

# **POLÍTICAS DE DESARTICULACIÓN DE LA SOLIDARIDAD**

**Informe sobre la persecución al cooperativismo y  
mutualismo en la Argentina de Milei**

**Mutual de los trabajadores de la  
Informática y el Conocimiento (MIT)**



Este material fue realizado gracias al trabajo colectivo, el compromiso común y la historia que se viene construyendo en muchos intercambios, cuidados, acompañamientos e ideas compartidas. En este proceso para pesar y elaborar este material participaron Patricia Bustamante, Magui Fernández Valdez, Leandro Monk, Celine Redon y Gustavo Sosa. El diseño estuvo a cargo de Alicia Viana, cuyo aporte potenció la forma de comunicar lo construido colectivamente. Contamos además con el apoyo del Fondo de Acción Urgente de América Latina y el Caribe, cuya contribución fue clave para sostener esta iniciativa.

Durante el tiempo de pensado, elaboración y escritura (entre marzo de 2025 y septiembre de 2025), nuestra Mutual fue objeto de una inspección arbitraria por parte del INAES, lo que otorga aún más sentido a la importancia de este trabajo.

# Introducción

Este informe nace en un **momento crítico para el cooperativismo y el mutualismo** en Argentina. Entre 2024 y 2025 se redefinió el marco regulatorio con una batería de resoluciones que reorganizaron —por la vía de intimaciones, sumarios, suspensiones y retiros— la relación entre el Estado y las entidades. A la par, el debate público se cargó de **sentidos comunes estigmatizantes** que, con frecuencia, toman casos excepcionales como regla para perseguir al cooperativismo y al mutualismo. En ese contexto, el objetivo de este trabajo es **aportar evidencia, ordenar la cronología normativa y producir interpretación**: no solo qué se decidió, sino **cómo** se implementó, **a quiénes** alcanzó y **con qué efectos** sobre la capacidad organizativa del sector.

Este documento se elabora desde la **Mutual de Trabajadorxs de la Tecnología y el Conocimiento (MIT)**. En este recorrido, se puso en evidencia la relevancia de contar con una **herramienta colectiva** para les trabajadorxs de la tecnología y el conocimiento. En un contexto atravesado por la expansión del **capitalismo de plataformas**, la **autoexplotación meritocrática** y el **individualismo**, la existencia de una organización como la MIT resulta clave para **disputar sentidos** y proponer **otra forma de habitar el trabajo**. Frente al avance de las derechas y sus intentos de **deslegitimar la economía solidaria**, la mutual representa un **espacio de solidaridad y comunidad** que se planta como alternativa al “sálvese quien pueda”.

La investigación adoptó una **estrategia mixta**. En el plano cuantitativo, se construyó un dataset integrando el **registro del INAES** con las **resoluciones de 2024–2025** y su impacto en las entidades. En el plano cualitativo, se relevaron **fuentes públicas** (boletines oficiales, artículos periodísticos, bibliografía especializada) y se realizaron **entrevistas** a actores clave para comprender la mecánica institucional y los efectos no visibles en los registros. La **triangulación** entre datos, documentos y testimonios permite sostener una lectura analítica con anclaje empírico.

El informe se organiza en **cinco capítulos**. El **Capítulo 1** ofrece el **mapa del escenario de cooperativas y mutuales**: magnitudes, distribución territorial, trayectorias históricas y diferencias de escala. El **Capítulo 2** reconstruye la **secuencia normativa** reciente, esclareciendo **argumentos, plazos y efectos** y mostrando cómo se arma un **punitivismo escalonado**. Al mismo tiempo, se da cuenta de las diferentes estrategias que despliega el gobierno nacional para desfinanciar, obstaculizar y perseguir al sector. El **Capítulo 3** hace zoom en las “**cooperativas de 3**”: fundamentos legales, virajes regulatorios, tensiones con la

**libre asociación** y consecuencias prácticas y aporta una comparativa internacional de otras experiencias de cooperativas pequeñas. El **Capítulo 4** aborda el **registro discursivo**: cómo ciertos marcos retóricos legitiman la intervención administrativa y moldean percepciones sociales del sector. Finalmente, el **Capítulo 5** contrasta **modelos en disputa** —el énfasis punitivo y desregulador frente a la economía asociativa y solidaria— y propone un análisis histórico sobre el cooperativismo y el mutualismo en clave política.

Aspiramos a que este documento sea útil para la **investigación**, la **incidencia pública** y el **trabajo cotidiano de las organizaciones**. Si ayuda a abrir conversaciones, tender puentes y **cuidar el entramado asociativo** que nos sostiene, habrá cumplido su propósito.

# Metodología

## Diseño general

El presente informe se desarrolló a partir de un **diseño mixto** (cuantitativo–cuantitativo) para caracterizar al sector cooperativo y mutual argentino y analizar la situación actual y el impacto del gobierno de Javier Milei (2024–2025).

La estrategia combinó: **construcción y análisis de bases de datos** a partir del registro del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) y de las resoluciones recientes, **análisis documental** de normativa y fuentes pública, relevamientos bibliográficos y **entrevistas cualitativas** a actores clave del campo, con triangulación sistemática entre evidencias.

## Fuentes y construcción del dataset

1. **Registro administrativo INAES (corte 25/08/2025).** Se partió de la base depurada de entidades (cooperativas y mutuales), integrando campos de identificación (**matrícula, CUIT**), atributos institucionales (**tipo de entidad, estado, provincia, actividad, fecha de inscripción**) y variables derivadas (por ejemplo, **año de inscripción**).
2. **Resoluciones INAES 2024–2025.** Se incorporaron columnas por resolución (1364/2024, 2438/2024, 3208/2024, 3243/2024, 878/2024 y 879/2024), codificando la mención de entidades.
3. **Fuentes abiertas y corpus documental.** Se relevaron **bases de datos públicas, boletines oficiales, artículos periodísticos y bibliografía especializada** (principalmente teoría sobre cooperativismo y economía social y solidaria) para contextualizar la serie histórica y el andamiaje normativo.
4. **Trabajo de campo cualitativo.** Se realizaron **entrevistas semiestructuradas** a referentes sectoriales y expertos jurídicos–institucionales; se integraron testimonios con las trayectorias de datos para interpretar mecanismos de implementación y

efectos no capturados por el registro administrativo.

