



PROYECTO DE LEY MARCO DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN MARRUECOS

Abdelkrim Azenfar

Director de la ODCo –Oficina de Desarrollo de la Cooperación– (2014-2018)

Resumen

La elaboración de una Ley Marco de la economía social y solidaria (ESS) marroquí no es una tarea en la que se haya de partir de cero, sino que representa la materialización de una dinámica de ESS en plena expansión. En efecto, este proyecto de ley constituye la culminación y el fruto de distintas intervenciones en el ámbito de la ESS en Marruecos, y está inspirado, en su conjunto, en la legislación de otros países. Representa una etapa fundamental hacia la institucionalización de la ESS en este país.

Además de precisar el ámbito de actuación de la ESS en Marruecos, el proyecto de Ley Marco contiene valiosas aportaciones en esta materia, tales como el reconocimiento de la ESS como factor esencial de la economía marroquí, la propuesta de mecanismos de coordinación de las estrategias de desarrollo de la ESS en los ámbitos nacional y local, o la apertura a la innovación social. Pretende dotar de un marco a las iniciativas de las organizaciones y actores de la ESS sin renunciar a los avances realizados en las normas reguladoras de cada tipo de organización y, ante todo, dar cabida a cualquier modelo futuro de organización para el emprendimiento colectivo que se ajuste a los valores y los principios de la ESS definidos en el proyecto de ley.

Abstract

The drafting of a framework law for the Moroccan social and solidarity economy (SSE) is not a task to be started from scratch, but represents the materialisation of an SSE dynamic in the midst of expansion. This draft law is the culmination and outcome of various interventions in the field of SSE in Morocco and is, as a whole, inspired by the legislation of other countries. It represents a fundamental step towards the institutionalisation of SSE in this country.

In addition to defining the scope of action of the SSE in Morocco, the draft Framework Law contains valuable contributions in this area, such as the recognition of the SSE as an essential element of the Moroccan economy, proposed mechanisms for coordination of SSE development strategies at the national and local levels and openness to social innovation. It aims to provide a framework for the initiatives of SSE organizations and actors without foregoing advances made in the regulations of each type of organisation and, above all, to accommodate any future organisational model for collective entrepreneurship that conforms to the SSE values and principles defined in the bill.

1. Introducción

La elaboración de una Ley Marco de la Economía Social y Solidaria (ESS) marroquí no es una tarea en la que se haya de partir de cero, sino que representa la materialización de una dinámica de ESS en plena expansión. En efecto, este proyecto de ley constituye la culminación y el fruto de distintas intervenciones en el ámbito de la ESS en Marruecos, y está inspirado, en su conjunto, en la legislación de otros países. Representa una etapa fundamental hacia la institucionalización de la ESS en este país.

Las Jornadas Nacionales celebradas en noviembre de 2015 bajo el lema «La economía social y solidaria: referencias para un desarrollo coherente», brindaron una ocasión idónea para transmitir la importancia de adoptar dicha Ley Marco, así como para debatir su forma y contenido a la luz de las experiencias que allí se presentaron. Este evento vino precedido de otras reuniones relacionadas con la ESS en las que ya se venía sosteniendo la necesidad de una Ley Marco relativa a esta materia.

El Ministerio de la Artesanía y de la Economía Social y Solidaria (MAESS) encargó a un equipo de expertos nacionales e internacionales que llevara a cabo un trabajo de análisis y reflexión para elaborar varios estudios que servirían de base para la propuesta de un proyecto de Ley Marco de la ESS adaptado al contexto marroquí. Las conclusiones de las distintas fases de este proceso fueron objeto de debate en el marco de sucesivas reuniones de concertación con los actores de la ESS.

Además de precisar el ámbito de actuación de la ESS en Marruecos, el proyecto de Ley Marco contiene, pese a su carácter general, valiosas aportaciones en esta materia, tales como el reconocimiento de la ESS como factor esencial de la economía marroquí, la propuesta de mecanismos de coordinación de las estrategias de desarrollo de la ESS en los ámbitos nacional y local, o la apertura a la innovación social.

Este instrumento jurídico tiene por objeto reconocer la contribución de la ESS al desarrollo socioeconómico de Marruecos, determinar las funciones del Gobierno y de los consejos territoriales en la promoción y el desarrollo de la ESS mediante la aplicación o la adaptación de mecanismos de intervención y favorecer el acceso de las distintas organizaciones de la ESS a los programas de apoyo.

Pretende dotar de un marco a las iniciativas de las organizaciones y actores de la ESS sin renunciar a los avances realizados en las normas reguladoras de cada tipo de organización y, ante todo, dar cabida a cualquier modelo futuro de organización para el emprendimiento colectivo que se ajuste a los valores y los principios de la ESS definidos en el proyecto de ley.

2. La Ley Marco de la ESS como reflejo de la dinámica de sus actores

En las últimas décadas se han hecho notables avances en materia de ESS en Marruecos. Este sistema ha pasado a desempeñar un papel clave en la creación de empleo e ingresos, así como en la reducción de la pobreza.

El impulso a la ESS en Marruecos se debe, directa o indirectamente, a la aplicación de diversos programas de desarrollo, tales como la Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano (INDH), diversas estrategias sectoriales (agricultura solidaria, artesanía, etc.) o planes de desarrollo regionales.

Por otro lado, se han creado numerosas organizaciones de la ESS: más de 20.000 cooperativas (Oficina de Desarrollo de la Cooperación, 2018) y más de 117.000 asociaciones (que operan, entre otros, en el sector de la ESS); por su parte, el movimiento mutualista cuenta con más de 50 sociedades (MAESS, 2016). A estas organizaciones se suman otras formas tradicionales de asistencia mutua y solidaridad religiosas y comunitarias, así como nuevas iniciativas que operan conforme a los valores y principios de la ESS, conocidas con carácter general como empresas sociales. Todas estas organizaciones formales e informales impulsan la dinámica actual de la ESS.

