



Doi: <https://doi.org/10.17398/2695-7728.40.207>

EL MARCO JURÍDICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y
SOLIDARIA EN ARGENTINA.
CONFIGURACIÓN Y EVOLUCIÓN

*THE LEGAL FRAMEWORK OF THE SOCIAL AND SOLIDARITY
ECONOMY IN ARGENTINA
CONFIGURATION AND EVOLUTION*

MIGUEL AGUSTÍN TORRES¹

Universidad de Buenos Aires (UBA)

SOPHIE MOREIL²

Universidad Panthéon-Assas, Paris

Recibido: 30/10/2024 Aceptado: 20/11/2024

RESUMEN

La economía social y solidaria cuenta con profundos antecedentes en la historia argentina, coincidiendo el origen de sus prácticas principales con la instancia de configuración institucional del Estado nacional a mediados del siglo XIX. La conformación del

¹ Doctor en Humanidades [Universidad Nacional de Tucumán (UNT)] y Doctor en Derecho [Universidad de Buenos Aires (UBA)]; Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET) y docente de la Universidad Nacional de Catamarca (UNCa, Argentina). agutorresk@gmail.com Código ORCID: 0000-0003-3410-1961

² Doctora en Derecho Privado [Universidad Panthéon-Assas, Paris 2]. Profesor titular (HDR) de Derecho privado [Université du Littoral - Côte d'Opale (ULCO)]. Directora del Laboratorio de Investigación Jurídica [LARJ, ULCO] sophie.moreil@univ-littoral.fr Código ORCID: 0009-0007-3110-1014

marco jurídico específico en este ámbito, focalizado principalmente en el movimiento cooperativo y mutuales, implicó el desenvolvimiento de un proceso complejo y prolongado cuyo ritmo de avance no se ajustó, muchas veces, a la celeridad de los cambios propios del dinamismo que caracterizó al sector. Teniendo en cuenta ello, este trabajo se propone caracterizar la evolución que describió la regulación legal de la economía social y solidaria en el ordenamiento jurídico argentino. A través de un análisis de naturaleza cualitativa y con propósitos descriptivo y reflexivo, se recorre la trayectoria que cursó la configuración del marco legal específico identificando sus instancias principales. Se argumenta, en tal sentido, que en la evolución del régimen jurídico específico es posible distinguir dos fases, una de ellas correspondiente a la normación del cooperativismo y mutualismo y otra que aún se halla en formulación centrada en la necesidad de brindar cobertura normativa al extendido y diversificado campo social y solidario.

Palabras clave: Economía Social y Solidaria – Régimen Legal - Ordenamiento Jurídico Argentino.

ABSTRACT

The social and solidarity economy has deep antecedents in Argentine history, the origin of its main practices coinciding with the institutional configuration of the national State in the mid-19th century. The formation of the specific legal framework in this area, focused mainly on the cooperative and mutual movement, involved the development of a complex and prolonged process whose pace of progress was not adjusted, many times, to the speed of the changes inherent to the dynamism that characterized to the sector. Taking this into account, this work aims to characterize the evolution that described the legal regulation of the social and solidarity economy in the Argentine legal system. Through an analysis of a qualitative nature and with descriptive and reflective purposes, the trajectory of the configuration of the specific legal framework is traced, identifying its main instances. It is argued, in this sense, that in the evolution of the specific legal regime it is possible to distinguish two phases, one of them corresponding to the regulation of cooperativism and mutualism and another that is still in formulation focused on the need to provide regulatory coverage to the extended and diversified social and solidarity field.

Keywords: Social and Solidarity Economy - Legal Regime – Argentine Legal System

Sumario: I. Introducción. II. El periodo fundacional: la economía social clásica. III. La fase de expansión: la economía social y solidaria y la inclusión social. IV. Perspectivas y desafíos. V. Conclusiones. VI. Referencias.

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, fue instalándose, progresivamente, una tendencia identificable a escala global, consistente en la extendida instauración de regímenes jurídicos específicos en el campo de la economía social y solidaria destinados a normar los variados aspectos de un sector que plantea desafíos por su continua expansión. Esta tendencia se fue consolidando a partir de la reproducción de manifestaciones en diversas jurisdicciones, tanto en lo referente al orden federal como en lo atinente al ámbito subnacional hacia el interior de los Estados. A pesar de las características que singularizan a los diversos escenarios socioeconómicos de los países y de las particularidades que especifican a sus sistemas normativos, esta creciente práctica institucional orientada a cubrir legalmente las oportunidades, iniciativas y problemáticas del espacio social y solidario registra expresiones recientes tanto en los ordenamientos jurídicos del norte como del sur global.

Los cambios y las renovadas trayectorias que caracterizan al desarrollo de la economía social desde las últimas décadas del siglo pasado explican y fundamentan la proliferación de marcos de regulación específicos. Como sucede con frecuencia en muchas situaciones de cambios sociales en las cuales la producción legal guarda una relación dependiente y subsidiaria con respecto a las transiciones y modificaciones acaecidas en el terreno empírico, puede decirse que esta vocación normativa en el ámbito social y solidario fue configurándose con motivo de las emergentes transformaciones derivadas de la propia dinámica que observó el sector. En este panorama, que puede ser calificado como un episodio de “rezago cultural”³ al representar el derecho un producto de la tecnología del pensamiento social, las decisiones en materia de regulación se situaron a la zaga de la trayectoria que describió en las últimas décadas la economía social y solidaria⁴ con motivo de la complejidad de los cambios operados en ese campo y al ritmo vertiginoso con el cual los mismos se sucedieron.

En efecto, el segmento de la economía social y solidaria atravesó una etapa de expansión y difusión, a nivel global, durante las décadas de cierre del siglo pasado, ciclo que se intensificó, a su vez, a partir de los años subsiguientes al 2000.

³ William Fielding Ogburn. *Social change with respect to culture and original nature* (New York: Huebsch, 1922).

⁴ David Hiez, “Legal Frameworks and Laws for the Social and Solidarity Economy”, en *Encyclopedia of the Social and Solidarity Economy* dirigido por Ilcheong Yi (Cheltenham y Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Limited / United Nations Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy [UNTFSSSE], 2023): 365-371.

En el desarrollo de este proceso resultaron significativos los ciclos de crisis que se iniciaron en los años '80⁵, agravados por la aceleración de la globalización con la consiguientes aperturas de los mercados y las reestructuraciones de las economías nacionales, las transformaciones políticas y sociales, la reformulación de los Estados de bienestar, la propagación de la pobreza y la agudización de la exclusión social por razones socioeconómicas, como componentes sensibles que dominaron la agenda social⁶. En las sociedades latinoamericanas, aquellos rasgos que definían la cuestión social instalada de modo global se agravaron aún más con motivo de las nocivas repercusiones sociales de las políticas económicas de corte neoliberal⁷. Frente a estas tensiones, fragilidades y vulnerabilidades, la economía social y solidaria presentó uno de los escenarios que, desde el accionar colectivo, espontáneo en algunos casos y promovidos, en otros, por políticas públicas específicas, proporcionaron alternativas de rescate social, reactivación comercial y productiva e inserción laboral. El resurgimiento que experimentó, a partir de entonces, la economía social y solidaria se materializó en la mayor importancia que adquirió el segmento tradicional mediante un crecimiento cuantitativo de las figuras clásicas, pero, además, a través de la emergencia y proliferación de organizaciones e iniciativas asociativas, horizontalmente ordenadas y con desenvolvimiento democrático, que no encuadraban en los formatos convencionales del cooperativismo y del mutualismo. El renovado repertorio de la renacida economía social permitió el tejido de nuevos entramados de relaciones entre la comunidad, los actores sociales y el Estado, contribuyendo, como se mencionó, al combate de la vulnerabilidad y la exclusión social, a la regeneración de las comunidades y al suministro de servicios de integración sociolaboral con el propósito de allanar el acceso al trabajo por parte de los sujetos expulsados del circuito laboral⁸.

Estos dos cursos de acción que caracterizaron al crecimiento de la práctica social y solidaria influyeron, indudablemente, sobre los contenidos y los

⁵ Benoît Lévesque y Marguerite Mendell, "L'économie sociale: diversité des définitions et des constructions théoriques", *Revue Interventions économiques* 32, (2005) 1-25.

⁶ Robert Boyer, "Les alternatives au fordisme. Des années 1980 au XXIe siècle", en *Les Régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, dirigido por Georges Benko y Alain Lipietz (Paris: PUF, 1992): 189-226. Robert Boyer y Joseph Rogers Hollingsworth, *Contemporary Capitalism, the Embeddedness of Institutions* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997). Robert Castel, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado* (Buenos Aires: Paidós, 1997). David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo* (Madrid: Akal, 2007).

⁷ José Luis Coraggio, "L'économie sociale et solidaire et son institutionnalisation en Amérique Latine: cinq pays, cinq processus", *Revue Française de Socio-Économie* 15, (2015) 233- 252.

⁸ Roger Spear, "The social economy in Europe: trends and challenges", en *Researching the Social Economy Matters*, editado por Laurie Mook, Jack Quarter y Sherida Ryan (Toronto: Universidad de Toronto, 2010): 84-105.

propósitos de las producciones normativas pertinentes. De esta manera, la vocación normativa, generada con motivo de la ampliación y diversificación del campo social y solidario, se orientó en torno a dos ejes que condensaron las principales inquietudes ante la nueva fisonomía que fue exhibiendo el ámbito social y solidario. Así, por una parte, las legislaciones procuraron cubrir las implicancias de las actualizaciones que experimentaron los segmentos del cooperativismo y del mutualismo. Por otro lado, los instrumentos legales pretendieron contemplar el extenso y variado escenario de la renovada economía social y solidaria, principalmente a través de la recepción normativa de las emergentes figuras y prácticas que no pueden ser subsumidas y enroladas en las clásicas fórmulas cooperativistas y mutualistas.

En aquellos supuestos en los cuales los debutantes marcos normativos incorporaron a las nuevas expresiones del sector, las regulaciones, además de precisar el alcance del reconfigurado espacio social y solidario y reglar los eventuales aspectos conflictivos implicados en su despliegue, procuraron brindar reconocimiento legal a las emergentes figuras, incrementando su visibilidad y, con ello, fortaleciendo sus potencialidades y facilitando su acceso a los mercados respectivos en términos competitivos y sentar los lineamientos para el diseño e implementación de políticas públicas específicas. Pero debido a la diversidad que presentaba el conjunto de nuevos actores sociales y solidarios, este reconocimiento supuso la definición y adopción de una serie de principios y valores comunes a todos los integrantes del sector, que pudieran resultar de observancia necesaria para su identificación. La necesidad de fijar principios y valores que delimitaran al sector remitía a una problemática que la literatura pertinente ya había advertido e intentado afrontar a través del suministro de una oferta de criterios distintivos del ámbito social y solidario. Así, desde una línea de la producción teórica se alcanzó, en su momento, un consenso relativo sobre las características cuya concurrencia definían la naturaleza social y solidaria de las iniciativas y organizaciones: i) que los emprendimientos no persiguieran la satisfacción de un beneficio material, sino la consecución de una finalidad de servicio para sus propios integrantes y/o para los miembros de la comunidad en la cual se insertaran; ii) que contaran con una gestión autónoma ejercida de modo democrático; iii) que confirieran primacía a las personas y al trabajo por sobre el capital en el reparto de beneficios⁹.

