad permite constatar que los jóvenes funcionarios menores de 35 años constituyen el 26% del efectivo global de los funcionarios civiles del Estado, y que los funcionarios pertenecientes a los tramos de edad 35,50 y 50 años y más constituyen respectivamente 40% y 34%.

6. Distribución de las jubilaciones por límite de edad de previstos para el periodo 2018-2021

Para el período 2018-2021, las jubilaciones por límite de edad acumuladas previstas alcanzarán 49.845 jubilaciones, lo que representa el 9% del efectivo de los funcionarios civiles.

7. Desglose por género

Pese al progreso alcanzado en las condiciones de empleo de la mujer en la administración pública, la consolidación de la paridad hombre-mujer sigue siendo un objetivo prioritario del gobierno en torno al cual deben centrarse los esfuerzos de los distintos participantes.

Actualmente, la tasa de feminización en la administración es de 34,7% contra 65,3% para los hombres. El análisis del grado de representatividad femenina según tres indicadores refleja lo siguiente:

- **En relación con el efectivo civil total de la función pública**, el efectivo femenino se concentra en casi el 90% a nivel de seis departamentos ministeriales, a saber, la Educación Nacional, Salud, Interior, Justicia, Enseñanza Superior y Economía y Finanzas.
- **En relación con el efectivo global de mujeres en la función pública**, dos departamentos de carácter social emplean a casi el 72%, a saber, la Educación Nacional (56,5%), seguido por el Ministerio de Salud con una tasa del 15,5%.
- **Comparado con el efectivo civil masculino dentro de cada departamento**, el análisis de la distribución de los efectivos de las mujeres revela que:
 - El efectivo femenino del personal de Salud es de 61,2% contra un efectivo masculino de 38,8%;
 - El 43,7% del efectivo del personal de Justicia son mujeres;

- Para los departamentos de Educación Nacional, Economía y Finanzas y Enseñanza Superior, las tasas de empleo femenino son del 39,9%; 38,8% y 34,2% respectivamente.

8. Distribución por región

La regionalización avanzada adoptada por Marruecos constituye una opción estratégica para instaurar un nuevo modo de gobernanza territorial, con nuevas regiones dotadas de sus propios recursos humanos y materiales, y destinadas a ser locomotoras de un desarrollo integrado y sostenible en todos los dominios. Sin embargo, la distribución actual de los funcionarios civiles del Estado por región muestra grandes disparidades. De hecho, cerca del 70% del personal civil del Estado se concentra en cinco regiones:

- Rabat-Salé- Kenitra: 23%;
- Casablanca-Settat: 15%;
- Fez-Meknes y Tánger-Tetuán-Al Hoceima: 11 %;
- Marrakech-Safi: 10%.

La disparidad constatada entre las regiones en términos de distribución de recursos humanos ha planteado la cuestión acerca de la capacidad de estos efectivos para asegurar la gestión de los servicios administrativos dirigidos a una población en pleno cambio económico y social.

Así, y a fin de acompañar y conseguir el éxito de la obra de la regionalización avanzada, el gobierno prepara un proyecto de carta sobre la desconcentración administrativa que debe fijar las reglas generales de la organización administrativa y financiera de los servicios desconcentrados del Estado y en particular los principios que rigen las relaciones de estos servicios con las colectividades territoriales y las organizaciones correspondientes.

3ª PARTE: GASTOS DE PERSONAL

El componente de los gastos de personal representa una gran parte de los gastos de las administraciones públicas, con más del 33% del presupuesto general. Debido al peso y la dinámica de los gastos públicos, el control de su evolución constituye un desafío primordial del control del gasto público.

I. GASTOS DE PERSONAL DURANTE EL PERÍODO 2008-2018

Entre 2008 y 2018, los gastos de personal pasaron de 70,29 MMD a 108,85 MMD, es decir, una evolución del 55% durante el período.

Pueden distinguirse dos fases durante estos últimos diez años:

- **Antes de 2012:** donde el crecimiento fue fuerte, 8,31% en promedio anual y resulta esencialmente de la ejecución de las decisiones de las revisiones salariales tomadas en el marco del diálogo social a favor del personal del Estado.
- **2012-2018:** donde el progreso de los gastos de personal se ralentizó (2,01% en promedio por año). Esta ralentización se debe en parte al efecto combinado de las eliminaciones de los puestos presupuestarios tras las jubilaciones y las medidas tomadas por el gobierno tendente al control de la evolución de los gastos de personal.