La creación de este abanico de organizaciones de la ESS ha ido acompañada por la aprobación de normas específicas para cada una de ellas: en 1958 se adoptó una ley sobre las asociaciones, a la que siguió en 1963 otra ley que reguló las actividades de las mutuas. En cuanto a las cooperativas, los textos legales sectoriales existentes se unificaron en la Ley de cooperativas de 1984.

En 2014 se promulgó una nueva ley sobre las cooperativas que incorporó varias novedades, entre las que destacan la instauración de un registro de cooperativas, la agilización del procedimiento administrativo para su constitución, la posibilidad de participar en concursos públicos y la definición de sus normas de gobierno.

De este modo, después de muchos años y siguiendo el ejemplo de otros países, los actores de la ESS en Marruecos han considerado que es preciso dotar a este sector de un marco legislativo general.

3. La Ley Marco de la ESS como expresión de la voluntad institucional

La Ley Marco de la ESS en Marruecos parte con ello de la situación ventajosa de concretar la dinámica de los diversos actores y acelerar una actividad ya existente, en lugar de partir de cero en la materia.

Al margen de las intervenciones realizadas en los distintos territorios para el desarrollo de la ESS, diversas instancias institucionales defienden o justifican la adopción de la Ley Marco tanto desde la perspectiva de la Constitución como de los programas de desarrollo elaborados por los actores territoriales.

3.1. La Constitución de 2011

Si bien la Constitución marroquí de 29 de julio de 2011 no hace clara referencia a la ESS, sí evoca sus principios y valores a través del reconocimiento de los ciudadanos como actores y como beneficiarios del desarrollo. Otorga una importancia fundamental a las organizaciones

de la ESS y, en su artículo 71, prevé la posibilidad de aprobar leyes marco relacionadas con la actividad económica, social, medioambiental y cultural del Estado (Secretaría General del Gobierno, 2011).

En este sentido, con arreglo al artículo 35 de la Constitución, «el Estado promoverá un desarrollo humano sostenible coherente con la consolidación de la justicia social y la conservación de los recursos naturales nacionales y los derechos de las generaciones futuras».

En su artículo 136, la Constitución dedica especial atención a las organizaciones de la sociedad civil en el contexto de la gobernanza regional del desarrollo. Dicho artículo dispone que la organización territorial del Reino «garantizará la participación de las poblaciones interesadas en la gestión de sus asuntos y favorecerá su contribución al desarrollo integrado y sostenible».

Por su parte, el artículo 71 de la Constitución establece expresamente que las cooperativas y las mutuas deberán ser reguladas por ley.

Este mismo artículo precisa en su último párrafo que «el Parlamento estará facultado para aprobar leyes marco referentes a los objetivos fundamentales de la acción económica, social, medioambiental y cultural del Estado» (Secretaría General del Gobierno, 2011).

Este es, pues, el fundamento constitucional para la elaboración de la Ley Marco relativa a la ESS.

3.2. La Ley Marco de la ESS como parte del programa del Gobierno

El programa del Gobierno para 2017 (Jefatura del Gobierno, 2017) da continuidad a las reformas emprendidas mediante el fomento de la economía social y el refuerzo de su papel en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, la organización de los actores que operan en esta esfera y la creación de un entorno favorable para su desarrollo, aprovechando sus productos y promoviendo las iniciativas locales.

Este programa recoge también como objetivo la promulgación de una Ley Marco relativa a la economía social que abarque tanto el sector de las cooperativas como las empresas de la economía social, las asociaciones con carácter económico y otro tipo de organizaciones.

Por otro lado, el programa aspira a mejorar las oportunidades de acceso a la financiación y al apoyo de diferentes tipos de partenariados.

3.3. La Ley Orgánica relativa a las regiones/regionalización

La Ley Orgánica n.º 111-14 relativa a las regiones dota a estas de amplias competencias en materia de desarrollo económico. Las regiones han de participar en el desarrollo general de su territorio, incluidas las iniciativas de ESS, que deben incorporar a sus estrategias.

En efecto, el artículo 82 del *Dahir* n.º 1-15-83 del 20 de Ramadán de 1436 (7 de julio de 2015) por el que se promulga la Ley Orgánica n.º 111-14 relativa a las regiones, subraya claramente que el fomento de la ESS y de los productos regionales constituye una competencia clave de las regiones en el ámbito del desarrollo económico (Secretaría General del Gobierno, 2015).

3.4. *La Ley Marco de la ESS como recomendación del CESE*

El Consejo Económico, Social y del Medio Ambiente (CESE, por sus siglas en francés) aboga por renovar el marco jurídico a través de un código o una ley marco que permita abrir este sector al entorno internacional y ofrecer un régimen jurídico más ágil a las distintas formas de organización que operan en este ámbito.

En opinión del CESE, dicha ley debe establecer tanto las normas relativas al sector de la ESS como sus principios, así como definir desde un prisma inclusivo los mecanismos de intervención y los recursos de apoyo al desarrollo de sus estructuras (CESE, 2015).

4. Las Jornadas sobre la ESS de 2015. Primeras reflexiones a favor de una Ley Marco de la ESS en Marruecos

Las Jornadas Nacionales sobre ESS que se celebraron en noviembre de 2015 bajo el lema «La Economía Social y Solidaria: referencias para un desarrollo coherente», que congregaron a más de 600 participantes de los cinco continentes, contribuyeron también a confirmar la necesidad de mejorar la legislación relativa a la ESS a través de una Ley Marco.

Acababa de arrancar el proceso de elaboración de un proyecto de Ley Marco y estas Jornadas constituían una auténtica oportunidad para compartir las mejores prácticas, ya que en ellas estaban representados todos los continentes a muy distintos niveles, desde ministros, cargos electivos, profesores universitarios, representantes de los movimientos en defensa del fomento de la ESS en los ámbitos nacional (Red Marroquí de la Economía Social y Solidaria - REMESS), regional (RAESS en África; ESMED y asociación MedESS en la vertiente mediterránea) e internacional (RIPESS), hasta actores de distintas organizaciones de la ESS.