⁹ Jacques Defourny y Patrick Develtere, "Orígenes y perfiles de la economía social en el Norte y en el Sur", en *La economía social en el norte y en el sur*, compilado por Jacques Defourny, Patrick Develtere y Bénédicte Fonteneau (Buenos Aires: Corregidor, 2001) 37-84.

Empero, la mención de los principios y valores demarcadores del perímetro social y solidario, contenida en los variados cuerpos legales, no permite elaborar una imagen uniforme y unívoca, variando, a menudo, en mayor o menor medida, entre los diferentes instrumentos normativos que se consideren, incluso entre aquellos pertenecientes a ordenamientos positivos semejantes o a un mismo ordenamiento positivo. Las discordancias se explican en función de las componentes culturales, sociales y económicos que inciden en la concepción, comunitaria e institucionalmente construida, en cada contexto, sobre la economía social, su sentido, sus fines y sus protagonistas. Por ello, con el propósito de despejar las imprecisiones generadas por esta dispersión, algunos especialistas se han abocado a la tarea de sintetizar el abanico de principios y valores en la mención de una serie de rasgos con suficiente carga identitaria. En tal dirección, Hiez¹⁰ resume el conjunto de principios y valores a través de la enunciación de una serie de notas: i) interés centrado en las personas; ii) rentabilidad limitada; iii) gestión democrática; iv) propiedad colectiva y v) actividad beneficiosa para la comunidad. Estos principios, no sólo contribuyen a identificar a los emprendimientos del sector, sino que también revelan, como lo entiende Reed, su compromiso con el valor de la solidaridad¹¹.

Teniendo en cuenta lo expuesto, y considerando el desarrollo que la economía social y solidaria, históricamente, ha reflejado en la sociedad argentina y la importancia que actualmente reviste en sus respectivos entramados sociales, productivos y comerciales, en este trabajo nos proponemos caracterizar la evolución que describió la regulación legal de la economía social y solidaria en el ordenamiento jurídico argentino. El objetivo propuesto parte de la inquietud cognoscitiva generada por el hecho de que el régimen legal e institucional sobre economía social y solidaria en el ordenamiento argentino atraviesa una etapa definida por los desafíos que plantean la necesidad de actualizar las regulaciones frente a los cambios y orientaciones que evidencian las prácticas y actividades de la economía social y solidaria en respuesta a las restricciones del mercado de trabajo y a las crecientes exigencias de los circuitos comerciales. En tal sentido, se argumenta que es posible distinguir dos fases en la evolución del régimen jurídico específico

¹⁰ David Hiez, “La loi sur l'économie sociale et solidaire: un regard juridique bienveillant”, *RECMA* 334, (2014) 44-56.

¹¹ Darryl Reed, “Access to markets”, en *Encyclopedia of the Social and Solidarity Economy* dirigido por Ilcheong Yi (Cheltenham y Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Limited / United Nations Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy [UNTFSSSE], 2023): 338-347.

en el ordenamiento argentino, una de ellas correspondiente a la normación del cooperativismo y mutualismo y otra, que aún se halla en formulación, centrada en la necesidad de brindar cobertura normativa al extendido y diversificado campo social y solidario.

Atendiendo al objetivo propuesto, se recorre la trayectoria que describió la configuración del marco legal específico y se identifican sus instancias principales; desplegándose, para ello, una indagación que reviste naturaleza cualitativa y presenta propósitos descriptivo y reflexivo. El trabajo se organiza en tres secciones: la primera de ellas se refiere a la configuración del marco jurídico pertinente durante el período de desarrollo inicial del campo de la economía social y solidaria en la sociedad argentina; la segunda aborda las implicancias jurídicas de la extensión que observó el ámbito social y solidario en las últimas décadas también en el contexto social e institucional analizado; y la tercera se destina a la mención de algunos desafíos y problemáticas que enfrenta, actualmente, el sector social y solidario en el escenario social argentino. Por último, se exponen una serie de comentarios finales que integran reflexiones derivadas del análisis de los tópicos centrales tratados en el trabajo.

II. EL PERIODO FUNDACIONAL: LA ECONOMÍA SOCIAL CLÁSICA

De modo similar a lo que sucedió en otros contextos nacionales, los primeros antecedentes de la economía social en Argentina correspondieron a experiencias cooperativistas y mutualistas que constituyeron manifestaciones del accionar colectivo que reflejaban, en buena medida, la incidencia social y cultural de la corriente migratoria de origen europeo. Más allá de poder rastrearse, con anterioridad, supuestos de agrupamientos horizontales, solidarios y democráticos, cuyos rasgos se aproximaban a los criterios y principios propios del espacio de la economía social, las primeras expresiones consistentes, no obstante, se sitúan temporalmente en el siglo XIX. Este término de inicio, cuya identificación dispone de un consenso predominante en la literatura pertinente, se nutrió de expresiones encuadradas en las dos figuras centrales mencionadas, que presentaban diferentes niveles de desarrollo y de solvencia estructural. Así, a partir de aquella instancia la economía social empezó a configurarse como un movimiento compuesto de prácticas que reflejaban una impronta autóctona pero que evidenciaban, a la vez, la influencia de las ideas y fundamentos derivados del proceso de surgimiento y expansión que, en diferentes escenarios, a escala global, experimentaba, por entonces, la economía social.

De esta manera, puede sostenerse, sin temor a incurrir en equívocos, que el accionar cooperativo cuenta con profundos antecedentes arraigados en la historia de las comunidades argentinas. Este inicio de la práctica cooperativa es tributario de la impronta de los migrantes europeos, quienes difundieron las ideas de solidaridad, mutualismo y cooperación¹² que habían conocido y asimilado en sus trayectorias personales y colectivas, a la vez que introdujeron también los disruptivos postulados del socialismo y del anarquismo¹³ que constituían, por entonces, visiones alternativas y de vocación transformadora frente a los modelos económicos imperantes. Si bien se registran algunas incipientes manifestaciones en los primeros años de la segunda mitad del Siglo XIX, puede apuntarse que recién a partir del último cuarto de esa centuria empezaron a surgir una serie de iniciativas de mayor consistencia, en el marco de los cambios socioeconómicos acaecidos en el curso de la etapa catalogada como la “Argentina Moderna de los años ´80”. De esta manera, el volumen creciente del comercio en respuesta a las mayores demandas de consumo, el perfeccionamiento de la infraestructura, el desarrollo de la agricultura extensiva y de la ganadería refinada de alta mestización que sustentaban, por entonces, la economía agroexportadora, sumada a la pronunciada afluencia migratoria, terminaron conformando un terreno que ofrecía condiciones propicias para la organización cooperativa¹⁴.

Los análisis historiográficos sitúan en esta época, un conjunto de experiencias, que dan cuenta de los impulsos iniciales de la labor cooperativa. Pueden mencionar, entre otros antecedentes, las siguientes entidades: la Sociedad Cooperativa de Producción y Consumo de Buenos Aires [1875, constituida por un grupo de inmigrantes franceses]; la Sociedad Cooperativa de Almacenes [1884, Buenos Aires, creada por David Atwell, un comerciante descendiente de inmigrantes británicos]; la cooperativa de consumo “Les Egaux” [1885, Buenos Aires, fundada por una asociación de inmigrantes franceses]; la Compañía Mercantil del Chubut [1885, Trelew, conformada por un grupo de inmigrantes galeses, con aplicación parcial de las pautas cooperativas]; la Cooperativa de Consumo del Club Vorwaerts [1887, Buenos Aires, constituida por inmigrantes socialistas alemanes]; la Sociedad Cooperativa Italiana de Villa Libertad [1889, Entre Ríos]; y en la Sociedad Cooperativa de Panadería de Gualaguaychú [1891, Entre Ríos]; la Cooperativa

¹² Daniel Plotinsky, “Orígenes y consolidación del cooperativismo en la Argentina”, *Revista Idelcoop* 215, (2015): 157-178.

¹³ *Aspectos Básicos Cooperativos*. Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social [INAES], Ministerio de Desarrollo Productivo de Argentina.

¹⁴ Graciela Mateo, “El cooperativismo agrario en la provincia de Buenos Aires (1946-1955)”, *Mundo Agrario* 2, n°4 (2002): 2-27.

Obrera de Consumo [1898, Buenos Aires]; la Cooperativa El Hogar Obrero [1905, Buenos Aires]¹⁵.

Por su parte, el siglo XIX también atestigua del surgimiento y de la progresiva difusión de la actividad mutualista en el país. Si bien suele ubicarse temporalmente a sus orígenes a mediados del citado siglo, en concordancia con los años de configuración jurídico-institucional del país; algunas posiciones dentro de la literatura especializada sitúan el comienzo de la práctica mutual en las primeras décadas de la centuria referida, dando cuenta de la aparición de entidades mutuales pioneras en dicha etapa¹⁶.

Las primigenias expresiones de la actividad mutual se conformaron en torno a un elemento o interés común, ya sea la identidad de origen o el ejercicio de un mismo oficio o profesión (empleados administrativos, zapateros, sastres, tipógrafos, etc.)¹⁷ y procuraron abordar las problemáticas inscriptas en las coyunturas relacionadas con aquellos elementos o intereses cohesivos (despido; enfermedad; invalidez; detención injustificada) o propiciar la generación de actividades culturales y recreativas. A estos móviles se añadieron, con posterioridad, otras motivaciones originadas en el propósito de brindar alternativas frente a diferentes necesidades, como la creación de hospitales e instituciones educativas¹⁸.

Tempranamente, desde sus comienzos, el movimiento mutualista se extendió, con distintos niveles de presencia, en los variados escenarios provinciales. Así, a modo de ejemplo de la expansión inicial de la práctica mutual pueden citarse, entre otras, una serie de experiencias que marcaron, por entonces la vanguardia en este terreno: a) en Capital Federal, L'Union et Secours Mutuels (1854), la Sociedad San Crispín (1856), "Tipográfica Bonaerense" (1857), "La Catalana" (1857) y la "Asociación Española de Socorros Mutuos"(1857), Unione e Benevolenza (1858), "La Française" (1859), "Nazionale Italiana" (1861); b) en la provincia de Buenos Aires, "Comunidad Europea" de la ciudad de Mercedes (1856), la Asociación Española de Pergamino (1858), la Quinta Asociación Española" (1860), "La Française de Secours Mutuels" (1863); c) en la provincia de Córdoba, la Asociación Española de la capital de la provincia (1872) y la "Breccia di Porta Pía" de la

¹⁵ Plotinsky, "Orígenes y consolidación del cooperativismo...", 157-178.