5. El tratamiento del dataset se realizó con **Python** (pandas, numpy; exportación con xlsxwriter/openpyxl).

## Métricas y cortes analíticos

- **Estados institucionales actuales** (VIGENTE, SUSPENDIDA, CANCELADA, RETIRO DE AUTORIZACIÓN, REVOCADA, etc.) se tomaron **al 25/08/2025**; las comparaciones por resolución reflejan la **situación registral a esa fecha**.
- **Series históricas**: inscripción por año y distribución por **tipo de entidad**; cortes por  **períodos presidenciales** para observar quiebres (continuidades y shocks regulatorios).
- **Indicadores interpretativos**: eficacia de “eximición” (porción de entidades eximidas cuyo **estado efectivamente se actualiza**), secuencias de **intimación-prórroga-suspensión-sumario**, y **derivaciones sectoriales** (salud/prepaga), entre otros.

## Trabajo cualitativo y triangulación

- **Entrevistas**: Las guías de entrevista abordaron la **implementación práctica** de las resoluciones, tiempos de tramitación, criterios de fiscalización y efectos organizacionales.
- **Análisis documental**: lectura de textos normativos, actas de directorio y comunicados institucionales; contraste con **cobertura periodística** y literatura académica.
- **Triangulación**: el análisis cualitativo se cotejó con patrones de datos y con **verificaciones puntuales** en casos paradigmáticos.

## Reproducibilidad, ética y límites

- **Reproducibilidad:** los scripts de Python están **versionados** y generan productos estandarizados (tablas y planillas).
- **Ética:** en los ejemplos de caso se **anonimizan** entidades y personas; se evita extrapolar testimonios sin respaldo de datos o documentos.

En suma, la **metodología mixta** permitió **cuantificar** y **contextualizar** la arquitectura regulatoria reciente, sus **mecanismos de implementación** y sus **efectos** sobre el entramado cooperativo y mutual, con estándares de **transparencia, replicabilidad y lectura crítica** adecuados para la discusión académica y de política pública.

# CAPÍTULO 1

## Cooperativas y mutuales en el contexto local: cantidad y características

Las cooperativas y mutuales constituyen un componente central de la economía social y solidaria en Argentina. Su relevancia no se limita a lo económico: son también espacios políticos, organizativos y culturales que sostienen dinámicas de participación y solidaridad en un contexto marcado por la ofensiva de políticas neoliberales y el avance de discursos que buscan deslegitimarlas. Además, el cooperativismo expresa una idea de sociedad basada en la democracia en la organización del trabajo, en la centralidad de lo comunitario y en la solidaridad como principio rector. Se trata de un modelo que recupera valores colectivos frente a la lógica individualista y mercantil. En este sentido, puede pensarse que las cooperativas y mutuales son, a la vez, instituciones económicas y proyectos culturales, políticos y sociales que buscan construir formas de vida distintas a las impuestas por el mercado.

La **Declaración de Identidad Cooperativa de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI, 1995)** define a la cooperativa como una asociación autónoma de personas que se unen voluntariamente para satisfacer necesidades y aspiraciones comunes mediante una empresa de propiedad conjunta y gestión democrática. Esta definición también ha sido retomada y sistematizada en la legislación argentina, en particular en la **Ley 20.337 de Cooperativas (1973)**, que incorpora principios como la adhesión voluntaria, el control democrático, la participación económica, la autonomía y la cooperación entre cooperativas. A nivel global, los datos de la ACI muestran la magnitud del sector: más del 12 % de la población mundial es cooperativista en alguna de las 3 millones de cooperativas existentes; las 300 más grandes suman un volumen de negocio de 2,4 billones de dólares y el cooperativismo proporciona empleo al 10 % de la población ocupada (Alianza Cooperativa Internacional, 2023).

Por su parte, la International Cooperative and Mutual Insurance Federation (ICMIF) define a las mutuales como organizaciones centradas en las personas, que funcionan con principios democráticos y sin fines de lucro, y que buscan brindar servicios de protección, previsión o seguros en beneficio de sus miembros y comunidades (ICMIF, 2023). Del mismo modo, la **Ley 20.321 de Mutuales (1973)** establece un marco regulatorio para asociaciones que, sin ser

empresas propiamente dichas, comparten con las cooperativas el carácter de entidades sin fines de lucro, basadas en la solidaridad y la ayuda mutua.

El cooperativismo argentino tiene una trayectoria histórica muy significativa. El cooperativismo y mutualismo argentino nació en 1854 con la Sociedad Francesa de Socorros Mutuos, impulsado por la Gran Inmigración europea (1880-1930) que trajo tradiciones asociativas. Los hitos fundacionales incluyen El Hogar Obrero (1905) como modelo del cooperativismo urbano, las primeras cooperativas agrícolas como El Progreso Agrícola (1898), y las cooperativas eléctricas pioneras desde Punta Alta (1927). El marco legal se consolidó con las leyes 11.388 (1926), 20.337 y 20.321 (1973), mientras que el primer peronismo (1946-1955) dio impulso decisivo especialmente a las cooperativas de trabajo, creándose instituciones representativas como FACC (1932), FACE (1939), CONINAGRO (1956) y COOPERAR (1962).

Durante el primer peronismo se expandieron las cooperativas agropecuarias y de servicios, acompañando un modelo de Estado activo que buscaba distribuir riqueza y garantizar acceso a derechos (Poggetti, 2018). Décadas más tarde, en los años noventa, el giro neoliberal produjo un freno en el crecimiento del sector y una estigmatización que asociaba a las cooperativas con inefficiencia o dependencia estatal (Imen, 2025). Sin embargo, a partir de los años 2000 se consolidó un nuevo ciclo de crecimiento, sobre todo en cooperativas de trabajo, vivienda, reciclado y cultura, que se convirtieron en herramientas de formalización y de generación de empleo en contextos atravesados por el desempleo masivo y la precarización (Gasparrini & Suárez, 2020).