Además de la presentación y el debate sobre diversas leyes marco de la ESS (de Europa, Canadá, América del Sur y Asia), en las Jornadas también se abordaron otras cuestiones relativas al desarrollo y la promoción de la ESS en Marruecos. Las conclusiones, recomendaciones o directrices resultantes de estos debates se encuentran contempladas en el proyecto de Ley Marco de la ESS y los diferentes programas de fomento de la ESS.

Principalmente se trataron cuestiones relevantes para el desarrollo de la ESS en Marruecos, la definición del concepto de la ESS y sus distintas manifestaciones, formas de organización, gobierno, régimen jurídico, financiación y promoción. Además de estos asuntos, se dedicó

un espacio a la formación y la investigación en apoyo de la ESS a partir de la generación de estadísticas e indicadores de acción y de impacto de la ESS, innovación y cooperación.

Las conclusiones y recomendaciones de estas Jornadas han constituido una hoja de ruta hacia una conceptualización común de este sector a partir de los diversos y múltiples elementos que lo integran (MAESS, 2016).

Por lo que respecta a la delimitación del ámbito de la ESS, se señaló que la diversidad y heterogeneidad de las organizaciones de la ESS contribuyen a la riqueza de esta economía. Pero la forma jurídica de estas organizaciones no basta ya para reflejar una identidad común. La capacidad del sector para integrar a las distintas organizaciones sin reproducir esquemas de dominación entre los actores «consolidados» y los «emergentes» garantizará su fortaleza futura. En este sentido, han de desplegarse esfuerzos considerables para crear más vínculos entre los distintos componentes de la ESS, no todos igual de conocidos. En concreto, las cooperativas gozan de un mayor reconocimiento en Marruecos que las demás organizaciones (MAESS, 2016).

Por otro lado, se sometió a debate la cuestión recurrente de la definición de la ESS, concluyéndose que su falta de nitidez no solo presenta inconvenientes. Se percibe también como una riqueza y una búsqueda permanente en la que cada país ha de profundizar (propuesta del profesor Jean Luis Laville en la sesión de clausura).

Así pues, el planteamiento marroquí no debe importarse ni de Europa ni de América, sino construirse sobre la base de las diferentes características y experiencias nacionales.

La Ley Marco de la ESS en Marruecos no debe constituir un marco restrictivo, sino, por el contrario, dejar la puerta abierta a las innovaciones (MAESS, 2016).

5. Itinerario seguido para la elaboración del proyecto de Ley Marco de la ESS en Marruecos

Además de las conclusiones, recomendaciones e incluso críticas formuladas en los diversos debates y foros que han nutrido y enriquecido el proceso de elaboración del proyecto de Ley Marco de la ESS propia de Marruecos, se encargó un informe a un grupo de expertos nacionales e internacionales (MAESS, con la asistencia técnica de la FAO). Este informe se centró en un análisis y reflexión en profundidad sobre el ámbito de la ESS en Marruecos, junto con una mirada a la experiencia de otros países. Las conclusiones y directrices extraídas de este trabajo de expertos sirvieron de base para la propuesta del proyecto de Ley Marco de la ESS.

A continuación se exponen sumariamente los puntos fundamentales de dicho informe (MAESS, 2016).

5.1. Objetivos y expectativas respecto a la Ley Marco marroquí y comparación internacional de leyes sobre la ESS

Para dar cumplimiento al encargo del MAESS consistente en la «elaboración de una Ley Marco que defina el ámbito de la ESS en Marruecos en concertación con los distintos interlocutores, al efecto de organizar este sector y aumentar su visibilidad en línea con las estrategias nacionales de desarrollo, la INDH y la nueva Constitución de 2011», se entabló un diálogo con diversos socios para conocer desde el principio sus expectativas con respecto a la futura ley (MAESS, 2016).

En estos encuentros se debatieron varios asuntos, en particular:

- La definición (confluencia entre estatutos y principios) de la ESS.
- Las reglas de gobierno.
- La coherencia de la Ley Marco con las normas existentes.
- La coordinación y la necesidad de compartir las estadísticas sobre la ESS.
- La creación de un órgano de representación institucional de los actores de la ESS.
- La importancia del fomento de la formación.
- La apertura a la innovación institucional y social.
- La acreditación o etiqueta ESS.

En este proceso se examinaron las experiencias de otros países. Para ello, se seleccionaron las leyes marco de 11 países con arreglo a los siguientes criterios:

- Ley aprobada y promulgada.
- De amplio alcance territorial (nacional, en la medida de lo posible).
- Ámbito interestatutario e intersectorial (que no se limitara a los estatutos de uno de los tres modelos, esto es, cooperativa, mutua o asociación, remitiendo a otras leyes específicas de cada organización de la ESS).

Las leyes marco de la ESS analizadas fueron las de Francia, Canadá (Quebec), España, Bélgica (Valonia), Portugal, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Argentina (provincia de Mendoza) y Brasil (Estado de Minas Gerais).