¹⁶ Alberto Abeigón, *El mutualismo en la República Argentina* (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires -Facultad de Ciencias Económicas, 1946): 15.

¹⁷ Pere Solà i Gussinyer, "El mutualismo y su función social: sinopsis histórica CIRIEC-España", *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* 44, (2003): 175-198.

¹⁸ *Aspectos básicos de las mutuales*. Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), Ministerio de Desarrollo Productivo de Argentina.

ciudad de Río Cuarto (1872); d) en la Provincia de Santa Fe, la Asociación Española de la ciudad Rosario (1857); e) en la provincia de Corrientes, “Unione e Fratellanza” (1872), “Sociedad de San Vicente de Paúl” (1875); f) en la provincia de Entre Ríos, la Sociedad Española de la ciudad de Paraná (1859)¹⁹.

De forma semejante al curso que observó el movimiento cooperativo, el accionar de los sectores inmigrantes, principalmente europeos, desempeñó un rol significativo en el envite inicial y el posterior ascenso y consolidación del movimiento mutualista. Este influjo de los miembros de las colectividades del viejo continente que arribaron por aquella época al país no sólo se canalizó a través de la propagación de las ideas que, tradicionalmente, fundamentan la organización mutual; sino, también, a través del involucramiento directo y activo de los inmigrantes europeos en las prácticas mutuales. Es decir, que tal incidencia de los segmentos migratorios se manifestó tanto en las denominadas mutuales cosmopolitas como en las catalogadas “mutuales étnicas”²⁰. Ésta última tipología, “además de brindar la ayuda mutua a sus asociados, servía de vínculo espiritual, algo así como un trozo de la patria lejana”²¹ que los inmigrantes podían reproducir en la distancia. Como señala con acierto Abeigón, el impulso de las actividades mutualistas “fue dado por el inmigrante que trajo la semilla mutual entre su equipaje”²².

Empero, corresponde oportuno señalar que el mentado aporte de las colectividades de inmigrantes europeos a favor del desarrollo del mutualismo no implicó necesariamente, en una primera instancia, de forma uniforme en todos los casos, el desenvolvimiento de una práctica mutualista con propensión socialmente integradora. Así, en muchos supuestos algunas entidades mutuales terminaron nucleando, exclusivamente, a compatriotas de una misma nacionalidad y procurando reafirmar la identidad nacional común y la cultura compartida. Este proceso condujo, en el parecer de Abeigón, a una intensificación del aislacionismo por parte de algunos grupos de inmigrantes organizados en mutualidades. Justamente, atendiendo a esta tendencia, el último autor citado señala que “la mestización mutualista por así llamarla se fue haciendo lentamente”²³. Con el transcurso de los años, no obstante, las organizaciones mutuales fundadas en la identidad

¹⁹ Abeigón, *El mutualismo...*

²⁰ Pilar González Bernaldo de Quirós, “El ‘momento mutualista’ en la formulación de un sistema de protección social en Argentina: socorro mutuo y prevención subsidiada a comienzos del siglo XX”, *Revista de Indias* LXXIII, n° 257 (2013): 157-192.

²¹ Mario Carlos Gaffuri, *El mutualismo en la República Argentina* (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires - Facultad de Ciencias Económicas, 1939): 60.

²² Abeigón, *El mutualismo...*, 15.

²³ Abeigón, *El mutualismo...*, 15.

nacional o étnica de sus asociados disminuyeron progresivamente su presencia²⁴. En cambio, describiendo un proceso inverso, comenzaron a incrementarse paulatinamente las mutuales basadas en la comunidad de oficio o empleo de sus miembros²⁵.

Sin embargo, la fragilidad del marco institucional, reflejado principalmente en el déficit de regulación específica no contribuyó a favorecer la sostenibilidad de buena parte de los emprendimientos cooperativos y de las entidades mutuales, comprometiendo, de esta manera, su viabilidad. La pujanza inicial que caracterizó al esfuerzo cooperativo y mutualista de aquellos años no dispuso de un correlato adecuado en el curso de la producción normativa, cuya evolución se ajustó a un ritmo que no posibilitó, al comienzo, proporcionar el amparo normativo que las expresiones iniciales de los movimientos cooperativista y mutualista requerían. Al respecto, puede sostenerse que es posible identificar dos etapas en el proceso de conformación del marco normativo en este campo. Una primera etapa, que parte desde la ausencia de regulación hasta la instauración de un primer régimen legal específico, transitando, en el transcurso, por una normación fragmentada y limitada, incluida en cuerpos normativos o dispositivos no específicos, y por los intentos por establecer una cobertura legal exclusiva, materializados a través de la presentación de proyectos legislativos. Una segunda fase, caracterizada por la disponibilidad de regulación exclusiva en la materia y la concurrencia de tensiones derivadas de la necesidad de su actualización, que reconoce como término de apertura el período que se inicia en la segunda mitad de la década de 1920 y que abarca la década siguiente, tramo temporal en el cual tuvo lugar la producción de las primeras expresiones normativas estrictamente pertinente al campo de la economía social. Esta segunda fase se extiende hasta la actualidad, comprendiendo, en su despliegue, la implementación del régimen legal vigente hasta el momento.

II.a.) Primera etapa: del déficit normativo a las primeras experiencias de regulación

En lo referente al cooperativismo en esta instancia se registra como primer antecedente la mención a las cooperativas contenida en la ley 1420, del año 1884, sobre Educación Común. Así, al referirse en su artículo 42, inc. 4, a las facultades de los Consejos Escolares de Distrito, la norma imponía a estas autoridades

²⁴ Aspectos básicos de las mutuales...

²⁵ Aspectos básicos de las mutuales...

colegiadas el deber de “promover por los medios que crea conveniente, la fundación de sociedades cooperativas de educación y de las bibliotecas populares de distrito” (ley 1940, art. 42, inc. 4). De modo semejante, al enunciar las atribuciones y deberes del Consejo Nacional de Educación, la ley prescribía que correspondía a este último órgano la promoción y auxilio de “la formación de (...) asociaciones y publicaciones cooperativas de la educación común” (ley 1940, art. 57, inc.18).

En el año 1889 tiene lugar otro acontecimiento institucional de relevancia, al sancionarse la ley 2637 que reformó el Código de Comercio de 1862. Dentro de las significativas modificaciones²⁶ que introdujo esta norma reformativa, se encuentra la incorporación de conceptos fundamentales sobre cooperativismo en el texto de los artículos 392, 393 y 394. El nuevo contenido incorporado a los artículos citados, si bien supuso un reconocimiento legal, de mayor consistencia, de la actividad cooperativa, lejos estuvo de brindar una caracterización normativa de los aspectos centrales que definen al movimiento cooperativo y a sus actores. Tan sólo se adoptó el principio “rochdaleano” referente al control democrático por parte de los asociados, al asignarle un voto a cada socio en las asambleas y al reconocer el carácter individual y nominal de las acciones. Asimismo, se estableció que las cooperativas tenían que constituirse bajo cualquiera de las formas de sociedades mercantiles legalmente admitidas²⁷. Precisamente, el artículo 392, en su redacción reformada, disponía, de forma expresa, que la constitución de las cooperativas tenía que realizarse mediante la adopción de las formas previstas para las sociedades comerciales, colectivas, anónimas, en comandita o de capital e industria²⁸. En consecuencia, se asimilaba la organización y administración de las cooperativas a la estructuración y gestión de las sociedades comerciales. Los aspectos relativos a las condiciones para ser socio, la fijación del capital, los modos de integrarlo y/o incrementarlo, quedaban, discrecionalmente, reservados al contenido del estatuto. Ello ocasionaba la confusión de las cooperativas con relación a otras entidades comerciales de diferentes propósitos. La imprecisión de la

²⁶ Debido a la envergadura de las modificaciones introducidas por la Ley 2637, perduró, durante un buen tiempo, la discusión doctrinaria, tempranamente originada, sobre el alcance de la revisión, discutiéndose si la sanción de la norma citada había constituido una mera reforma o si, por el contrario, había implicado “la implantación de un nuevo código” [Jaime Luis Anaya, “Introducción”, en *Código de Comercio y Leyes Complementarias. Comentados y Concordados. Tomo I – artículos 1 al 42*, coordinado por Jaime Luis Anaya y Humberto Antonio Podetti (Buenos Aires: Bibliográfica Omeba, 1965): 33 nota n° 103 a pie de página].

²⁷ Verónica Lilian Montes y Alicia Beatriz Ressel, “Presencia del cooperativismo en Argentina”, *Revista UniRcoop* 1, n° 2 (2003): 9 - 26.

²⁸ Armando Alfredo Moirano, “Historia del Movimiento Cooperativo Argentino”, *Revista de Idelcoop* 13, n° 49 (1986): 1-7.

redacción de los artículos bajo análisis también posibilitaba que otro tipo de personas jurídicas pudieran emplear la denominación de “cooperativa”, pues si bien se había establecido la adopción obligatoria, con respecto a las cooperativas, de tal leyenda o de las expresiones “sociedad de responsabilidad limitado” o sencillamente “limitada”, no se habían previsto sanciones para el uso inadecuado de dichas locuciones por parte de otro tipo de sociedades ajenas a la naturaleza cooperativa²⁹.

Estos tres preceptos invocados terminaron suministrando las referencias normativas que rigieron el desenvolvimiento cooperativo hasta el año 1926³⁰. El período que transcurrió hasta entonces se caracterizó por la sucesión de propuestas legislativas, de diferente alcance, para el sector cooperativo. Algunos de estos proyectos se focalizaron en un área determinada, como ocurrió con determinados aspectos del cooperativismo rural, mientras que otros suministraron alternativas de marcos legales integrales destinados a normar a todas las modalidades del sector. Así, la dimensión rural de la actividad cooperativa motivó, durante este ciclo, siete iniciativas, una de ellas del año 1905 sobre cooperativas de crédito agrícola³¹, otras seis, entre 1916 y 1923, concernientes al cooperativismo agrario. A su vez, el cooperativismo de consumo recogió, en el año 1923, un proyecto destinado a regular algunas cuestiones relativas a su desenvolvimiento. En lo atinente a las propuestas normativas de alcance genérico, la primera de ellas fue presentada en el año 1915 a instancias del diputado Juan B. Justo, a quien también correspondieron las iniciativas de normas generales de los años 1923 y 1924. En este último año tuvo lugar, también, la introducción de un proyecto de regulación general del segmento, por parte del presidente Alvear. Finalmente, a partir de la consideración de los antecedentes proporcionados por estos ensayos normativos, se presentó en el año 1926 un proyecto elaborado por una comisión senatorial especial que habría de resultar sancionado como ley 11388, representando la primera regulación exclusiva e integral de la práctica cooperativa.