El movimiento experimentó una transformación moderna con las empresas recuperadas durante la crisis de 2001-2002 (IMPA, Zanón/FaSinPat, Grissinópoli) y el surgimiento de cooperativas tecnológicas y culturales en los últimos 15 años, lideradas por FACTTIC y el sector de industrias culturales. Actualmente comprende más de 8.000 cooperativas y 3.000 mutuales que alcanzan a 10 millones de argentinos, aportan aproximadamente el 10% del PIB nacional, y han logrado reconocimiento internacional con la presidencia argentina de la Alianza Cooperativa Internacional desde 2017, consolidando al país como una de las experiencias de economía social más desarrolladas del mundo.

Como plantea Imen (2021), el cooperativismo no puede analizarse únicamente como una forma de organización económica, sino también como un espacio de formación democrática y de disputa cultural. Las cooperativas funcionan como **escuelas de democracia**, donde se ensayan prácticas de deliberación, toma de decisiones colectivas y construcción de ciudadanía activa. Este carácter pedagógico refuerza su importancia en un momento en que

se intensifican los discursos individualistas y meritocráticos que promueven el emprendedurismo como única alternativa legítima. Frente a ello, las experiencias de cooperación reafirman la solidaridad y la justicia social como horizontes posibles.

El cooperativismo y el mutualismo en Argentina también se caracterizan por una fuerte impronta territorial. No se concentran únicamente en las grandes ciudades, sino que forman parte de la vida económica y social de pueblos, pequeñas localidades y comunidades rurales y se extienden a nivel federal. Allí garantizan servicios de proximidad —como electricidad, agua potable, conectividad o salud— que muchas veces el mercado no ofrece. Este enraizamiento convierte a las cooperativas y mutuales en actores insustituibles para el sostenimiento de la vida cotidiana, reforzando lazos comunitarios y capacidades de autogestión (Vázquez & Coraggio, 2012; Gasparrini & Suárez, 2020).

Las mutuales, en particular, cuentan con una larga tradición en Argentina desde el siglo XIX, ligada a la salud, la previsión y la educación. Han gestionado hospitales, sanatorios, salas de primeros auxilios y hogares de ancianos, ampliando el acceso a derechos en territorios donde el Estado o el mercado no llegaban (Castelli, 2002). Esto refuerza la idea de que cooperativas y mutuales, aunque diferenciadas jurídicamente, forman parte de un mismo tronco histórico, con objetivos comunes de solidaridad y autogestión.

A pesar de su importancia, las cooperativas y mutuales enfrentan desafíos significativos. Entre ellos se destacan la burocratización de trámites, las dificultades de acceso a financiamiento, la falta de reconocimiento en políticas públicas y, más recientemente, la ofensiva discursiva y normativa del gobierno actual. Estos obstáculos no sólo dificultan su desarrollo, sino que buscan erosionar su legitimidad social.

El cooperativismo y el mutualismo en Argentina se inscriben en una tradición histórica y cultural robusta, con raíces profundas y capacidad de adaptación a los contextos cambiantes. No son actores marginales, sino piezas fundamentales de la economía social, que combinan generación de empleo, provisión de servicios, fortalecimiento comunitario y formación democrática. Reconocer su peso implica no sólo contabilizar cuántas entidades existen o dónde están ubicadas, sino también comprender el **valor político y social** que encierran como espacios de resistencia frente al avance de las lógicas individualistas. En un contexto de embate neoliberal, defender el cooperativismo y el mutualismo equivale a defender la posibilidad de organizarse colectivamente, de sostener la vida y de ampliar la democracia en todos los planos.

## Cantidad y distribución en Argentina

Según datos recientes del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), en Argentina existen registradas más de 71.900 cooperativas y 12.800 mutuales. Sin embargo, no todas ellas se encuentran activas: alrededor de **17.567 cooperativas y 3.746 mutuales están actualmente vigentes**. Esto da cuenta de un sector con gran magnitud, aunque atravesado por dinámicas de cancelación y retiro de autorización que muestran la inestabilidad y los desafíos de sostenibilidad institucional. El 74% de las entidades que fueron creadas, actualmente no se encuentran vigentes.

En relación a las entidades vigentes, actualmente el 81,6% de ellas son cooperativas, seguidas de un 17,4% de mutuales. A esto se suman en porcentajes pequeños las federaciones de cooperativas, federaciones de mutuales, confederaciones de mutuales y confederaciones de cooperativas.

#### **Entidades vigentes:**

- Mutuales: 17,4%
- Cooperativas: 81,6%
- Federaciones de mutuales: 0,2%
- Federaciones de cooperativas: 0,7%
- Confederaciones de mutuales: 0,009%
- Confederaciones de cooperativas: 0,02%

La distribución territorial es amplia y federal, aunque con fuerte concentración en las provincias más pobladas. En el caso de las cooperativas creadas históricamente, Buenos Aires lidera con más de 22.500 entidades, seguida por CABA (8.339), Santa Fe (4.862), Córdoba (4.421) y Tucumán (4.355). En el histórico de mutuales se observa un patrón similar: Buenos Aires cuenta con 3.188 mutuales, CABA con 2.997, Santa Fe con 1.894, Córdoba con 1.109 y Mendoza con 622. Estos datos muestran que el cooperativismo y mutualismo no son fenómenos marginales, sino que tienen presencia capilar en todo el país, siendo especialmente relevantes en los grandes centros urbanos y provincias históricamente vinculadas al asociativismo.