Dicho análisis reveló ciertas similitudes y diferencias entre estas leyes (MAESS, 2016), entre las que destacan las siguientes:

- En lo que respecta a la denominación del sector, se utilizan los términos «economía social», «economía solidaria» o «economía social y solidaria».
- La extensión de las leyes va desde las 2 páginas del texto de Honduras hasta las 48 páginas de la ley francesa.
- Los textos de las 11 leyes utilizan tanto el enfoque estatutario como el consistente en criterios de apreciación de «una economía diferente».
- En cuatro países se añaden disposiciones sectoriales a las disposiciones interestatutarias de estas leyes: España (cooperativas de trabajadores), Colombia (instituciones financieras), Francia y Ecuador (incorporación de disposiciones relativas al conjunto de las organizaciones estatutarias de la ESS).
- Ecuador es el único país que ha elaborado una ley que engloba la economía solidaria y el sector financiero solidario.
- Existen divergencias en la definición de esta economía: en algunas de estas leyes, la ESS se aborda en función de las actividades económicas. Francia ha optado por el criterio de la «forma de emprendimiento». España completa el término «actividades económicas» añadiendo «y empresariales». Portugal utiliza el término «actividades económicas y sociales». La ley de Quebec se refiere a la «finalidad social».
- Existen similitudes en la determinación de los principios rectores, con ligeras diferencias en determinados países (en la ley de Quebec se añade el principio de viabilidad económica).
- La obligación de las organizaciones de la ESS de disponer de una acreditación pública no está contemplada en todas las leyes analizadas.
- La inclusión de las empresas sociales en la esfera de la ESS no es general:
 - En algunos países (España, Portugal) no se hace referencia expresa a la forma jurídica de empresa social, sino que se utiliza únicamente la expresión «otras entidades».
 - Las leyes francesa y belga hacen clara alusión a las empresas sociales e incluso a los decretos que las regulan.
- La creación de una entidad administrativa y de un fondo de financiación específicos se encuentra contemplada en las leyes latinoamericanas, pero no en las europeas.
- Los actores de la ESS cuentan con modelos de representación muy diversos. Algunas de las leyes se basan en estructuras de agrupación ya existentes y otras han propiciado la creación de asociaciones que reúnen a las distintas entidades y empresas del sector.

- También existen marcadas diferencias entre estas leyes en cuanto al carácter desconcentrado y/o descentralizado de las políticas públicas y de la representación de los actores de la ESS.

5.2. Marcos legislativos y reglamentarios de las organizaciones de la ESS - Examen del acervo existente y primeras recomendaciones

Esta línea de reflexión ha permitido exponer y analizar la situación existente en cuanto al marco normativo que regula cada una de las organizaciones de la ESS, poniendo de relieve las ventajas que deben aprovecharse y las deficiencias que han de corregirse. No se trata de un análisis exhaustivo, sino únicamente de algunos de los aspectos que permitirán hacer más visibles las ventajas y las deficiencias de este acervo jurídico para la redacción de una Ley Marco de la ESS (MAESS, 2016).

Como conclusión de dicho análisis se han formulado diversas recomendaciones. Estas son algunas de ellas (MAESS, 2016):

- *En cuanto a la relación del proyecto de Ley Marco con el marco jurídico general:* contribuir a la identificación colectiva con la Ley Marco de la ESS. Esta no debe introducir modificación alguna en los textos reguladores de las distintas organizaciones que integran la ESS.
- *En cuanto al objeto del proyecto de Ley Marco de la ESS,* propuesta de un borrador conciso y preciso con los siguientes objetivos políticos:
 - El reconocimiento oficial de la ESS como parte integrante del ámbito regulado de la economía estatal.
 - La formulación de una definición precisa de la ESS, sus principios...
 - La determinación de las organizaciones a ser consideradas parte del ámbito de la ESS.
 - La identificación de los ámbitos de acción territorial de las organizaciones de la ESS y sus obligaciones respecto a su entorno.
 - Medidas para el fomento de las organizaciones de la ESS.
- *Reformas de los marcos jurídicos sectoriales vigentes* (para garantizar una mejor articulación de esta Ley Marco con las normas sectoriales): Código de las Mutuas (*Code de la Mutualité*), Ley por la que se crea la autoridad de control de las aseguradoras y de la previsión social (*Loi de création de l'autorité de contrôle des assurances et de la prévoyance sociale*), etc.

- *Elaboración de nuevos marcos jurídicos:* Ley de fundaciones, estatutos de las nuevas formas de organización de la ESS, precisión de las obligaciones de las asociaciones en términos de responsabilidad frente a los poderes públicos, etcétera.

5.3. Informe sobre los aspectos económicos del estudio

La perspectiva económica se centra en el análisis y la evaluación de las condiciones de desarrollo de las principales organizaciones que integran la ESS (cooperativas, mutuas y asociaciones).

La descripción y el estudio de la situación actual en que operan estas organizaciones parten de la necesidad de recordar y precisar los siguientes extremos:

- Procedimientos administrativos de creación de estas estructuras.
- Régimen fiscal propio.
- Vías de comercialización de sus productos y servicios.
- Formas de financiación de estos actores de la ESS.
- Acceso a la asistencia sanitaria y social de los trabajadores de estas estructuras.

Además de estos aspectos, se analizaron los problemas a que se enfrentan las organizaciones de la ESS en lo que respecta a la fiscalidad, el acceso a la financiación y los mecanismos de protección social (MAESS, 2016).

Esta reflexión ha fructificado en propuestas que tienen por objeto mejorar el funcionamiento actual de estas organizaciones.

5.4. Panorama de las políticas y estrategias sectoriales relacionadas con la ESS

Esta parte del análisis ha permitido poner de relieve de manera sintetizada las políticas y estrategias sectoriales en las que intervienen actualmente las organizaciones de la ESS en Marruecos.

Se ha destacado la importancia de los programas de acompañamiento y apoyo, aplicados principalmente por el Estado, en favor del desarrollo y el fomento de la ESS, planteando distintas formas de lograr la coherencia de estos esfuerzos. Se han analizado más exhaustivamente ciertos aspectos poco definidos, como las cuestiones relativas a la acreditación de la pertenencia a la ESS, las cláusulas sociales, la participación en concursos públicos y la formación.

También se ha dedicado especial atención a la situación del emprendimiento social, una innovación reciente que cabe incluir en el ámbito de la ESS y que tiene un gran potencial de desarrollo en Marruecos, especialmente para la creación de empleo entre los jóvenes (MAESS, 2016).