Con relación al mutualismo, durante esta primera fase pueden mencionarse, como antecedentes iniciales de carácter indirecto, el decreto del 4 de septiembre

²⁹ Nicolás Repetto. *Lecciones sobre cooperación* (Buenos Aires: Librería y editorial de la Federación Argentina de Cooperativas de Consumo, 1944).

³⁰ Anaya, “Introducción”...17-47. Dante Cracogna, “El mundo jurídico de las cooperativas”, *Revista de Idelcoop* 6, n° 22/23 (1979): 1 – 9. Dante Cracogna, “La legislación cooperativa en Argentina”, *Deusto Estudios Cooperativos* 18 (2021): 53-85. Plotinsky, “Orígenes y consolidación del cooperativismo ...”, 157-178.

³¹ Proyecto presentado por el senador Francisco Uriburu.

de 1812³² emitido por el entonces naciente gobierno patrio, por el cual se garantizó a los migrantes europeos el goce de sus derechos, entre ellos el de asociarse con fines útiles³³ y la ley del 22 de agosto de 1822 que complementó aquel decreto y que permitió el dictado de reglamentos para distintas colonias agrícolas, algunos de los cuales regularon y promovieron la prácticas solidaria entre los colonos³⁴. Con motivo del crecimiento que fue experimentando el sector mutualista entre las últimas décadas de los siglos XIX y los primeros decenios del XX fue instalándose institucionalmente el interés por regular de manera específica los diferentes aspectos implicados en el ejercicio de la práctica mutua. De esta manera, debido a la favorable incidencia social que el mutualismo exhibía ya por entonces, la inquietud por normar de forma exclusiva su desenvolvimiento trascendió el propio ámbito mutua y atrajo la atención de un segmento de la clase dirigente. Aquella tendencia derivó en la generación, durante diferentes momentos a lo largo de varios decenios, de una serie de iniciativas legislativas orientadas a regular, con fundamentos y criterios no tan disímiles, el accionar mutualista³⁵.

Así, en el año 1914 se presentó el proyecto de ley titulado “Sociedades de Socorros Mutuos” por parte del diputado nacional Ángel Mariano Giménez, cuyo texto, entre otros contenidos, contemplaba la obligatoriedad de la inscripción de las entidades en un registro especial que mandaba a instaurar, denominado “Registro de la Mutualidad” y creaba, dentro de la estructura institucional del Departamento Nacional del Trabajo, la Dirección de la Mutualidad como organismo competente para ejercer el control público de las sociedades de socorros mutuos³⁶. En el año 1918, a su vez, se presentó a instancias del diputado nacional Juan José Díaz Arana un proyecto elaborado por el Museo Social Argentino, entidad de naturaleza privada dedicada al estudio y a la acción social. Esta propuesta, denominada “Bases para un proyecto de ley orgánica de la mutualidad”, reflejaba un alcance más amplio y vocación integral, cubriendo, entre otras, cuestiones centrales como ser la forma de constitución, gobierno y funcionamiento de las

³² El decreto establecía, expresamente, que el Gobierno ofrecía “su inmediata protección a los individuos de todas las naciones y a sus familias que hubieran querido fijar su domicilio en el territorio del Estado, asegurándoles el pleno goce de todos los derechos del hombre en sociedad, con tal que no perturbaran la tranquilidad pública y respeten las leyes del país” (art. 1º) y disponía que a los extranjeros que se hubieren dedicado al cultivo de los campos se les daba terreno suficiente y se les auxiliaba para sus primeros establecimientos rurales; y en el comercio se les reconocía el goce de los mismos privilegios que a los naturales del país” (art. 2º).

³³ Blas José Castelli, *Mutualismo y Mutualidades* (Buenos Aires: Colegio de Graduados en Cooperativismo y Mutualismo de la República Argentina, 2014).

³⁴ Castelli, *Mutualismo y Mutualidades* ...

³⁵ Castelli, *Mutualismo y Mutualidades* ...

³⁶ Castelli, *Mutualismo y Mutualidades* ...

mutualidades, reconocimiento de los derechos de los asociados y, también, definición de sus obligaciones. Se ocupaba, asimismo, de la organización de los subsidios, seguros y de los servicios de salud³⁷.

Al año siguiente (1919) el diputado nacional Augusto Bunge introdujo el proyecto catalogado como “Ley Orgánica de Mutualidades y Seguros”. Esta iniciativa también ostentaba un carácter genérico, abarcando tópicos principales como ser lo atinente a los derechos y a las obligaciones de los asociados y a la constitución y funcionamiento de las mutualidades y de las entidades de seguros generales, estableciendo pautas en materia de conducción de la entidad y competencia de las asambleas, su organización y funcionamiento. Instituyó como autoridad competente a crearse a la “Dirección de la Mutualidad”³⁸. Más de dos décadas, en el año 1941, el senador nacional Francisco M. Álvarez presentó el proyecto titulado “Ley de Asociaciones Mutualistas”, el cual instituía un régimen amplio y genérico, abordando lo concerniente a la constitución y al funcionamiento de las mutualidades y lo relativo a los derechos y obligaciones de los asociados³⁹. Establecía, también, normas sobre competencia del cuerpo de gobierno y conducción de las entidades mutualistas, del órgano de control interno y pautas sobre desenvolvimiento de las asambleas⁴⁰. Además de crear una autoridad específica para la aplicación de la ley contemplaba temas referentes a la fusión, disolución y liquidación de las mutuales⁴¹.

II.b) Segunda etapa: configuración y perfeccionamiento del marco legal

La ley 11388, sancionada en el año 1926, que se incorporó como un título específico al código de comercio de 1862, proporcionó un marco normativo de mayor amplitud, con una caracterización más adecuada de la naturaleza cooperativa que subsanó muchas de las imprecisiones y ambigüedades contenidas en los reformados artículos 392, 393 y 394 del digesto mercantil. De forma similar a la posición legal plasmada en aquellos preceptos, no definió el acto cooperativo y tampoco enunció sus notas principales⁴². Sin embargo, reflejó una mayor

³⁷ Castelli, *Mutualismo y Mutualidades ...*

³⁸ Castelli, *Mutualismo y Mutualidades ...*

³⁹ Castelli, *Mutualismo y Mutualidades ...*

⁴⁰ Castelli, *Mutualismo y Mutualidades ...*

⁴¹ Castelli, *Mutualismo y Mutualidades ...*

⁴² Marina Guadalupe Laverán, Lili María Bley y María Soledad Ricatti, “El cooperativismo. Historia, Evolución y Rol Actual”, *E-kó – Divulgando* 1, n° 4 (2019): 4-13.

recepción de los principios legados por los pioneros de Rochdale⁴³, al describir las características que identifican a las cooperativas y al fijar algunas pautas para su funcionamiento. De esta manera, en la letra de su artículo 2º consagraba, entre otros criterios, el control democrático por parte de los socios, al establecer en el inciso 4º que cada socio no tendría “más que un voto, sea cual fuere el número de sus acciones” y al prescribir en el inciso 9º que no se concedería “ventaja ni privilegio alguno a los iniciadores, fundadores y directores: ni preferencia a parte alguna del capital”. Del mismo modo, aseguraba la neutralidad política y religiosa de la práctica cooperativa al disponer en el inciso 11º del citado dispositivo 2º que las cooperativas no podían “tener por fin principal ni accesorio la propaganda de ideas políticas, religiosas, nacionalidades o regiones determinadas; ni imponer como condición de admisión la vinculación de los socios con organizaciones religiosas, partidos políticos, agrupaciones de nacionalidades o regionales”.

Un autorizado sector dentro de la literatura especializada destaca las virtudes de esta norma inaugural de la regulación específica. Así, Cracogna⁴⁴ resalta “la rigurosa ortodoxia doctrinaria” que caracterizó al texto legal y señala la orientación vanguardista de su articulado, acotando, en tal sentido, que, a través de su producción, los legisladores plasmaron como normas los principios universales que ordenaban la práctica cooperativa pero que aún no se habían volcado en una formulación oficial. Añade, al respecto, que la norma incluyó la totalidad de los principios del cooperativismo que once años después fueron cristalizados por la Alianza Cooperativa Internacional en su Congreso de París de 1937⁴⁵.

Por otra parte, consagraba, el criterio de justicia económica distributiva⁴⁶ al normar, en su artículo 17º, que, del conjunto de las utilidades realizadas y líquidas de cada ejercicio, debía destinarse, como mínimo, el 5 % al fondo de reserva, y distribuirse el 90 % entre los socios. Asimismo, la norma institucionalizaba la cooperación entre cooperativas al permitir, a través del artículo 3º que las sociedades cooperativas pudieran “ampliar su objeto y fusionarse con otra u otras de la misma naturaleza por el voto de la mayoría de la asamblea ordinaria”, siempre que la fusión o ampliación figurara en “la orden del día”; y habilitar, mediante el artículo 4º, que las cooperativas pudieran “asociarse entre sí por el voto de la mayoría de la asamblea ordinaria, para constituir una

⁴³ Montes y Ressel, “Presencia del cooperativismo ...”, 9 -26.

⁴⁴ Cracogna, “El mundo jurídico ...”, 1 - 9.

⁴⁵ Cracogna, “El mundo jurídico ...”, 1 - 9.

⁴⁶ Laverán, Bley y Ricatti, “El cooperativismo ...”, 4-13.

cooperativa de cooperativas y hacer operaciones en común”. Cubriendo una falencia que exhibía la limitada regulación establecida por los mencionados arts. 392, 393 y 394 del Código de Comercio, la ley prohibía en su artículo 9° la utilización de la palabra “cooperativa” en el nombre de cualquier sociedad o empresa, posterior a la fecha de su promulgación, que no se hubiera constituido de conformidad con sus disposiciones, imponiendo, a modo de sanción, la clausura de los establecimientos y la aplicación de una multa hasta tanto no se suprimiera el empleo indebido de la denominación “cooperativa”. Esta previsión generó, en un primer momento, una depuración en el circuito cooperativo, disminuyendo, inicialmente, el número de entidades del ambiente, ante la exigencia de cumplimiento con los recaudos sustanciales introducidos por la norma en lo concerniente a la constitución y funcionamiento. Empero, con el transcurso del tiempo, el mayor rigor legal aplicado al trámite de constitución y desenvolvimiento posibilitó el crecimiento y perfeccionamiento del sector, traducido en un aumento en el número de cooperativas y de asociados y en la diversificación del rubro de las entidades⁴⁷.