### Cooperativas vigentes por provincia

Provincia	Cantidad de cooperativas vigentes
BUENOS AIRES	5017
CAPITAL FEDERAL	2279
CATAMARCA	196
CHACO	399
CHUBUT	341
CORDOBA	1191
CORRIENTES	189
ENTRE RIOS	569
FORMOSA	490
JUJUY	706
LA PAMPA	112
LA RIOJA	136
MENDOZA	299
MISIONES	546
NEUQUEN	305
RIO NEGRO	341
SALTA	511
SAN JUAN	204
SAN LUIS	79
SANTA CRUZ	194
SANTA FE	1696
SANTIAGO DEL ESTERO	810
TIERRA DEL FUEGO	148
TUCUMAN	809

### Mutuales vigentes por provincia

Provincia	Cantidad de mutuales vigentes
BUENOS AIRES	920
CAPITAL FEDERAL	673
CATAMARCA	15
CHACO	57
CHUBUT	46
CORDOBA	410
CORRIENTES	30
ENTRE RIOS	155
FORMOSA	37
JUJUY	40
LA PAMPA	35
LA RIOJA	26
MENDOZA	166
MISIONES	26
NEUQUEN	43
RIO NEGRO	45
SALTA	36
SAN JUAN	48
SAN LUIS	13
SANTA CRUZ	25
SANTA FE	715
SANTIAGO DEL ESTERO	84
TIERRA DEL FUEGO	12
TUCUMAN	89

Además de su peso numérico, el sector se caracteriza por la diversidad de rubros: cooperativas de trabajo, de consumo, de vivienda y de servicios públicos conviven con mutuales de salud, previsión y seguros, configurando un entramado institucional que impacta directamente en la vida cotidiana de millones de personas.

Por otra parte, la creación de cooperativas en Argentina no puede entenderse de manera aislada, sino como parte de un entramado histórico en el que confluyen las **políticas públicas de fortalecimiento y promoción** —cuando los gobiernos impulsan la economía social como

herramienta de inclusión— y, en contraposición, las etapas de **persecución, cancelación o desfinanciamiento**, que limitan el desarrollo del sector. A esto se suma la **capacidad de organización laboral**, con una larga tradición cooperativa y mutualista que atraviesa la historia argentina desde principios del siglo XX, así como los **contextos económicos y políticos** que habilitan o restringen la creación de nuevas entidades y el desarrollo de su vida institucional.

En este marco, analizar la evolución de las inscripciones año por año permite observar con claridad cómo los cambios de gobierno y las coyunturas críticas dejan una huella inmediata en la dinámica de conformación de cooperativas y mutuales. Los ciclos expansivos y contractivos de la economía social se relacionan directamente con los climas políticos y con la orientación de las políticas estatales, confirmando que este sector constituye un verdadero **termómetro de la relación entre Estado, sociedad y trabajo**.

#### **Cantidad de entidades creadas por año (histórico)**

<b>Año</b>	<b>Cantidad de entidades</b>
<b>1907</b>	1
<b>1923</b>	1
<b>1924</b>	1
<b>1926</b>	1
<b>1927</b>	5
<b>1928</b>	102
<b>1929</b>	55
<b>1930</b>	36
<b>1931</b>	78
<b>1932</b>	89
<b>1933</b>	73
<b>1934</b>	61
<b>1935</b>	71
<b>1936</b>	61
<b>1937</b>	65
<b>1938</b>	53
<b>1939</b>	59
<b>1940</b>	57

<b>1941</b>	55
<b>1942</b>	85
<b>1943</b>	84
<b>1944</b>	92
<b>1945</b>	80
<b>1946</b>	230
<b>1947</b>	946
<b>1948</b>	228
<b>1949</b>	224
<b>1950</b>	291
<b>1951</b>	262
<b>1952</b>	243
<b>1953</b>	393
<b>1954</b>	489
<b>1955</b>	345
<b>1956</b>	211
<b>1957</b>	169
<b>1958</b>	267
<b>1959</b>	264
<b>1960</b>	273
<b>1961</b>	248
<b>1962</b>	213
<b>1963</b>	192
<b>1964</b>	235
<b>1965</b>	313
<b>1966</b>	169
<b>1967</b>	225
<b>1968</b>	230
<b>1969</b>	294
<b>1970</b>	219
<b>1971</b>	286
<b>1972</b>	303
<b>1973</b>	266
<b>1974</b>	420

<b>1975</b>	558
<b>1976</b>	279
<b>1977</b>	270
<b>1978</b>	333
<b>1979</b>	392
<b>1980</b>	244
<b>1981</b>	225
<b>1982</b>	222
<b>1983</b>	238
<b>1984</b>	387
<b>1985</b>	613
<b>1986</b>	562
<b>1987</b>	820
<b>1988</b>	947
<b>1989</b>	920
<b>1990</b>	503
<b>1991</b>	893
<b>1992</b>	1274
<b>1993</b>	1095
<b>1994</b>	1443
<b>1995</b>	860
<b>1996</b>	1214
<b>1997</b>	1503
<b>1998</b>	1507
<b>1999</b>	1274
<b>2000</b>	936
<b>2001</b>	1106
<b>2002</b>	984
<b>2003</b>	1555
<b>2004</b>	2438
<b>2005</b>	2634
<b>2006</b>	1640
<b>2007</b>	1850
<b>2008</b>	1228

<b>2009</b>	3310
<b>2010</b>	2021
<b>2011</b>	1962
<b>2012</b>	6143
<b>2013</b>	2116
<b>2014</b>	4620
<b>2015</b>	2089
<b>2016</b>	668
<b>2017</b>	602
<b>2018</b>	774
<b>2019</b>	923
<b>2020</b>	751
<b>2021</b>	2295
<b>2022</b>	5282
<b>2023</b>	4478
<b>2024</b>	1182
<b>2025</b>	541

El gráfico muestra con claridad dos momentos de inflexión en la **creación de entidades**. En el período más cercano, el primero se da en **2016 en el gobierno de Mauricio Macri**, cuando las cooperativas caen abruptamente desde los niveles más altos del ciclo kirchnerista (promedio 2011–2015 de más de 3.200 por año) a un piso de 565, lo que significa una caída de **–82%**. A partir de allí, durante todo el período macrista, se observa una **meseta en niveles bajos**: el promedio anual de cooperativas entre 2015–2019 fue de apenas **930**, muy lejos de los valores de la década previa. En mutuales, el macrismo también aparece como una etapa de meseta, pero en este caso de **niveles bajos y estables** (promedio 76 por año), sin saltos tan abruptos.