6. Forma y contenido del proyecto de Ley Marco de la ESS en Marruecos (MAESS, 2016)

A la luz de las recomendaciones y conclusiones de los informes citados y de los debates y reflexiones extraídos de los encuentros celebrados tanto en el curso de la preparación del proyecto de Ley Marco como en el contexto de otros eventos (entre otras, las Jornadas nacionales de la ESS), se han planteado diversas cuestiones relativas a la forma y el contenido de la futura Ley Marco marroquí de la ESS, formulándose propuestas que han sido sometidas a un amplio proceso de aceptación por la mayoría de los actores de la ESS.

6.1. Título de la Ley Marco / diseño de la Ley Marco

Para el proyecto de la Ley Marco de Marruecos se ha optado por el título «Economía Social y Solidaria». Se trata de una denominación ampliamente utilizada por las distintas partes interesadas y los poderes públicos en Marruecos y, en un contexto más amplio, en los países del Magreb y en el África subsahariana francófona. También se utiliza a menudo en la cuenca mediterránea, aun cuando en el ámbito europeo predomine el término «economía social».

La elección de este título pretende también delimitar el propio contenido del proyecto de Ley Marco: «economía» (actividad económica), «social» (distinta de la seguridad social, la asistencia social o la beneficencia) y «solidaria» (distinta de la ayuda familiar o comunitaria).

En cuanto al diseño del proyecto de Ley Marco, en el entorno internacional predominan las leyes marco de contenido breve, y son pocos los países que, como Francia, han incluido disposiciones relativas a cada una de las organizaciones de la ESS.

Se ha considerado que en el contexto marroquí es más adecuado elaborar una Ley Marco de alrededor de 20 artículos, ya que para este sector lo fundamental es contar con un texto de carácter general que dé visibilidad a los actores de la ESS y aclare la definición de la ESS, sus principios, sus valores y el marco en que se inscriben sus actividades. Se trata de una ley que debe presentar los objetivos generales de las políticas públicas en este sector y que en absoluto pretende detallar las medidas específicas de cada una de las organizaciones de la ESS.

Por tanto, no van a modificarse ni los textos que regulan las distintas organizaciones de la ESS ni sus políticas de desarrollo. No obstante, la Ley Marco de la ESS dará cabida en este ámbito a otras entidades (reconocimiento de estas organizaciones y posibilidad de acogerse a disposiciones públicas comunes favorables).

6.2. *Definición / valores / principios*

Desde que la ESS existe en Marruecos, nunca se ha formulado una definición clara y definitiva de esta economía.

Son diversos los textos que proponen definiciones de este concepto, y entre ellos destaca el documento de la estrategia nacional de la ESS 2010-2020 (MCAEG, 2011) y el informe del CESE sobre la ESS.

Partiendo de la definición que se extrae de los distintos documentos, análisis jurídicos, políticas públicas y el estudio comparativo internacional llevado a cabo, se ha acuñado la siguiente definición de ESS:

La economía social y solidaria está constituida por las actividades económicas, mercantiles o no mercantiles, generadoras de valor, ingresos y empleo, realizadas por personas jurídicas de Derecho privado que persiguen el interés colectivo de sus miembros o beneficiarios o que contribuyen al interés general.

Entre dichas actividades destacan, en particular, la producción, la transformación, la distribución, la comercialización, la financiación y el consumo de bienes y servicios.

Esta definición se construye en torno a cinco elementos diferenciados:

- Actividades económicas mercantiles o no mercantiles.
- Actividades económicas generadoras de valor, ingresos y empleo.
- Actividades económicas ejercidas por personas jurídicas de derecho privado (al efecto de excluir a las personas físicas, los organismos públicos y el sector informal).
- Actividades económicas que persiguen el interés colectivo o que contribuyen al interés general.
- Todo tipo de actividades económicas.

6.2.1. Valores de la ESS

En este aspecto, se ha procedido a adaptar al contexto marroquí los valores de la ESS universalmente reconocidos (por ejemplo, la promoción de la asistencia mutua y la solidaridad o la complementariedad con las políticas públicas), reformulándose de la siguiente manera:

- Iniciativa colectiva para la convivencia y la acción conjunta con un espíritu de cooperación, equidad, transparencia y responsabilidad ciudadana.
- Solidaridad interna y externa al servicio del desarrollo humano sostenible como factor de progreso, estabilidad y cohesión social.
- Ausencia o limitación del ánimo de lucro en las actividades económicas de producción de bienes o servicios.
- Satisfacción de las necesidades de la población y de su aspiración a la autonomía, la dignidad y la igualdad, especialmente entre hombres y mujeres, como complemento de las políticas públicas de desarrollo humano sostenible y de protección de la naturaleza.

6.2.2. Principios de la ESS

Además de los principios específicos de cada una de las organizaciones de la ESS, el proyecto de Ley Marco establece los siguientes principios que estas han de respetar:

- Primacía de las personas y el objeto social sobre el capital.
- Libertad de adhesión y de separación.
- Control democrático por parte de sus miembros.
- Conciliación entre los intereses de los socios, usuarios o beneficiarios y el interés general.
- Defensa y aplicación de los principios de solidaridad y de responsabilidad.
- Autonomía en la gestión e independencia con respecto a los poderes públicos.
- Inversión del grueso de los beneficios, en su caso, en el desarrollo de las actividades de la organización y/o en servicios de interés general.
- Cooperación entre las organizaciones de la ESS a escala local, regional, nacional e internacional.
- Educación y formación de sus miembros, cargos electivos, empleados y beneficiarios, e información al público general.