Como se mencionó, la ley 11388 no sólo encuadró jurídicamente, con mayor precisión, a la actividad cooperativa, sino que, a partir, de la definición de pautas institucionales de constitución y funcionamiento, la apuntaló, contribuyendo, a su profundización y diversificación. A pesar de su reducido articulado, la norma proporcionó un marco legal adecuado que posibilitó la expansión del movimiento cooperativo, a largo de los casi cincuenta años que abarcó su vigencia. Ciertamente, por su limitado número de preceptos, muchas de las cuestiones que se suscitaban en el desenvolvimiento de la práctica cooperativa debían ser contempladas mediante la aplicación supletoria de la normativa sobre sociedades comerciales. Por ello, la renovación de este último régimen legal mediante la sanción de la ley 19550 de sociedades, planteó una serie de inconsistencias e introdujo imprecisiones al marco legal del cooperativismo, generando incertidumbre con respecto a la resolución de asunto derivados del habitual desenvolvimiento de las entidades cooperativas. Ello explicó, en buena medida, la sanción, en el año 1973, de la ley 20337, que instauró una cobertura legal e institucional de mayor alcance y especificidad, que, habiendo recibido algunas modificaciones, se mantiene aún en vigencia⁴⁸. La vigencia de la norma sobre cooperativas coincidió, temporalmente, como se apreciará infra, con la sanción de la

⁴⁷ Cracogna, “El mundo jurídico...”, 1 – 9.

⁴⁸ Cracogna, “La legislación cooperativa ...”, 53-85

ley 20321 que instituyó un régimen legal específico para las asociaciones mutuales.

La ley 20337 se elaboró considerando la experiencia institucional generada en sus casi cinco décadas de vigencia y teniendo en cuenta las características de la actividad cooperativa en su desenvolvimiento histórico en la sociedad argentina⁴⁹. Si bien no se especifican las diferentes tipologías de cooperativas, el marco legal instaurado constituye un régimen integral y genérico, diseñado para aplicarse a las distintas modalidades de entidades cooperativas. Compuesta de 120 artículos distribuidos en 13 capítulos, la norma contempla los aspectos centrales implicados en el despliegue de la práctica cooperativa. En su artículo 4° se caracteriza al acto cooperativo, definiéndose, a su vez, en el precepto 2° a las cooperativas y enunciándose los principios fundamentales del cooperativismo: libre adhesión e ingreso voluntario, gobierno democrático, reparto de los excedentes, interés limitado al capital, promoción de la educación, fomento de la integración cooperativa. Además de abordar los elementos estructurales de las cooperativas (proceso de constitución; descripción de la condición de asociado con enunciación de sus derechos y obligaciones; órganos sociales; capital y cuotas sociales) y de normar lo referente a su operatoria, la ley también regula las relaciones de las entidades cooperativas con el Estado (fiscalización pública y control estatal del cumplimiento de la normativa pertinente).

En lo concerniente a la actividad mutualista, puede señalarse que el trayecto hacia la configuración de un régimen legal específico reconoce como punto de inicio a un instrumento normativo dirigido a conferir a las mutualidades un tratamiento tributario preferente. Así, la ley 12209 del año 1935 fue sancionada para eximir a las entidades del ámbito mutual del pago de impuestos nacionales. A esta norma que, precisamente, abordó a las mutuales en su dimensión impositiva, le siguió, en el proceso de normación, el decreto 3320 de abril de 1938 que reglamentó las “Asociaciones de Socorros Mutuos”. Esta pieza normativa, rotulada por parte de algunos autores como el decreto olvidado⁵⁰ al no haber recibido en las últimas décadas, dentro de la literatura pertinente, un tratamiento más profundo⁵¹, obedeció al propósito de “corregir la exclusión de

⁴⁹ Cracogna, “El mundo jurídico...”, 1 – 9.

⁵⁰ Felipe Rodolfo Arella y Santiago José Arella, *Mutualismo y Cooperativismo Argentinos. Aporte Documental de la Legislación* (Buenos Aires: Universidad de Belgrano, 2006).

⁵¹ Añaden en tal sentido Felipe Arella y Santiago Arella que “resulta incomprensible el manto de silencio que cubrió durante más de medio siglo el conocimiento del decreto 3.320, cosa que no ocurrió con anterioridad a los años ’40, ya que abundan referencias sobre la aplicación del mismo” (Arella y Arella, *Mutualismo y Cooperativismo ...*, 7).

argentinos de las mutualidades de colectividades extranjeras que abundaban en el país, práctica habitual en esas entidades”⁵².

El decreto que, en opinión de algunos especialistas, constituyó el primer cuerpo legal abocado al ordenamiento y funcionamiento de los entes mutualistas, confería tratamiento, entre otros asuntos, a la organización, funcionamiento y control de las mutuales y a la enunciación de las finalidades que debían perseguir (asistencia y subsidio por enfermedad, accidentes y maternidad, apertura de cajas de socorro para proporcionar subsidios temporarios a los deudos de los asociados de los asociados, asunción de gastos funerarios, constitución de pensiones y subsidios para la vejez, la invalidez y la desocupación, etc.)⁵³. Normaba, también, de modo específico, lo referente al fomento del sector, a las mutualidades de empresas y a la fusión y conformación de federaciones de mutuales⁵⁴. Del mismo modo, habilitaba, en el texto del artículo 32º, el intercambio de servicios por parte de las mutuales en miras a mejorar la prestación de servicios a los respectivos socios⁵⁵.

En octubre de 1945, mediante decreto-ley 24499 se aprobó un marco jurídico e institucional específico para las asociaciones mutuales, que, por tal razón, es calificado por Zavala como el “primer ordenamiento integral sistema”⁵⁶. El régimen instaurado por el decreto, que luego fue ratificado al año siguiente (1946) a través de la ley 12921, abordó los contenidos principales correspondientes a la organización y desenvolvimiento de las mutualidades, abarcando, entre otras cuestiones, lo atinente a la conformación de las asambleas y al funcionamiento de los órganos sociales, la confección de los estatutos, los derechos y obligaciones de los asociados, sanciones para las mutualidades cuya actividad se apartase de las disposiciones establecidas. La norma fijó, también, un aporte mensual en valores de la época, por parte de cada asociado, para la generación de un fondo común destinado a la construcción de un policlínico mutualista. Empero, la obra proyectada no llegó a realizarse⁵⁷. El régimen instituyó, además, como órgano rector, a la Dirección de Mutualidades, actuante en la órbita de la Secretaría de Trabajo y Previsión, definiendo sus competencias en materia de registro, control público y promoción de las entidades a escala nacional⁵⁸.

⁵² Arella y Arella, *Mutualismo y Cooperativismo...*, 7.

⁵³ Arella y Arella, *Mutualismo y Cooperativismo ...*

⁵⁴ Arella y Arella, *Mutualismo y Cooperativismo ...*

⁵⁵ Arella y Arella, *Mutualismo y Cooperativismo ...*

⁵⁶ Armando Zavala, “La Mutual en la Legislación Argentina”, *Anales* 31, (1993): 112-113.

⁵⁷ Castelli, *Mutualismo y Mutualidades...*

⁵⁸ Castelli, *Mutualismo y Mutualidades...*

Aquella previsión concerniente a la generación recursos comunes por medio de las contribuciones de los asociados, con el propósito de asignarlos a la construcción del policlínico mutualista fue sustituida por la conformación de un “Fondo de Promoción Mutua” con la sanción de la ley 17376 de agosto de 1967⁵⁹. Esta norma, además, dispuso la constitución de una comisión honoraria compuesta por representantes del Estado y de las organizaciones mutuales como autoridad de administración del “Fondo”, el cual, de conformidad con el texto y el espíritu de la ley, debía servir para financiar obras y servicios de las entidades mutualistas, como también para fomentar y difundir la acción mutua, por medio del otorgamiento de créditos y de subsidios⁶⁰. El marco normativo e institucional conformado por las disposiciones del decreto-ley 24499/45, ratificado, como se mencionó, por ley 12921 y por los preceptos de la ley 17376 relativas al “Fondo de Promoción Mutua”, encauzó institucionalmente al sector y contribuyó a su crecimiento. El régimen constituido por estas dos normas mantuvo su imperio hasta la sanción de la ley 20.321 que implementó el esquema de regulación cuya vigencia se extiende, con algunas complementaciones, hasta la actualidad.

La citada ley 20.321 consta de 42 artículos. El artículo 1° delimita el campo de aplicación del régimen que instaura. El artículo 2° define a las mutuales al proporcionar un concepto que incluye las notas esenciales que las distinguen como tales. El precepto caracteriza a las entidades mutualistas como aquellas asociaciones “constituidas libremente sin fines de lucro por personas inspiradas en la solidaridad, con el objeto de brindarse ayuda recíproca frente a riesgos eventuales o de concurrir a su bienestar material y espiritual, mediante una contribución periódica”⁶¹. El concepto introducido constituye un componente sustancial no sólo de la ley en sí sino del sistema en su conjunto, que aquella contribuye a implementar. Con una redacción simple la definición recepta y confirma criterios prevalentes en la doctrina pertinente y expone con claridad la misión y el propósito que fundamenta a la práctica mutualista⁶². La noción legal describe los principios y valores cuya convergencia identifica, cual elementos estructurantes, a las asociaciones mutuales: libertad de asociación; ausencia de fin de lucro; solidaridad; ayuda recíproca; búsqueda del bienestar material y espiritual; aportación de los asociados. Además, la norma caracteriza las prestaciones mutuales⁶³ e instituye el

⁵⁹ Castelli, *Mutualismo y Mutualidades ...*

⁶⁰ Castelli, *Mutualismo y Mutualidades ...*

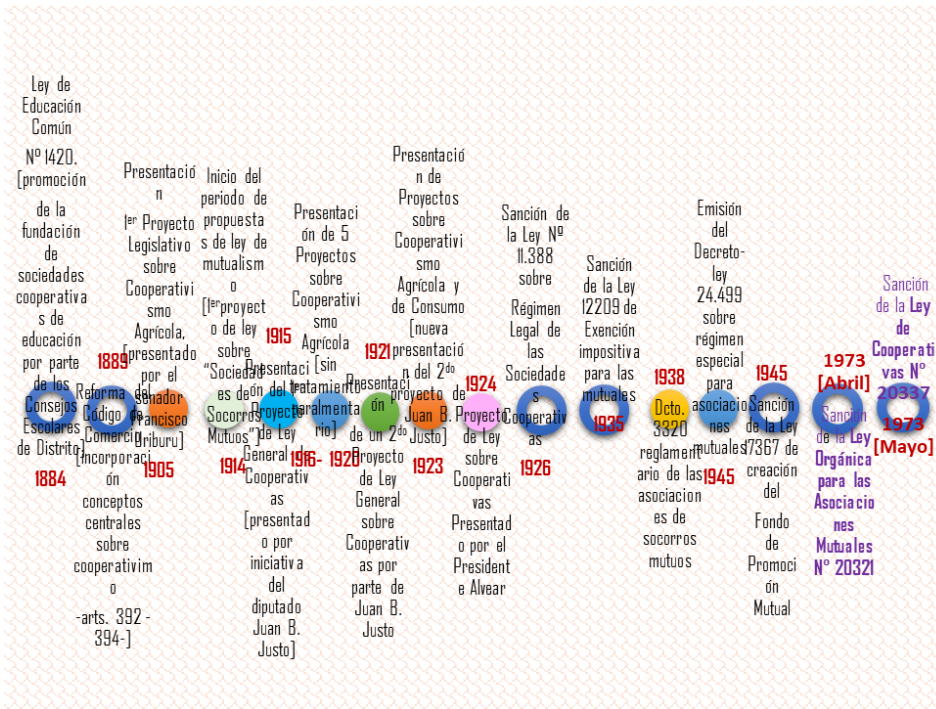
⁶¹ Ley 20321 art. 2°.