1. Evolución de la ratio de gastos de personal en relación con el Producto Interno Bruto (PIB)

Desde 2008, la ratio de los gastos de personal en relación con el PIB ha registrado una evolución promedia anual de alrededor de **10,41%** (excluyendo las cotizaciones patronales según la jubilación y la cobertura médica). Sin embargo, este indicador sigue siendo elevado en comparación con el registrado en la región del Oriente Medio y el Norte de África (MENA), con una tasa del 9,67%, y también en los países de la OCDE, donde esta ratio generalmente no supera el 10%.

2. Evolución de la ratio de los gastos de personal en relación con el Presupuesto General (BG)

Considerados como el primer puesto del gasto público, los gastos de personal representan el 33,39% del Presupuesto General en 2018, y para el periodo 2008-2018, con un promedio de 33,37% de los gastos del BG se han asignado al pago de los salarios de los funcionarios.

3. Evolución de la ratio de los gastos de personal en relación con el Presupuesto de Funcionamiento

Durante el periodo 2008-2018, los créditos asignados a los gastos de personal representan más de la mitad del presupuesto de funcionamiento con un promedio de 53,44% por año.

4. Evolución de la ratio de los gastos de personal en relación con los Ingresos Ordinarios

Durante el período 2008-2018, la proporción de los ingresos ordinarios asignada a los gastos de personal ha alcanzado un promedio de 39,59% por año. En 2018, esta proporción alcanza el 46,34%. Esta situación reduce los márgenes a nivel del Presupuesto de Funcionamiento y, así, limita las posibilidades de reasignación de créditos en beneficio del presupuesto de inversión.

II. SITUACIÓN DE LOS GASTOS DE PERSONAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA PARA EL AÑO 2018

1. Desglose de los gastos de personal civil por departamentos

El desglose por departamento de los gastos de personal del Estado, para el año 2018, muestra que casi el 90% de los gastos de personal civil del Estado son concentrados a nivel de seis departamentos, a saber, el de la Educación Nacional, Formación Profesional, Enseñanza Superior e Investigación Científica con 52,4%, seguido por el del Interior con 17,7% y los Ministerios de Salud, Justicia, Economía y Finanzas, Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional, con 9,9%, 4,6%, 2,8% y 2,7% respectivamente. Los demás departamentos consumen casi el 10%.

La concentración de los gastos de personal y de los efectivos en algunos departamentos (Educación Nacional, Interior, Salud...) es el resultado lógico de la naturaleza y la sensibilidad de las misiones imprescindibles asignadas a estos departamentos.

2. Desglose de los gastos de personal civil por región

La distribución por región de los gastos de personal civil y del PIB permite comprobar el vínculo que puede establecerse entre la asignación de recursos humanos a nivel de cada región y la contribución de esta última a la producción nacional. De ello se desprenden las siguientes conclusiones:

- 71,25% de los gastos de personal se concentran en las regiones de Rabat-Salé-Kenitra, Casa-Settat, Fez-Meknes, Tánger-Tetuán-Al Hoceima y Marrakech-Safi;
- La región de Rabat-Salé-Kenitra, cuya contribución al PIB es del 16,3%, monopoliza casi 23,5% de los gastos de personal. Esta concentración se debe principalmente a la reagrupación de los departamentos centrales en la ciudad de Rabat;
- La correlación es inobservada entre la distribución de los gastos de personal por región y la contribución al PIB. En efecto:
 - A nivel de la región de Casa-Settat, polo económico de primer rango, donde la proporción del PIB es la más elevada (32%) y que cuenta con una población importante, los gastos de personal representan solo el 16,23%;
 - Las cuatro regiones de Casablanca-Settat, Tánger-Tetuán-Al Hoceima, Fez-Meknes y Marrakech-Safi han creado el 70% de la riqueza nacional y monopolizan el 47,75% de la masa salarial global, mientras las demás ocho regiones absorben el 52,25% de esta masa salarial pero solo contribuyen con el 32% al producto interno bruto.

3. Desglose de los gastos de personal por escala

El análisis de la distribución de los gastos de personal para el año 2018 por grupo de escala puso de relieve los siguientes resultados:

- Los salarios del personal clasificado en las escalas 5 y 6 (personal de ejecución) representan el 13,41% del total de los gastos de personal;
- La carga salarial del personal de control (funcionarios clasificados en las escalas 7 a 9) representa el 17,71% de la masa total;
- Los salarios dirigidos a los ejecutivos y altos directivos del Estado (personal clasificado en la escala 10 y más) absorben 68,88% de la masa global. Esta fuerte concentración se debe principalmente a la aceleración del ritmo de avances de rango y a la contratación masiva de ejecutivos durante estos últimos años.