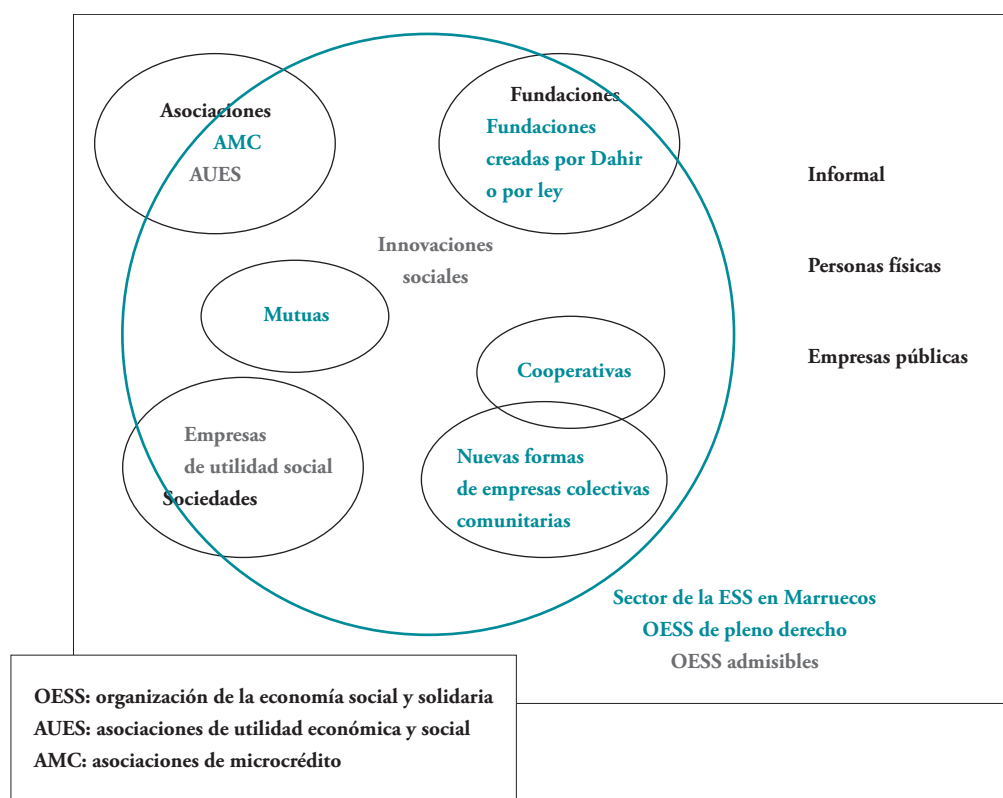
Se trata de los siete principios de la ESS universalmente reconocidos, a los que se han añadido los dos últimos, consagrados en la Declaración de la Alianza Cooperativa Internacional de 1995 (ACI,1995).

6.3. Organizaciones de la ESS

Las organizaciones incluidas en el proyecto de Ley Marco de la ESS de Marruecos como parte integrante de la misma se dividen en dos categorías:

- Organizaciones de la ESS de pleno derecho.
- Organizaciones admisibles como parte de la ESS.

Figura 1. Organizaciones incluidas en el proyecto de Ley Marco de la ESS de Marruecos



Fuente: MAESS (2016).

6.3.1. Organizaciones de la ESS de pleno derecho

Esta categoría abarca las cooperativas y las mutuas, organizaciones que tradicionalmente han pertenecido a este ámbito en todo el mundo.

Además, se añaden otros modelos propios del contexto marroquí: las fundaciones creadas por *Dahir* o por Ley y las asociaciones de microfinanciación (que tienen vocación social y solidaria, cuentan con un régimen definido y están sometidas a control).

Se trata esencialmente de las siguientes organizaciones:

- Las cooperativas constituidas con arreglo al Estatuto General de las Cooperativas (Ley n.º 111-12) y a cualquier otro texto jurídico relativo a un tipo particular de cooperativa.
- Se ha optado deliberadamente por esta fórmula para dejar la puerta abierta en el futuro a la incorporación de otras formas de cooperativa distintas de las ya reguladas en la ley vigente de cooperativas (por ejemplo, la sociedad cooperativa o las cooperativas de actividades y de empleo).
- Las mutuas constituidas de conformidad con el Código de las Mutuas (*Code de la Mutualité*) y las compañías de seguro mutuo que se rigen por el Código de Seguros (*Code des Assurances*);
- Las asociaciones de microfinanciación constituidas conforme a la Ley relativa a los microcréditos (*Loi sur le microcrédit*);
- Las fundaciones creadas por *Dahir Royal* o por ley.

6.3.2. Organizaciones admisibles como parte de la ESS.

Se trata principalmente de las siguientes entidades:

- *Asociaciones de utilidad económica y social*: en el proyecto de Ley Marco se las define como asociaciones que ejercen actividades mercantiles o no mercantiles, generadoras de empleo y que tienen por objeto contribuir bien a la mejora de la calidad de vida y laboral de sus miembros y beneficiarios mediante el desarrollo humano sostenible, la lucha contra la exclusión, la desigualdad o la precariedad sanitaria, económica y social, bien a la protección del medio ambiente.

No se pretende crear nuevas formas de organización, sino distinguir, entre los varios miles de asociaciones activas, a aquellas que están comprendidas en el campo de actuación de la ESS.

Las condiciones y trámites para el reconocimiento de una asociación como asociación de utilidad económica y social se regulan mediante decreto.

- *Empresas de utilidad social*: el proyecto de Ley Marco de la ESS las define como aquellas cuya finalidad principal es contribuir al desarrollo social, que operan en el mercado a través del suministro de bienes y servicios con un enfoque empresarial y que destinan sus beneficios principalmente a fines sociales. Están sujetas a un régimen de gestión responsable y transparente que hace partícipes de sus actividades económicas a sus empleados, clientes y partes interesadas.

Las condiciones y trámites para el reconocimiento de una asociación comercial como empresa de utilidad social se regulan también mediante decreto.

6.4. Registro de las organizaciones de la ESS

El proyecto de Ley Marco prevé la creación de un registro central y diversos registros regionales de las organizaciones de la ESS. Las organizaciones de la ESS se inscribirán en dichos registros, en los que se expedirán y renovarán los certificados que las acrediten como tales.

Incumbirá a la autoridad estatal competente en materia de ESS gestionar y actualizar esos registros. La creación y la gestión de los registros se regularán mediante decreto.