⁶² Castelli, *Mutualismo y Mutualidades ...*

⁶³ Ley 20321 art. 4°.

“Registro Nacional de Mutualidades”⁶⁴; sugiere los contenidos que debe reunir el estatuto⁶⁵; categoriza a los socios a través de una taxonomía tripartita (activos, adherentes y participantes), enunciando los derechos que le corresponde a cada categoría en el funcionamiento de las entidades⁶⁶. Establece, también, las causales de exclusión o expulsión de los asociados⁶⁷. Asimismo, crea los organismos directivos y de fiscalización, describiendo sus atribuciones, deberes, duración de mandatos y forma de elección⁶⁸. Reconoce, además, la potestad de las mutuales de integrarse en federaciones y confederaciones, distinguiendo, a su vez, los deberes y derechos de estas últimas entidades más amplias⁶⁹.

Gráfico: Acontecimientos relevantes en la evolución del régimen jurídico sobre economía social y solidaria de Argentina.



Fuente: Elaboración propia

⁶⁴ Ley 20321 art. 3°.

⁶⁵ Ley 20321 art. 6°.

⁶⁶ Ley 20321 art. 8°.

⁶⁷ Ley 20321 arts. 10° y 11°.

⁶⁸ Ley 20321 art. 12°, 13°, 14°, 15°, 16°, 17° y 23°.

⁶⁹ Ley 20321 arts. 31°, 32 y 33°.

III. LA FASE DE EXPANSIÓN: LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA Y LA INCLUSIÓN SOCIAL

A partir del inicio del presente siglo, la economía social y solidaria fue adquiriendo, paulatinamente, mayor presencia y funcionalidad social en las comunidades argentinas. Particularmente, este creciente protagonismo comenzó a visibilizarse con más nitidez durante las etapas surcadas por el severo contexto de la profunda crisis socioeconómica e institucional del 2001-2002⁷⁰. Puede decirse que la relevancia que fue cobrando la dinámica social y solidaria obedeció, en buena medida, a su potencialidad socialmente inclusiva, en tanto espacio de interacción generador de alternativas de reinserción sociolaboral para aquellos individuos situados dentro de segmentos poblacionales que enfrentan cuadros de vulnerabilidad socioeconómica; es decir, a favor de aquellos sujetos que atraviesan una condición inestable, en la cual confluyen la precariedad del trabajo y la debilidad de los apoyos de proximidad⁷¹.

El avance de la economía social y solidaria comportó, también, muchas veces la convergencia entre el trabajo conjunto de los propios actores y la acción estatal focalizada. El crecimiento que experimentó el sector determinó el desarrollo de consistentes estrategias estatales que implicaron el desarrollo de intervenciones institucionales dirigidas a estimular la constitución de emprendimientos sociales y solidarios. Mediante la confluencia entre las respuestas de los propios sujetos organizados colectivamente y la promoción oficial, se conformó un escenario social y solidario definido por su diversidad al integrarse a partir de la mixtura entre figuras clásicas e iniciativas no convencionales. Dentro del repertorio de expresiones tradicionales ocuparon un lugar de preponderancia las cooperativas de trabajos, las cuales se reprodujeron de modo considerable en el marco del proceso de recuperación desplegado luego del referido colapso de 2001 y 2002⁷². Así, proliferaron, en dicha etapa, tanto las cooperativas de trabajo voluntariamente constituidas como variantes al trabajo asalariado como también aquellas entidades cooperativas inscritas en la especie de las “fábricas recuperadas”,

⁷⁰ José Luis Coraggio, “El papel de la economía social y solidaria en la estrategia de inclusión social”, *Decisio* 29, (2011): 23-31. Ariel García y Alejandro Rófman, “Economía solidaria en Argentina. Definiciones, experiencias y potencialidades”, *Revista Atlántida* 3, (2013): 99-118. Susana Presta, “El gobierno de lo posible. Economía social y solidaria, sujetos y poder”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 61, 227 (2016): 349-378.

⁷¹ Castel, *La metamorfosis...*

⁷² Mirta Vuotto, *El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social* (Lima: OIT/ Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina, 2011).

modalidad que suponía un esfuerzo colectivo orientado a conservar la fuente de trabajo por parte de quienes hasta entonces se habían desempeñado como trabajadores en relación de dependencia en la empresa fallida o abandonada⁷³.

En este proceso de expansión, la reformulación de la plataforma institucional supuso, además de la instrumentación de mecanismos de financiamiento que abarcaban los diferentes órdenes de la organización estatal (nacional, provincial y municipal), la instalación de la necesidad de adecuar la cobertura jurídica, a nivel federal, del ampliado y diversificado ámbito social y solidario. En dicho trayecto resaltaron algunas piezas normativas que concluyeron erigiéndose en ejes centrales en la expansión del sector y que, con algunas modificaciones, aún se encuentran vigentes. De este modo, dentro de este panorama normativo se destacaron las sucedáneas leyes 25865 [año 2004] y 26223 [año 2007] que ordenaron la aplicación y el funcionamiento del denominado “monotributo social”; la ley 26117 de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social [año 2006] y la ley 26355 de Marcas Colectivas [año 2008].

Al respecto, puede apuntarse que el instrumento incorporado por la ley 25865 y depurado por la ley 26223 presentó una importancia estratégica para el desarrollo y la sustentabilidad de las expresiones productivas del ámbito de la economía social y, también, para la ejecución de políticas y programas públicos dirigidos a impulsar la constitución de tales iniciativas o apuntalarlas. Pergeñado institucionalmente como una especie tributaria perteneciente al catalogado “régimen fiscal de pequeños contribuyentes”, el monotributo social fue implementado con la finalidad de rescatar de la informalidad y la clandestinidad a variados actores de la economía con giro limitado y, en consecuencia, alcanzaba, también, a un considerable segmento de las expresiones que nutrían el campo de la economía social. Sin embargo, al poco tiempo de su implementación aquel móvil que fundamentaba a esta especie impositiva fue complementado con otra motivación que diversificó su sentido social y, de esta manera, esta modalidad de monotributo terminó posicionándose como un funcional instrumento institucional que favoreció la identificación de los emprendimientos situados en el orden de la economía social y la puesta en marcha de otras políticas públicas orientadas a fomentar al sector.

⁷³ Esteban Magnani, *El cambio silencioso: empresas y fábricas recuperadas por los trabajadores en la Argentina* (Buenos aires; Prometeo Libros, 2003). Andrés Ruggeri, Desiderio Alfonso y Emiliano Balaguer, *Bauen: el hotel de los trabajadores* (Buenos Aires: Callao, 2017).

Otro capítulo que integró el trayecto de configuración del marco normativo e institucional de la economía social en el ciclo de crecimiento y diversificación lo describió la ley 26684 de año 2011, reformadora de ley 24522 de Concursos y Quiebras. En efecto, ya que esta ley otorgó un soporte jurídico al proceso de recuperación de la empresa fallida por parte de sus trabajadores, al habilitar normativamente la posibilidad de la continuidad del establecimiento empresarial o fabril justificada en la preservación de la fuente de trabajo⁷⁴. Si bien las empresas recuperadas en Argentina aún no cuentan con un régimen legal específico, puede argumentarse que la invocada ley 26684 de reforma concursal constituye un avance en este terreno. La solución legal no sólo suministra una alternativa destinada a morigerar los impactos negativos que podría generar sobre el cuerpo de trabajadores las consecuencias del quebranto de la empresa, sino que, también, aporta conferirle mayor visibilidad, desde una perspectiva legal e institucional, a la autogestión por parte de los dependientes de la empresa en situación de falencia.

Precisamente, ya que la inserción de estas revisiones a la ley de quiebras representó, además, un reconocimiento legal a un proceso de preservación de la condición laboral o de la fuente generadora de ingresos económicos a partir del trabajo que ya contaba con destacadas experiencias, en el terreno empírico de los últimos años. Estas modificaciones resumieron, en buena medida, un viraje ideológico que cambió de modo sustancial algunos lineamientos anclados en el propio espíritu de la ley. En esta dirección, Schujman⁷⁵ subraya el mérito que les asistió a los trabajadores en las reformas incorporadas al texto concursal, cuya resistencia,

⁷⁴ La subsistencia de la empresa fallida, a través de la modalidad de la recuperación, se halla plasmada en el segundo párrafo del artículo 189 de ley 24.522 de Concursos y Quiebras, en la redacción incorporada por la ley 26684. La finalidad que motiva la solución legal radica en la conservación de la fuente laboral, la cual se instala como el componente determinante para que se despliegue el mecanismo de rescate del emprendimiento comercial o productivo. Esta motivación debe, según la letra de la norma, materializarse a través de la posición uniforme de un segmento dominante del elenco de trabajadores de la empresa o, en su caso, de los acreedores laborales. Asimismo, la relevancia que la ley le confiere a la preservación de la fuente laboral, como fin que explica la continuidad de la explotación, es también resaltada en el artículo 191. En este precepto el legislador profundiza en el sentido que, precisamente, le imprime trascendencia a la conveniencia de proseguir con la actividad. Así, este artículo revela, en forma más nítida, la inteligencia que inspira la solución legal y que, a la vez, proporciona el razonamiento al cual debe acudir el juez a la hora de pronunciarse sobre la continuidad del establecimiento empresarial en quebranto. Dispone, así, el invocado artículo 191 que: “La autorización para continuar con la actividad de la empresa del fallido o de alguno de sus establecimientos será dada por el juez en caso de que de su interrupción pudiera emanar una grave disminución del valor de realización, se interrumpiera un ciclo de producción que puede concluirse, en aquellos casos que lo estime viable económicamente o en resguardo de la conservación de la fuente laboral de los trabajadores de la empresa declarada en quiebra”.

⁷⁵ Mario Schujman, “Cooperativas que recuperan empresas”, en *Empresas gestionadas por sus trabajadores. Problemática jurídica y social*, coordinado por Isabel-Gemma Fajardo García (Valencia: CIRIEC, 2015): 79-22.

en su parecer, hizo factible la transformación de la “ideológicamente neoliberal ley de Concurso y Quiebras”⁷⁶ a la cual caracterizó como un cuerpo normativo “de clara intención liquidativa”⁷⁷, sancionado durante la década del noventa, en sintonía con la dirección de la política económica aplicada en aquel tiempo.