El segundo punto de quiebre es **2024, el primer año del gobierno de Javier Milei**. Allí, la creación de cooperativas nuevas cae a **1.094** (contra 4.346 creadas en 2023), lo que implica una retracción de **–58,7% respecto del promedio de 2019–2023 (2.649)**. Se trata de un retroceso fuerte, que pone a la serie nuevamente en un nivel cercano al piso macrista. En el caso de las mutuales también se observa una caída: en 2024 se crearon **87**, por debajo del promedio anual de **95,5** del período de Alberto Fernández (**–8,9%**). Estas variaciones deben leerse sobre un universo histórico de **12.818 mutuales** frente a **71.900 cooperativas**: la

diferencia de escala y el rol distinto de las mutuales hacen que las variaciones absolutas parezcan menores, aunque la tendencia de caída está presente.

A la tendencia de menor creación de entidades se suma un ataque discursivo y una persecución administrativa: mediante resoluciones del INAES, el gobierno de Javier Milei intimó a 21.941 organizaciones (cooperativas y mutuales), muchas de ellas con fundamentos débiles o desvinculados con la normativa vigente. Entre los casos más reiterados figuran intimaciones a cooperativas que aún se encontraban dentro del plazo legal de presentación de documentación, tratándolas como incumplidoras; acusaciones por domicilio compartido pese a que la normativa lo permite y es una práctica habitual —más aún en contextos de crisis económica—; notificaciones a personas con participación en más de una entidad, desconociendo la realidad del pluriempleo y el rol de algunos profesionales (como contables o legales) que trabajan en múltiples organizaciones. A ello se suma una persecución específica a cooperativas de tres integrantes, que se desarrolla con mayor detalle en el **Capítulo 3**.

A pesar de su importancia, las cooperativas y mutuales enfrentan desafíos significativos. Entre ellos se destacan la burocratización de trámites, las dificultades de acceso a financiamiento, la falta de reconocimiento en políticas públicas y, más recientemente, la ofensiva discursiva y normativa del gobierno actual. Estos obstáculos no sólo dificultan su desarrollo, sino que buscan erosionar su legitimidad social.

El cooperativismo y el mutualismo en Argentina se inscriben en una tradición histórica y cultural robusta, con raíces profundas y capacidad de adaptación a los contextos cambiantes. No son actores marginales, sino piezas fundamentales de la economía social, que combinan generación de empleo, provisión de servicios, fortalecimiento comunitario y formación democrática. Reconocer su peso implica no sólo contabilizar cuántas entidades existen o dónde están ubicadas, sino también comprender el **valor político y social** que encierran como espacios de resistencia frente al avance de las lógicas individualistas. En un contexto de embate neoliberal, defender el cooperativismo y el mutualismo equivale a defender la posibilidad de organizarse colectivamente, de sostener la vida y de ampliar la democracia en todos los planos.

## CAPÍTULO 2

# Impacto del gobierno de Javier Milei sobre cooperativas y mutuales

Este capítulo reconstruye el contexto reciente del sector cooperativo y mutual y el giro regulatorio que lo atravesó a partir del gobierno de Javier Milei.

Como se desarrolla en el capítulo anterior, conviene fijar el cuadro general: en Argentina hay registradas **71.900 cooperativas** y **12.800 mutuales**, de las cuales **17.567** y **3.746** respectivamente están **vigentes** (es decir, 74% de lo creado no se encuentra activo). En **2024** se produjo un quiebre: la creación de **cooperativas** cayó a **1.094** (vs. **4.346** en 2023), una retracción de **-58,7%** respecto del promedio **2019–2023 (2.649)**; en **mutuales** también hay baja (**87** en 2024), por debajo del promedio anual del período de Alberto Fernández (**95,5, -8,9%**). A esta tendencia se sumó un **operativo administrativo-discursivo punitivo y estigmatizante** mediante discursos oficiales y resoluciones del **INAES** a través de las cuales el gobierno de Javier Milei **intimó a 21.941** cooperativas y mutuales. En muchos casos los fundamentos eran débiles o se encontraban por fuera del marco normativo vigente (intimaciones dentro del **plazo legal** de presentación, **domicilios compartidos** permitidos por norma y habituales en las prácticas entre instituciones, **pluriempleo** de referentes técnicos como contables/legales), además de una **persecución específica a cooperativas de tres integrantes** que se analiza en detalle en el **Capítulo 3**.

Este clima de ofensiva normativa y discursiva se articula con otras medidas que serán desarrolladas a lo largo del capítulo: suspensiones de entidades en regla, subejecución presupuestaria, obstáculos administrativos para nuevas constituciones, restricciones a ciertos rubros, un viraje del INAES hacia un rol persecutorio, discrecionalidades impositivas, entre otras. Todo ello conforma un escenario de disciplinamiento generalizado que condiciona la vitalidad del sector.

Para entender cómo esa lógica se plasmó institucionalmente, a continuación se sintetiza la secuencia normativa que estructuró el enfoque punitivo.

## Persecución de entidades

Una de las acciones más graves del período es la suspensión masiva de cooperativas y mutuales, entidades que se encontraban en regla o incluso dentro del plazo legal de dos años que otorga la normativa vigente para la presentación de documentación.

Entre marzo y abril de 2024 se instala el andamiaje inicial con **dos vías de “puerta de entrada” por supuestas faltas formales**. La Resolución 878 intimá a cooperativas y mutuales que no presentaron documentación asamblearia aunque sí habían creado el Registro Legajo Multipropósito (RLM), fija 30 días y prevé suspensión ante incumplimiento. En paralelo, la Resolución 879 abre el carril más duro: para quienes no presentaron papeles ni hicieron el RLM instruye sumario, otorga 10 días para descargo y habilita suspensión; y para quienes presentaron papeles pero no RLM concede 45 días para completar el trámite en TAD y, de persistir el incumplimiento, también sumario. El énfasis inicial queda puesto en la coerción sobre formalidades con plazos breves y consecuencias inmediatas.

En este mismo marco, el gobierno nacional anunció públicamente<sup>1</sup> que dará de baja más de **11 mil cooperativas**, señalando supuestas irregularidades y anticipando una “depuración” del padrón con foco en las creadas entre 2019 y 2023. El anuncio fue realizado por el vocero presidencial Manuel Adorni en Casa Rosada, quien acusó al sector de carecer de legalidad y sostuvo que la operatoria de las cooperativas creadas en 2020–2022 se suspendería por completo. Se trata de un discurso que refuerza el clima persecutorio, eleva casos puntuales a categoría de regla general y desconoce las particularidades de las prácticas asociativas, como el uso compartido de domicilios o la participación múltiple de asociadas.