Estos registros serán públicos y se tendrá pleno acceso a ellos (en particular, por medios electrónicos).

6.5. Consejo Nacional de la Economía Social y Solidaria

El Consejo Nacional de la Economía Social y Solidaria (CNESS: *Conseil National de l'Economie Sociale et Solidaire*) es un organismo nacional previsto en el proyecto de Ley Marco para garantizar el diálogo entre los poderes públicos y los actores de la ESS; este órgano no se concibe como competidor ni como sustituto de las organizaciones profesionales o interprofesionales ya existentes o que se creen en el futuro.

El CNESS estará integrado por representantes de las autoridades y de los organismos públicos correspondientes, así como por representantes del conjunto de organizaciones de la ESS. Estos últimos se podrán agrupar en colegios (por ejemplo, colegios de actores del movimiento cooperativo).

Con arreglo al proyecto de Ley Marco de la ESS, incumbirá al CNESS.

- Garantizar el seguimiento y la evaluación de la aplicación y los efectos de la Ley Marco de la ESS y de sus normas de desarrollo.

- Proponer al Gobierno cualesquiera modificaciones de la Ley Marco y sus normas de desarrollo con el fin de adaptarlas a las necesidades cambiantes de la ESS y sus organizaciones.
- Emitir dictámenes sobre todo proyecto de ley o de reglamento relativo a la ESS y sus organizaciones.
- Emitir dictámenes sobre los proyectos de estrategia general o sectorial de la ESS.
- Emitir dictámenes sobre las políticas públicas generales o sectoriales de la ESS.
- Emitir dictámenes sobre los proyectos y programas de formación, formación continua y fortalecimiento de capacidades elaborados por el Gobierno en beneficio de los actores de la ESS.
- Elaborar o publicar cada cuatro años un informe sobre la evolución de la inclusión de la ESS en las políticas del Gobierno.

6.6. Representación de las organizaciones de la ESS

Con arreglo al proyecto de Ley Marco, el Gobierno estará obligado a fomentar y facilitar la agrupación de organizaciones de la ESS en redes, federaciones, uniones generales o sectoriales o cualesquiera otras entidades que resulten apropiadas para representar a sus miembros, defender sus intereses, compartir recursos y promover sus actividades en los ámbitos regional, nacional e internacional.

Esta dinámica se hará extensiva a cada una de las regiones, correspondiendo a los consejos regionales fomentar la creación de estructuras que agrupen y congreguen a las distintas organizaciones regionales de la ESS, especialmente con la forma de consejos regionales de las organizaciones de la ESS.

6.7. Medidas de apoyo y fomento de las organizaciones de la ESS

a. Responsabilidad del Estado

Con arreglo al proyecto de Ley Marco de la ESS, el Estado reconocerá y fomentará la ESS tanto como factor emergente de la economía del país por su potencial en términos de creación de valor, empleo y crecimiento económico, como en su condición de factor de estabilidad y cohesión social.

A partir de la entrada en vigor de la Ley Marco resultante del presente proyecto de ley, el compromiso asumido deberá plasmarse en una política de desarrollo que fije

un objetivo coherente (porcentaje) de la contribución de esta economía al Producto Interior Bruto nacional.

Las organizaciones de la ESS deberán incorporarse a los programas de desarrollo económico y social, otorgando especial relevancia a los intereses de las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad.

b. Visibilidad estratégica, coherencia y coordinación de la acción pública

El proyecto de Ley Marco concede al Gobierno un plazo de 18 meses a partir de su entrada en vigor para elaborar la estrategia nacional de desarrollo de la ESS para un período de diez años. Esta exigencia se hace extensiva a la elaboración de las estrategias de desarrollo de la ESS en el ámbito regional.

Por otro lado, el proyecto de Ley Marco subraya asimismo la necesidad de diseñar dichas estrategias por medio de la concertación con todos los participantes y la búsqueda de la convergencia entre los distintos programas en beneficio de las organizaciones de la ESS.

c. Medidas para el fomento de las actividades de las organizaciones de la ESS

El proyecto de Ley Marco llama a la movilización de todos los actores públicos para garantizar el fomento de las actividades de las organizaciones de la ESS a través de las siguientes medidas:

- Acompañamiento de los promotores de proyectos de ESS: despliegue de una red de centros de información y asistencia a la creación, gestión, comunicación y formación de empleados y voluntarios.
- Apoyo al desarrollo de estructuras de promoción y comercialización de los productos y servicios de las organizaciones de la ESS.
- Fomento del desarrollo de la innovación social: respuestas innovadoras a las necesidades sociales nuevas o insuficientemente atendidas en las circunstancias actuales del mercado y de las políticas públicas.
- Acceso de las organizaciones de la ESS a los concursos públicos (teniendo en cuenta que las cooperativas ya están legitimadas para hacerlo).
- Acceso de los actores de la ESS a las medidas de protección social.
- Organización de ferias / conferencias nacionales y regionales de la ESS y promoción de las plataformas de comercialización de los productos y servicios de las organizaciones de la ESS.

El proyecto de Ley Marco subraya la importancia de la formación para impulsar el desarrollo de las organizaciones de la ESS, tanto en las universidades, a través, por

ejemplo, de la formación continua o los trabajos de investigación/acción, como en los colegios, a través de la introducción de la cultura de la ESS en las distintas etapas de enseñanza (primaria y secundaria).

En cuanto a la financiación, el proyecto de Ley Marco precisa que las organizaciones de la ESS recibirán ayudas públicas específicas (mediante la convocatoria de concursos de proyectos, contratos plurianuales de objetivos, etc.). Se creará un fondo de desarrollo de las actividades de las organizaciones de la ESS cuyas normas de organización y funcionamiento se establecerán por decreto.

d. Análisis estadístico de la ESS

Para garantizar el análisis y el seguimiento del desarrollo de la ESS, se implantará un sistema de información que mantendrá actualizados los datos de las organizaciones de la ESS.