Si bien los avances normativos descriptos generaron una incidencia favorable, el ampliado espacio de la economía social y solidaria aún no cuenta con una norma genérica y específica que instaure un régimen legal e institucional que delimite al sector en sus actuales dimensiones, confiera reconocimiento a los emergentes actores que lo integran abordando sus principales aspectos. Con motivo de este panorama, algunos Estados provinciales decidieron regular en sus respectivas jurisdicciones las prácticas de la economía social y solidaria conforme su renovada fisonomía. Algunas de estas regulaciones se reproducen con pequeños matices entre determinadas provincias, pero en aquellos distritos provinciales en los cuales las normativas se alejan de los patrones reiterados se advierte la adopción de criterios dispares y el despliegue de enfoques diferentes. Así, mientras algunas normas abordan, estrictamente, el desenvolvimiento de entidades o actores precisados, otras procuran abordar, de modo genérico, al espacio de la economía social (ley III N° 10 y decreto 1039/2020 de Misiones de FERIA Francas; ley 13136 de la provincia de Buenos Aires; ley 4499 de la provincia de Río Negro). Del mismo modo, mientras algunos instrumentos normativos se concentran en la promoción de programas o políticas pertinentes (ley 10151 de la provincia de Entre Ríos; ley 8435 y decreto 2266/2013 de la provincia de Mendoza; ley 14650 de la Provincia de Buenos Aires; ley 7480 del Chaco; ley 6376 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires); otros se dirigen a establecer una estructura institucional específica (ley 5746 de la provincia de Catamarca). Asimismo, el sentido y alcance con los cuales es concebida la economía social y solidaria también difieren entre los dispositivos; de esta manera, el sector es caracterizado como un sistema o como un conjunto de prácticas económicas particularizadas.

⁷⁶ Schujman, “Cooperativas que recuperan...”, 84.

⁷⁷ Schujman, “Cooperativas que recuperan...”, 84.

Cuadro: Legislación provincial de Argentina sobre economía social y solidaria

Ley Provincial	Año de Sanción	Propósito / Objeto
Ley 13136 y decreto reglamentario 2993/2006 sobre Actividades Laborales de Autoempleo y Subsistencia de Buenos Aires	2003 [ley 13136] 2006 [decreto reglamentario]	- Proporcionar el marco normativo e institucional para la implementación de programas de impulso a la "autoorganización" de sujetos pertenecientes a sectores vulnerables, a través de la conformación de iniciativas de autoempleo de reducido volumen, desarrolladas bajo los fines y criterios de la economía social y solidaria.
Ley 4499 de Río Negro.	2009 [ley 4499]	Establecimiento del "Régimen de Promoción de los Mercados Productivos Asociativos". Creación del "Registro Provincial de Mercados Productivos Asociativos". Creación del "Fondo Específico" para el desarrollo del "Régimen de Promoción de los Mercados Productivos Asociativos".
Ley III N° 10 y decreto 1039/2020 sobre Feria Francas de Misiones	2010 [ley III 10/10] 2020 [decreto 1039]	Implementación del "Marco Regulatorio de las Ferias Francas de Productores". Creación del "Mercado Zonal Concentrador de Ferias Francas" de la provincia" Organización y habilitación del "Registro Provincial de las Ferias Francas". Conformación del "Consejo Asesor de Ferias Francas" de la provincia.
Ley 8435 y decreto 2266/2013 de Mendoza	2012 [ley 8435] 2013 [decreto 2266]	Implementación del programa de promoción de la economía social y solidaria de la provincia de Mendoza. Creación Consejo Provincial de Economía Social y Solidaria. Organización del Registro Organización del Registro Provincial de las Unidades de la Economía Social y Solidaria.
Ley 10151 y ley modificatoria 11021 de Entre Ríos	2012 [ley 10151] 2022 [ley 11021]	Implementación del "Régimen de promoción y fomento de la economía social" de la provincia de Entre Ríos. Creación del Registro de Efectores de la Economía Social y Solidaria". Aplicación de exención impositiva en tributos provinciales a los actores inscriptos en el "Registro de Efectores de la Economía Social y Solidaria de la Provincia" y en el "Registro Nacional de Efectores". Promoción de política de compras y contrataciones del Estado que priorice a los actores de la economía social y solidaria.
Ley 14650 de Buenos Aires	2014	- Implementación del Sistema de Promoción y Desarrollo de la Economía Social y Solidaria de la provincia. - Creación del "Consejo Provincial de Economía Social y Solidaria". - Establecimiento en cada sección electoral de "Consejos Regionales de la Economía Social y Solidaria".

Fuente: Elaboración propia

IV. PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS

La aproximación operada, desde la gestión estatal, de la economía social y solidaria a la política social⁷⁸, a partir de la consideración de la funcionalidad de las iniciativas sociales y solidarias para generar alternativas de rescate e integración social, acceso al mercado laboral e inserción en los circuitos comerciales, también influyó en la identificación y caracterización de las emergentes figuras y, por ende, también, en la determinación de las dimensiones del espacio social y solidario. Los instrumentos normativos o documentos oficiales en los cuales se definen los programas públicos implementados, desde aquellos años, con el propósito de promover, en los segmentos poblacionales vulnerables, la acción colectiva emprendedora fundada en principios y valores sociales y solidarios, contienen, con frecuencia, la descripción de las características que tienen que reunir los eventuales agrupamientos productivos y/o comerciales a conformarse como, así también, referencias sobre su desenvolvimiento e incorporación en redes institucionales y/o socioeconómicas más amplias.

En un escenario de ausencia de una norma nacional exclusiva, aquella descripción de los grupos destinatarios de los programas públicos obrantes en los instrumentos normativos y documentos oficiales que los sustentan, supone, en alguna medida, un reconocimiento institucional de las nuevas figuras y contribuye a su visibilidad. Empero, la caracterización de los nuevos actores del renovado y ampliado segmento social y solidario derivada de los programas públicos de fomento no siempre es consistente, exhibiendo discordancias entre los textos normativos y/o institucionales de las variadas herramientas de promoción. Del mismo modo, tal caracterización tampoco refleja una concordancia con la descripción e identificación de los actores incluida en los regímenes subnacionales sobre economía social y solidaria en aquellos distritos provinciales que regulan la cuestión.

Los regímenes provinciales sobre economía social y solidaria reflejan puntos de contacto, pero también singularidades que los distinguen entre sí, derivadas de las características económicas, institucionales y socioculturales de los contextos en los cuales se sitúan. Sin embargo, en algunos supuestos las diferencias entre los marcos normativos locales resultan muy marcadas, no sólo en las posiciones epistémica e ideológica asumidas para definir al ámbito social y solidaria sino también en la delimitación del sector y la identificación de sus

⁷⁸ Coraggio, “L'économie sociale...”.

actores. Así, se advierten en algunos regímenes instituidos en la presente década, la incorporación de contenidos propios de la denominada economía popular sin trazar, con precisión, las fronteras entre este último espacio emergente y el escenario de la economía social y solidaria.

Las transformaciones del orden social y solidario no se circunscriben, estrictamente, al surgimiento de nuevas figuras atípicas, sino que algunos cambios también alcanzan a la actividad cooperativa y mutualista. De esta manera, en los últimos años, debido, en algunos casos a la renovada relevancia de determinados rubros clásicos dentro de la práctica cooperativa y, en otros supuestos, al creciente protagonismo de ciertas experiencias cooperativistas innovadoras, se fue intensificando la conveniencia de regular de forma exclusiva a estas expresiones preponderantes. Tanto desde ámbitos tradicionales en los cuales se destacan el cooperativismo de vivienda y de trabajo, como desde segmentos que recientemente fueron cobrando prevalencia, entre las cuales resaltan las cooperativas de partes múltiples, de cuidado, y las cooperativas de plataforma, se pregona por la cobertura específica y focalizada a través de la sanción de legislaciones exclusivas.

Por su parte, el desenvolvimiento de la práctica mutualista también plantea una agenda de tópicos que resulta conveniente contemplar jurídicamente o actualizar el tratamiento normativo ya existente. Entre otros, se destacan aspectos y contenidos como la educación mutual; la gobernanza mutualista; el incremento y fortalecimiento de competencias colectivas y aptitudes individuales en los consejos de administración, la competitividad de las mutuales en el marco de los condicionamientos propios del contexto financiero actual; la integración de las entidades mutuales con otras empresas asegurando, en tal interacción o colaboración, el resguardo de los valores solidarios y la preservación de la figura de la mutualidad.

V. CONCLUSIONES

En este trabajo hemos procurado caracterizar la regulación legal e institucional de la economía social y solidaria en el ordenamiento argentino. Para ello, hemos recorrido los principales hitos en la evolución normativa de la cuestión en dicho escenario con el propósito de comprender el curso observado en el respectivo proceso de normación hasta la configuración del marco legal vigente. Del mismo modo, hemos intentado describir los principales desafíos que el

dinamismo del sector social y solidario plantea al régimen normativo específicos en el contexto abordado. Teniendo en cuenta ello, podemos efectuar una serie de comentarios:

- Se destaca la profunda identidad histórica de la economía social y solidaria en la población argentina, ligada en sus comienzos a los movimientos cooperativo y mutualista. En este sentido, el origen del sector en los núcleos comunitarios se remonta al siglo XIX, resultando el trayecto desarrollado en otras latitudes y, principalmente, en Europa determinante para la transferencia de los valores y prácticas de la economía social y solidaria, principalmente de la vertiente cooperativista y mutualista, hacia la joven sociedad argentina, a través del flujo de migrantes que arribaron al país en aquella centuria. La influencia de las experiencias cooperativista y mutualista europea, tal cual se explicó, fue significativa, evidenciando la conformación de algunas de las primeras expresiones argentinas, la incidencia directa de la iniciativa de los migrantes procedentes del viejo continente.

- Aquel desenvolvimiento temprano de la economía social desde la segunda mitad del Siglo XIX, principalmente a través del accionar cooperativo y mutualista, tuvo lugar inicialmente, en el país, en un contexto de ausencia de referencias normativas. Por ello, el creciente desarrollo que, progresivamente, fueron evidenciando las prácticas cooperativistas y mutualistas generó la necesidad de normar sus aspectos centrales. A partir de allí, se desplegó en el ordenamiento jurídico argentino un ciclo que se extendió a lo largo de varias décadas, orientado, en un principio, a regular al segmento cooperativo y mutualista y, luego, a perfeccionar el marco legal ya instaurado.