A mitad de año aparece la Resolución 1364 como mecanismo de “corrección a posteriori” del barrido previo, combinando alivios y sanción máxima dentro del mismo acto. Levanta sumarios cuando ya existía retiro de autorización, exime de sanción a cohortes encuadradas en la 879 con re-evaluación y seguimiento, declara inoficioso el sumario cuando hay intervención judicial y, en el otro extremo, dispone retiros de autorización. En la práctica, esa eximición resulta limitada y mayormente declarativa: se instruyen áreas internas y seguimientos, pero la actualización efectiva de estados en el registro tiende a no reflejarse de inmediato, manteniendo a gran parte de las entidades bajo situación sancionatoria.

En el segundo semestre se endurece el enfoque sectorial y se recalibran plazos. La Resolución 2438 focaliza en entidades de medicina prepaga que no presentaron papeles y aplica la baja directa, un atajo sancionatorio más gravoso que la gradación intimación–prórroga–suspensión del régimen general. A la vez, la Resolución 3208 introduce prórrogas sobre los plazos de la 878, admitiendo que el calendario original fue insuficiente o mal

---

1 En: [https://www.tiempoar.com.ar/ta\\_article/gobierno-baja-11-mil-cooperativas/](https://www.tiempoar.com.ar/ta_article/gobierno-baja-11-mil-cooperativas/)

calibrado; aun así, consolida suspensiones y promueve sumarios para quienes no cumplieron tras la extensión.

En paralelo se reordena el tratamiento de las “**cooperativas de 3**”. La Resolución 1186 clausura la posibilidad de constituir las; poco después, la Resolución 2867 reconoce desvíos pero también buenas prácticas en ciertos rubros y modula: mantiene el estándar general de seis asociadas, exceptúa actividades informáticas, culturales y de cuidado previa evaluación, y otorga plazos de adecuación a las ya constituidas. El eje se desplaza de la simple restricción numérica hacia una evaluación de viabilidad y trato diferenciado, aunque dentro de una narrativa que tensiona el formato de pequeña escala. Este procedimiento además vulnera principios constitucionales básicos: viola el derecho al debido proceso y el “derecho a la industria lícita” consagrado en el Artículo 14 de la Constitución Nacional, que garantiza a todos los habitantes la libertad de trabajar y ejercer cualquier actividad económica que no sea ilegal.

Finalmente, ya en 2025, la Resolución 3243 abre un frente de causales “conductuales”: el Anexo 1 dirigido a cooperativas con socixs en más de cinco cooperativas y el Anexo 2 por “desnaturalización” del carácter cooperativo. El camino vuelve a ser sumario y suspensión, pero ahora el argumento excede lo formal y apunta a la organización real del trabajo (multiplicidad de oficios y domicilios, inviabilidad material con la misma dotación). Estas prácticas que se sancionan, sin embargo, están reconocidas en la propia Ley de Cooperativas y se encuentran en sintonía con un marco de derechos que ampara la ayuda mutua y la autogestión. Con frecuencia, las entidades comparten sedes o incluso edificios completos, porque de eso se trata el cooperativismo: articular recursos, compartir espacios y sostener en común lo que en soledad sería inviable. En contextos de crisis económica estas articulaciones se intensifican, funcionando como un mecanismo de resistencia colectiva frente a la precariedad.

En conjunto, la cronología compone un punitivismo escalonado: primero faltas formales (878/879), luego prórrogas acotadas (3208), una limpieza selectiva y declarativa (1364), atajos de baja sectoriales (2438), restricciones y modulaciones sobre cooperativas pequeñas (1186/2867) y, por último, criterios conductuales (3243). El resultado es un régimen que ordena el campo más mediante sanción que mediante promoción, manteniendo una incertidumbre regulatoria que opera como herramienta de disciplina sobre cooperativas y mutuales.

El impacto ha sido contundente: **el 90% de las entidades alcanzadas por estas resoluciones se vieron imposibilitadas de continuar con sus actividades**. Del total, un

47% se encuentra actualmente en el estado de “retiro de autorización”, un 43% en estado de “suspendida”, y sólo una porción muy reducida aparece como “revoca autorización” o “cancelada”. Apenas un 9,2% de las entidades involucradas continúan vigentes, lo que refleja la magnitud del retroceso sufrido por el sector.

En este marco, resulta central destacar la iniciativa de la Federación Argentina de Cooperativas de Trabajo de Tecnología, Innovación y Conocimiento (FACTTIC), que no sólo visibilizó el carácter regresivo de las medidas del Gobierno de Javier Milei, sino que además puso a disposición del sector una herramienta concreta para el acceso a la información y la defensa del cooperativismo. A través de una plataforma<sup>2</sup>, FACTTIC denunció públicamente el impacto de estas disposiciones y generó un espacio de acompañamiento frente a la persecución de las cooperativas. Este esfuerzo colectivo no sólo aporta claridad en un contexto de desinformación, sino que también constituye un acto de solidaridad política y organizativa que fortalece al sector frente a los embates del gobierno.

## **Suspensión de cooperativas de limpieza, seguridad y correo**

Otra línea de ataque es la prohibición de conformar cooperativas en sectores específicos. Estas restricciones se remontan a la Resolución 2015/94 del gobierno de Carlos Menem, que inhabilitó cooperativas de limpieza, seguridad y correo. Durante la gestión de Alberto Fernández, la prohibición había sido revertida, pero Milei reinstauró la normativa menemista. La medida parte de una presunción de fraude o “cooperativas truchas” en estas ramas, invisibilizando su rol real en la organización laboral.

Al sancionar a priori a estas actividades, se desconoce que son precisamente sectores donde el cooperativismo permitió durante décadas sostener empleo, brindar servicios en condiciones más accesibles y organizar trabajo en contextos de precariedad. Se trata de rubros de baja barrera de entrada que, en tiempos de crisis, suelen ser una de las principales puertas de inserción laboral para trabajadores excluidos del mercado formal.