4. Principales indicadores relacionados con los niveles de los salarios en la función pública para el año 2018

4.1 Salario neto mensual promedio en la función pública

El salario mensual neto promedio en la función pública aumentó en un 32,44% entre 2008 y 2018 pasando de 5.650 DH a 7.549 DH, o sea un incremento promedio anual de 2,94%.

4.2 Salario mensual neto promedio por departamento

En 2018, el salario promedio neto registrado en el Departamento de la Enseñanza Superior asciende a 14.278 dirhams contra 11.060; 9447; 8318; 7544 y 6099 DH constatados respectivamente a nivel de los departamentos de Justicia, Salud, Educación Nacional, Economía y Finanzas e Interior.

4.3 sueldo neto promedio por grupos de escalas

La estructura del salario mensual neto promedio por grupo de escalas se presenta, en 2018, del modo siguiente:

- Personal de ejecución clasificado en las escalas 5 y 6: 4.223 DH;
- Personal de control clasificado en las escalas 7 a 9: 5.216 DH;
- Categoría de ejecutivos y directivos superiores (escala 10 y superior): 9.332 DH.

4.4 Distribución de funcionarios del Estado por tramo de salario

El análisis de la distribución de funcionarios civiles del Estado por tramo de salario pone de relieve las siguientes conclusiones:

- 10,11% de los funcionarios civiles del Estado perciben una remuneración mensual neta que varía entre 3.000 DH (salario mínimo) y 4.000 DH;
- Cerca de 36,25% de los funcionarios benefician de un salario mensual neto inferior o igual a 6.000 DH;
- 58,48% de los funcionarios civiles del Estado perciben salarios mensuales netos entre 6.000 DH y 14.000 DH;
- Casi el 2% de los funcionarios tienen salarios que superan los 20.000 DH/mes.

4.5 Salario mínimo

Tras las decisiones adoptadas en el marco de las diferentes sesiones de diálogo social, el salario mínimo ha conocido importantes revisiones pasando de 1.736 DH en 2008 a 2.800 DH en 2011 para alcanzar 3.000 DH en 2014.

III. EJECUCIÓN DE GASTOS DE PERSONAL

1. Ejecución de gastos de personal para el año 2017

1.1 Análisis retrospectivo de los gastos de personal

Con una tasa de realización del 98% respecto a las previsiones de la Ley de Finanzas de 2017, el importe de los gastos de personal realmente efectuados para este año se ha estabilizado en alrededor de 104,598 MMDH (91,465 MMDH pagados por la Dirección de los Gastos de Personal (DDP) y 13,133 MMDH pagados por los demás contadores de las redes de la TGR) contra 104,9 MMDH en 2016, es decir, una leve disminución de -0,29%. El objetivo es alcanzar una tasa de realización del 100% en los años siguientes, apoyándose en los esfuerzos desplegados en este sentido por los diferentes ordenadores y los servicios interesados del Ministerio de Economía y Finanzas en el marco de la aplicación del principio de “la limitación de los créditos del personal”.

1.2 Componente de regularización de ascensos de grado y escalón

Las regularizaciones pagadas correspondientes a los ascensos de grado y escalón en 2017 han totalizado una suma de 2.587 MDH, es decir, 2,5% de los gastos de personal. Los avances de grado han representado el 45,7% de esta suma.

1.3 Componente de retenciones reglamentarias

Para el año 2017, las retenciones reglamentarias a efectos del Impuesto sobre la renta y las cotizaciones sociales han alcanzado 21,06 mil millones de dirhams, o sea 8.333 MDH y 12.731 MDH respectivamente y representan el 20,19% de los gastos de personal pagados por la DDP.

2. Ejecución de los gastos de personal para el período de enero-agosto del año 2018

La ejecución de los gastos de personal en los primeros 8 meses del año 2018 se ha situado en 70,53 mil millones de dirhams, de los cuales casi 61,43 mil millones han sido pagados por la Dirección de Gastos de Personal (DDP) y 9,1 mil millones de dirhams por los contadores de las redes de la TGR.

A este respecto, ha de hacerse constar que la ejecución de los gastos de personal durante los primeros 8 meses es conforme a las previsiones de la Ley de Finanzas del año 2018.