- El espacio social y solidario, originariamente conformado a partir del cooperativismo y el mutualismo, fue experimentando una ampliación y diversificación desde las últimas décadas del siglo pasado, intensificándose tal crecimiento a partir del año 2000. Este ciclo de marcada expansión se tradujo en la proliferación de figuras clásicas y en la irrupción de variados actores nuevos, en consonancia con una tendencia iniciada, en los años precedentes, en las sociedades de otros países. Al respecto, puede sostenerse que la respuesta frente a tal panorama de desarrollo y difusión le aporta un rasgo significativo que representa un componente distintivo en la actualidad jurídica sobre la cuestión. Así, el Estado argentino sigue careciendo de una norma federal exclusiva y genérica que aborde a la economía social y solidaria en su renovada dimensión e integre a los nuevos actores que emergieron en los últimos años nutriendo y diversificando al espacio social y solidario. Este déficit normativo en el ordenamiento

argentino fue suplido, parcialmente, por algunos Estados provinciales al regular, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las manifestaciones recientes de la economía social y solidaria.

- Precisamente, con relación a la vocación reguladora que describieron en la materia las provincias, puede sostenerse que las trayectorias normativas configuradas en los correspondientes ámbitos provinciales terminaron conformando un panorama caracterizado por su heterogeneidad y variedad. De esta manera, si bien se observan proximidades entre algunos de los regímenes locales instaurados también se advierten distancias marcadas entre otros. Tales diferencias comprenden aspectos centrales como la conceptualización de la economía social y solidaria, la demarcación del campo específico y la identificación y caracterización de los actores que lo componen. Esta diversidad atenta contra la construcción y desarrollo de una imagen institucional uniforme sobre el sector e incide en la generación, por parte de los actores, de representaciones sociales e imaginarios concordantes sobre las prácticas sociales y solidarias, dificultando con ello la posibilidad de articular diálogos e interacciones en términos normativos, entre actores e instituciones competentes pertenecientes a distintos distritos provinciales.

- Sin embargo, con aquellos elementos como definiciones sustanciales, es decir, la ausencia de una norma federal específica y el avance normativo en el plano subnacional por parte de algunas provincias, el ordenamiento jurídico argentino se enfrenta a las necesidades y demandas planteadas por el dinamismo del segmento social y solidario. Así, los desafíos planteados por las transformaciones del sector, tal cual pudo analizarse, presentan tal complejidad que, atravesando las dimensiones política, institucional, económico-financiera y social, abarcan aspectos relevantes: delimitación del sector; identificación y caracterización de los actores; alcance y funcionamiento de los organismos públicos competentes en el área; generación de estructuras institucionales para los programas públicos de fomento del espacio social y solidario; relaciones e interacciones entre las provincias y el Estado Nacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

6.1. Bibliografía

- Abeigón, Alberto. *El mutualismo en la República Argentina*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires - Facultad de Ciencias Económicas, 1946.
- Anaya, Jaime Luis “Introducción”. En *Código de Comercio y Leyes Complementarias. Comentados y Concordados. Tomo I – artículos 1 al 42*, coordinado por Jaime Luis Anaya y Humberto Antonio Podetti, 17-47. Buenos Aires: Bibliográfica Omeba, 1965.
- Arella, Felipe Rodolfo y Arella, Santiago José. *Mutualismo y Cooperativismo Argentinos. Aporte Documental de la Legislación*. Buenos Aires: Universidad de Belgrano, 2006.
- Boyer, Robert y Hollingsworth, Joseph Rogers. *Contemporary Capitalism, the Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Boyer, Robert. “Les alternatives au fordisme. Des années 1980 au XXIe siècle”. En *Les Régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, dirigido por Georges Benko y Alain Lipietz, 189-226. Paris : PUF, 1992.
- Castel, Robert. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós, 1997.
- Castelli, Blas José. *Mutualismo y Mutualidades*. Buenos Aires: Colegio de Graduados en Cooperativismo y Mutualismo de la República Argentina, 2014.
- Coraggio, José Luis. “El papel de la economía social y solidaria en la estrategia de inclusión social”. *Decisio* 29 (2011): 23-31.
- Coraggio, José Luis. “L'économie sociale et solidaire et son institutionnalisation en Amérique latine: cinq pays, cinq processus”. *Revue Française de Socio-Économie* 15 (2015): 233- 252.
- Cracogna, Dante. “El mundo jurídico de las cooperativas”. *Revista de Idelcoop* 6, n° 22/23 (1979): 1 – 9.
- Cracogna, Dante. “La legislación cooperativa en Argentina”. *Deusto Estudios Cooperativos* 18 (2021): 53-85.
- Defourny, Jacques y Develtere, Patrick. “Orígenes y perfiles de la economía social en el Norte y en el Sur”. En *La economía social en el norte y en el sur*, compilado por Jacques Defourny; Patrick Develtere y Bénédicte Fonteneau, 37-84. Buenos Aires: Corregidor, 2001.
- García, Ariel y Rofman, Alejandro. “Economía solidaria en argentina. Definiciones, experiencias y potencialidades”. *Revista Atlántida* 3 (2013): 99-118.
- González Bernaldo de Quirós, Pilar. “El ‘momento mutualista’ en la formulación de un sistema de protección social en Argentina: socorro mutuo y prevención subsidiada

- a comienzos del siglo XX”. *Revista de Indias* LXXIII, n° 257 (2013): 157-192.
- Harvey, David. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal, 2007.
- Hiez, David. “La loi sur l’économie sociale et solidaire: un regard juridique bienveillant”. *RECMA* 334 (2014): 44-56.
- Hiez, David. “Legal Frameworks and Laws for the Social and Solidarity Economy”. En *Encyclopedia of the Social and Solidarity Economy*, dirigido por Ilcheong Yi, 365-371. Cheltenham y Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Limited / United Nations Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy [UNTFSSSE], 2023.
- Laverán, Marina Guadalupe; Bley, Lili María y Ricatti, María Soledad. “El cooperativismo. Historia, Evolución y Rol Actual”. *E-kó – Divulgando* 1, n° 4 (2019): 4-13.
- Lévesque, Benoît y Mendell, Marguerite. “L’économie sociale: diversité des définitions et des constructions théoriques”. *Revue Interventions économiques* 32 (2005): 1-25.
- Magnani, Esteban. *El cambio silencioso: empresas y fábricas recuperadas por los trabajadores en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2003.
- Mateo, Graciela. “El cooperativismo agrario en la provincia de Buenos Aires (1946-1955)”. *Mundo Agrario* 2, n° 4 (2002): 2-27.
- Moirano, Armando Alfredo. “Historia del Movimiento Cooperativo Argentino”. *Revista de Idelcoop* 13, n° 49 (1986): 1-7.
- Montes, Verónica Lilian y Ressel, Alicia Beatriz. “Presencia del cooperativismo en Argentina”. *Revista UniRcoop* 1, n° 2 (2003): 9 - 26.
- Ogburn, William Fielding. *Social change with respect to culture and original nature*. New York: Huebsch, 1922.
- Plotinsky, Daniel. Orígenes y consolidación del cooperativismo en la Argentina. *Revista Idelcoop* 215 (2015):157-178.
- Presta, Susana. “El gobierno de lo posible. Economía social y solidaria, sujetos y poder”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 61, n° 227 (2016): 349-378.
- Reed, Darryl. “Access to markets”. En *Encyclopedia of the Social and Solidarity Economy*, dirigido por Ilcheong Yi, 338-347. Cheltenham y Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Limited / United Nations Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy [UNTFSSSE], 2023.
- Repetto, Nicolás. *Lecciones sobre cooperación*. Buenos Aires: Librería y editorial de la Federación Argentina de Cooperativas de Consumo, 1944.
- Ruggeri, Andrés; Alfonso, Desiderio y Balaguer, Emiliano. *Bauen: el hotel de los trabajadores*. Buenos Aires: Callao, 2017.
- Schujman, Mario. “Cooperativas que recuperan empresas”. En *Empresas gestionadas por sus trabajadores. Problemática jurídica y social*, coordinado por Isabel-Gemma Fajardo García, 79-22. Valencia: CIRIEC, 2015.

- Solà i Gussinyer, Pere. “El mutualismo y su función social: sinopsis histórica CIRIEC-España”. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* 44 (2003): 175-198.
- Spear, Roger. “The social economy in Europe: trends and challenges”. En *Researching the Social Economy Matters*, editado por Laurie Mook, Jack Quarter y Sherida Ryan, 84–105. Toronto: Universidad de Toronto, 2010.
- Vuotto, Mirta. *El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social*. Lima: OIT/ Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina, 2011.
- Zavala, Armando. “La mutual en la legislación argentina”. *Anales* 31 (1993): 111-122.

6.2. Documentos Institucionales

- Aspectos Básicos Cooperativos*. Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social [INAES], Ministerio de Desarrollo Productivo de Argentina.
- Aspectos básicos de las mutuales*. Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social [INAES], Ministerio de Desarrollo Productivo de Argentina.

6.3. Anexo Legislativo

6.3.a. Legislación argentina citada

6.3.a.1) Códigos Nacionales [legislación sustantiva o de fondo]

Código de Comercio del año 1862

6.3.a.2) Leyes nacionales

- Ley Nacional N° 19550 del año 1984.
- Ley Nacional N° 20321 [Mutuales] del año 1973.
- Ley Nacional N° 20337 [Cooperativas] del año 1973.
- Ley Nacional N° 17376 de 1967
- Ley Nacional N° 12921 del año 1946.
- Ley Nacional N° 12209 del año 1935
- Ley Nacional N° 11388 del año 1926.
- Ley Nacional N° 2637 del año 1889.

6.3.a.3) Decretos del Poder Ejecutivo Nacional

- Decreto-ley N° 24499 del año 1945.
- Decreto N° 3320 del año 1938.

6.3.a.4) Leyes y decretos provinciales

- Ley N° 13136 del año 2003 y decreto reglamentario 2993/2006 de la provincia del Buenos Aires.

Ley N° 4499 de la provincia de Río Negro del año 2009.]
Ley III N° 10 del año 2010 y decreto 1039/2020 de la provincia de Misiones
Ley N° 8435 del año 21012 y decreto 2266/2013 de la provincia de Mendoza
Ley N° 10151 del año 2012 y ley modificatoria 11021 del año 2022 de la provincia de Entre
Ríos
Ley N° 14650 del año 2014 de la provincia de Buenos Aires
Ley N° 7480 del año 2014 de la provincia del Chaco
Ley N° 13516 del año 2015 de la provincia de Santa Fe.
Ley N° 6376 del año 2020 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Ley N° 5746 del año 2022 de la provincia de Catamarca.

MIGUEL AGUSTÍN TORRES

Doctor en Humanidades [Universidad Nacional de Tucumán (UNT)] y
Doctor en Derecho [Universidad de Buenos Aires (UBA)]
agutorresk@gmail.com
ORCID: 0000-0003-3410-1961

SOPHIE MOREIL

Doctora en Derecho Privado [Universidad Panthéon-Assas, Paris 2].
Profesor titular (HDR) de Derecho privado [Université du Littoral -
Côte d'Opale (ULCO)].
sophie.moreil@univ-littoral.fr
Código ORCID: 0009-0007-3110-1014