La decisión no es neutral: Martín Menem, actual presidente de la Cámara de Diputados parte clave en el armado de La Libertad Avanza, es empresario del rubro de seguridad privada, lo que revela posibles conflictos de interés y muestra cómo la restricción impacta directamente en la competencia de mercado frente a empresas privadas consolidadas. Esta lógica no es

---

2 En: <https://humo.facttic.org.ar>

inédita: en 2017, durante el gobierno de Mauricio Macri, se avanzó con la suspensión de cooperativas de frigoríficos en sintonía con los acuerdos con empresarios de la llamada Mesa de las Carnes, lo que evidencia un patrón de medidas que favorecen a grupos empresariales concentrados en detrimento de la organización cooperativa.

## **Obstáculos administrativos en la constitución de nuevas entidades**

Se multiplican las trabas para el reconocimiento de nuevas cooperativas:

- Eliminación de la posibilidad de crear cooperativas de 3 a 5 personas.
- Restablecimiento de la prohibición por homonimia: la denominación no puede parecerse a la de otra entidad, reinstalando un requisito que había sido eliminado.
- Restricciones a la participación múltiple: si una persona ya es socia de otra cooperativa debe justificar cómo podrá pertenecer a dos entidades.

Estos obstáculos conforman un mecanismo de persecución específica al modelo cooperativo. En el mundo empresario, la conformación de múltiples sociedades por los mismos grupos es práctica habitual y no está sujeta a los mismos controles. La selectividad del control contradice el discurso oficial de la “libertad”, pues condiciona sólo a un tipo de actor económico. Cabe recordar que en el pasado existió el “informe de viabilidad” como requisito adicional, lo que plantea el riesgo de un endurecimiento mayor.

## **INAES: De la promoción a la persecución y el desfinanciamiento**

El INAES fue creado para promover y fortalecer el sector asociativo. En la práctica reciente, su rol se ha reducido a la fiscalización y sanción. No existen políticas de promoción ni acompañamiento, mientras se incrementa la persecución administrativa: rechazos de rendiciones, falta de financiamientos y ausencia de políticas de asistencia técnica.

La energía institucional está centrada en encontrar errores y sancionar, en lugar de promover la vida asociativa. A ello se suma un desmantelamiento territorial y operativo que limita severamente su presencia federal: en el primer trimestre de gestión se registraron recortes del 89% en gastos de telefonía celular, reducción del 50% de la flota vehicular y la no renovación de contratos de delegados territoriales (ACDIR-2024-3-APN-DI#INAES). Estos recortes erosionan la capacidad de acompañamiento del organismo y profundizan su viraje hacia un rol exclusivamente sancionador.

A esta situación se suma una paradoja: la recaudación de la Contribución Especial sobre el Capital de las Cooperativas (Título II de la Ley 23.427) durante 2024 fue de \$67.967 millones, lo que implicó ingresos efectivos al Estado Nacional por \$47.354,5 millones (Proyecto de resolución 1378-D-2025). Según establece la Ley 23.427, dichos recursos deben integrarse al Fondo para Educación y Promoción Cooperativa, cuya administración corresponde al INAES en su carácter de autoridad de aplicación de la Ley 20.337. Sin embargo, mientras los fondos crecen, el organismo se vacía de políticas de promoción y acompañamiento.

A la vez, desde la propia conducción se argumenta que las prioridades asistenciales para 2024, alinean la planificación estratégica del Instituto con la visión del gobierno nacional de promover un sistema económico basado en decisiones libres, en la desregulación de los mercados y en la defensa de la propiedad privada (ACDIR-2024-4-APN-DI#INAES). Sin embargo, este discurso de la libertad entra en contradicción con las prácticas concretas: mientras se invoca la libre concurrencia, se eliminan las cooperativas de tres integrantes y se refuerzan restricciones que limitan las posibilidades de organización en pequeña escala.

Esta situación se consolida en el Proyecto de Presupuesto 2026: se asigna al funcionamiento del INAES una partida de apenas \$18.871 millones, menos que lo previsto en 2025, lo que por lógica inflacionaria se traduce en un recorte aún mayor en personal, promoción y desarrollo. Al mismo tiempo, se destinan \$71.179 millones a inversiones financieras, desviando esas sumas de su objetivo previsto por ley, de manera tal que el Gobierno absorbe casi el 80% de los ingresos corrientes totales (\$89.930 millones) que deberían sostener la política cooperativa.

## **Discrecionalidad de la Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA)**

La Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA) ejerce un rol crecientemente discrecional hacia las cooperativas y mutuales, lo que se traduce en exigencias arbitrarias y

criterios que varían significativamente según la sede donde se tramite. Esta situación, profundizada en el actual gobierno de Javier Milei, genera un escenario de incertidumbre y desigualdad en el acceso a derechos fiscales que deberían estar claramente garantizados.

Un punto central es el trámite de exención en el impuesto a las ganancias, establecido por la Ley 20.628 (TO Decreto 824/2019, Art. 26, inc. d) y reglamentado por la RG 2681/2019. Aun cuando la condición de sujeto exento está dada por el encuadramiento legal de la cooperativa y fiscalizada por el INAES bajo la Ley 20.337, ARCA aplica la resolución de manera restrictiva e introduce requisitos adicionales que exceden la normativa vigente.

Entre los principales abusos identificados se encuentran:

- **Reglamento interno:** se exige la presentación de un reglamento interno como si fuera un requisito obligatorio. Sin embargo, además de la legislación vigente, el propio INAES emitió ante estos abusos, una resolución que establece claramente el carácter optativo de estos reglamentos. A pesar de ello, muchas sedes de ARCA lo siguen exigiendo como condición para otorgar la exención.
- **Información de asociadxs:** se solicita información detallada sobre asociadxs en particular —historial laboral, actividades previas—, lo cual excede las competencias fiscales del organismo.
- **Nuevas cooperativas:** se rechaza la exención a cooperativas recientemente constituidas por no registrar aún actividad económica, aunque se trate de entidades plenamente legales y con personería otorgada por el INAES.
- **Exigencia documental excesiva:** se piden resúmenes de facturación con comprobantes de hasta cinco años, o incluso los ingresos bancarios de la presidencia de una cooperativa, lo que vulnera el principio de responsabilidad limitada que regula su funcionamiento.
- **Plazos incumplibles:** ARCA otorga plazos muy acotados para cumplir con determinados requerimientos, que en muchos casos dependen de información que debe ser solicitada al INAES y cuyo tiempo de respuesta excede los plazos fijados. En la práctica, esto coloca a las cooperativas en una situación de incumplimiento forzado.