Dicho sistema se basará en los informes aportados por las distintas organizaciones de la ESS (datos estadísticos de su ejercicio anual), que se enviarán al registro central de las organizaciones.

Este registro alimentará la cuenta satélite de la ESS que creará el Alto Comisionado del Plan en el marco del sistema estadístico nacional.

7. Conclusión

La voluntad común de las instituciones y los actores del ámbito de la ESS de dotar a Marruecos de una Ley Marco en la materia refleja las expectativas depositadas en esta economía y en su potencial para contribuir al desarrollo territorial y brindar soluciones a los problemas más acuciantes, especialmente la tasa de desempleo entre los jóvenes.

El proyecto de Ley Marco de la ESS ha sido elaborado con un espíritu de cooperación mediante la participación de todos los actores de la ESS y la contribución de calidad de expertos de otros países.

Esta labor viene a completar los múltiples programas e iniciativas ya existentes para el fomento de la ESS en Marruecos, dotándola de un marco y de una mayor visibilidad, así como de ambiciosas perspectivas.

Son los actores de las diferentes organizaciones de la ESS quienes pueden construir un futuro sólido y sostenible, ya que la función de los poderes públicos se limita a crear un entorno propicio para el desarrollo de las iniciativas en este ámbito. La Ley Marco de la ESS representa una herramienta importante y, al mismo tiempo, uno de los componentes de ese entorno favorable para el fomento y el desarrollo de la ESS en Marruecos.

Referencias bibliográficas

- ACI (1995): *Déclaration sur l'identité coopérative*.
- CESE (2015): *L'Economie Sociale et Solidaire: un levier pour une croissance inclusive*; pp. 15.
- JEFATURA DEL GOBIERNO. REINO DE MARRUECOS (2017): *Le programme gouvernemental 2017*.
- MINISTERIO DE LA ARTESANÍA Y DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA (2016): *Projet de loi cadre de l'ESS au Maroc - Assistance technique pour l'élaboration d'une Loi Cadre de l'Economie Sociale et Solidaire au Maroc*. Rabat, FAO; p. 16.
- MINISTERIO DE LA ARTESANÍA Y DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA (2016): *Objectifs et attentes pour la Loi-cadre marocaine et Benchmark international des Lois ESS - Assistance technique pour l'élaboration d'une Loi Cadre de l'Economie Sociale et Solidaire au Maroc*. Rabat, FAO; p. 30.
- MINISTERIO DE LA ARTESANÍA Y DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA (2016): Nota de síntesis «*Architecture du projet de Loi-cadre*» - *Assistance technique pour l'élaboration d'une Loi Cadre de l'Economie Sociale et Solidaire au Maroc*. Rabat, FAO; p. 30 (informe del experto internacional Gilles Caire).
- MINISTERIO DE LA ARTESANÍA Y DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA (2016): *Les Dispositifs Législatifs et Réglementaires des Organisations d'Economie Sociale et Solidaire - Evaluation de l'existant et premières préconisations juridiques - Assistance technique pour l'élaboration d'une Loi Cadre de l'Economie Sociale et Solidaire au Maroc*. Rabat, FAO; p. 59 (informe del experto jurista Ahmed Ghazali).
- MINISTERIO DE LA ARTESANÍA Y DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA (2016): *Rapport relatif au volet économique de l'étude - Assistance technique pour l'élaboration d'une Loi Cadre de l'Economie Sociale et Solidaire au Maroc*. Rabat, FAO; p. 94 (informe del experto economista Fouzi Mourji).
- MINISTERIO DE LA ARTESANÍA Y DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA (2016): *Rapport relatif à la mission de consultation en politiques publiques et partenariat avec la société civile – Panorama des Politiques Publiques et Sectorielles impliquant l'Economie Sociale et Solidaire - Assistance technique pour l'élaboration d'une Loi Cadre de l'Economie Sociale et Solidaire au Maroc*. Rabat, FAO; pp. 72. (informe de la experta en políticas públicas y cooperación con la sociedad civil Asmae Diani).
- MINISTERIO DE LA ARTESANÍA Y DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA (2016): *Actes des premières assises nationales de l'Economie Sociale et Solidaire de 2015*; p. 134.
- MINISTRO DELEGADO DEL JEFE DE GOBIERNO PARA ASUNTOS ECONÓMICOS Y GENERALES (2011): *Rapport de la Stratégie Nationale de l'ESS 2010-2020*; p. 68.

OFICINA DE DESARROLLO DE LA COOPERACIÓN (2018): *Statistiques du mouvement coopératif au Maroc*.

SECRETARÍA GENERAL DEL GOBIERNO (2011): *Constitution*. Edición 2011; p. 65.

SECRETARÍA GENERAL DEL GOBIERNO (2015): Ley Orgánica n.º 111-14 relativa a las regiones-*Dahir* n.º 1-15-83 del 20 de Ramadán de 1436 (7 de julio de 2015).

Abreviaturas utilizadas

ACI: Alianza Cooperativa Internacional

AMC: Asociación de Microcrédito

AUES: Asociaciones de Utilidad Económica y Social

CESE: Consejo Económico, Social y del Medio Ambiente

CNESS: Consejo Nacional de la Economía Social y Solidaria

ESMED: Red Euromediterránea de la Economía Social

ESS: Economía Social y Solidaria

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

INDH: Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano

MAESS: Ministerio de la Artesanía y de la Economía Social y Solidaria

MCAEG: Ministerio Delegado del Jefe de Gobierno para Asuntos Económicos y Generales

MedESS: Encuentro de la Economía Social y Solidaria en el Mediterráneo

ODCo: Oficina de Desarrollo de la Cooperación

OESS: Organización de la Economía Social y Solidaria

RIPSS: Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social y Solidaria

REMESS: Red Marroquí de la Economía Social y Solidaria