Estos mecanismos muestran cómo la discrecionalidad se ha convertido en un patrón de funcionamiento, profundizando la vulnerabilidad del sector cooperativo frente a la arbitrariedad administrativa. Según recuperamos de las palabras de **Verónica San Martín en su exposición durante el Encuentro Parlamentario por el Año Internacional de las Cooperativas (11 de septiembre de 2025, Honorable Cámara de Diputados de la Nación)**, este accionar configura un obstáculo sistemático que limita el reconocimiento de derechos y genera una sobrecarga burocrática que contradice la esencia de la normativa vigente.

En síntesis, la exención de ganancias para las cooperativas —un derecho consagrado por ley — termina dependiendo en exceso de la sede de ARCA en la que se tramite, de la interpretación particular de cada funcionario y de requisitos no previstos legalmente. Esta discrecionalidad no solo afecta la seguridad jurídica del sector, sino que también debilita la confianza en las instituciones y su capacidad de acompañar el desarrollo de la economía social.

## A modo de cierre

El recorrido evidencia que el gobierno de Javier Milei transformó al INAES en un organismo orientado casi exclusivamente a la sanción y la deslegitimación del sector, en lugar de promoverlo y fortalecerlo. La secuencia de resoluciones funcionó como un dispositivo de disciplinamiento masivo que afectó al 90% de las entidades alcanzadas, consolidando un punitivismo sin precedentes. La subejecución presupuestaria, la imposición de obstáculos administrativos inéditos, la prohibición de actividades específicas y el desmantelamiento territorial y operativo terminaron de configurar un escenario de asfixia institucional.

Se trata de una ofensiva que combina recursos legales, financieros y discursivos para instalar la idea de irregularidad estructural y debilitar a un actor clave de la economía social y solidaria. El contraste entre el discurso de la “libertad” y las prácticas de control y restricción es flagrante: mientras se invoca la libre concurrencia, se refuerzan las trabas que impiden la organización en pequeña escala. Esta estrategia no sólo erosiona el derecho a la autogestión, sino que además pone en riesgo miles de experiencias de trabajo colectivo, debilitando un modelo histórico de democratización económica y social en la Argentina.

## CAPÍTULO 3

### **La relevancia estratégica de las cooperativas pequeñas y el impacto de su cancelación**

En el año 2021, mediante la Resolución 1000/2021, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) habilitó la constitución de cooperativas de trabajo con un mínimo de tres integrantes. La norma surgió de la necesidad de simplificar procesos, reducir cargas administrativas y adecuar el marco jurídico a la diversidad real del sector. En sus fundamentos, la resolución recordaba que el INAES tiene como misión promover y favorecer el desarrollo de cooperativas y mutuales en todo el territorio nacional, garantizando igualdad de trato entre iguales y segmentando sus requerimientos según el tamaño y alcance de cada entidad. Además, destacaba que la tendencia internacional mostraba una reducción en la cantidad mínima de personas necesarias para constituir cooperativas, con ejemplos en Euskadi, Italia, Colombia, Uruguay, Chile y México. Reconociendo que la ley 20.337 había fijado en diez la cantidad mínima de asociados, la Autoridad de Aplicación interpretó la potestad delegada en dicho régimen para establecer excepciones y responder al dinamismo social. En esa línea, a partir de la Resolución 3026/2003 se autorizó la constitución de cooperativas de trabajo y de provisión de servicios para pequeños productores rurales con un mínimo de seis asociados, marcando un antecedente en la adecuación de los requisitos. Más tarde, la Resolución 1000/2021 profundizó este criterio y habilitó la creación de cooperativas con tres integrantes, en armonía con el principio constitucional de libre asociación y con la Recomendación N° 193 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que alienta a los Estados a diseñar marcos normativos ágiles, sencillos y eficaces para la promoción cooperativa.

**La posibilidad de constituir cooperativas con un mínimo de tres personas representó en la Argentina una herramienta política, económica y organizativa de gran relevancia.** Lejos de ser un detalle administrativo, se trató de un mecanismo que permitía democratizar el acceso a la figura cooperativa, reduciendo las barreras de entrada para quienes deseaban organizarse colectivamente. Permitía a trabajadores y trabajadoras autogestionarse en sectores atravesados por la informalidad, sin la exigencia de reunir un número elevado de asociados, algo muchas veces inviable en territorios rurales, en oficios especializados o en actividades emergentes de la economía digital y cultural.

La posibilidad de constituir cooperativas con un mínimo de tres asociades no debe pensarse únicamente en términos de cantidad, sino como una definición de horizonte político y económico. Más allá del número de integrantes, lo que se decide al momento de fundar una cooperativa es en qué universo se quiere inscribir la práctica laboral: si en la economía social y solidaria, sostenida en principios de autogestión, participación democrática y distribución equitativa; o en la economía de lucro, organizada en torno a la maximización de ganancias individuales. La comparación con las sociedades por acciones simplificadas (SAS) resulta ilustrativa: allí una sola persona puede constituir una empresa unipersonal y moverse desde el inicio en el campo de la acumulación capitalista. Si existe la figura de la sociedad de 1, podría pensarse en la existencia de “cooperativas de 1”, que evidenciarían que lo decisivo no es la cantidad de socios sino el marco económico y político en el que se elige construir trabajo y comunidad.

Exigir a las cooperativas que incorporen asociades para alcanzar un umbral numérico —como condición para mantener la personería o evitar sanciones— tensiona el principio de **libre adhesión y voluntariedad** propio del derecho cooperativo. Constituir o ser parte de una cooperativa no es un trámite cuantitativo sino un **vínculo social y económico** construido desde la voluntad y la afinidad productiva; forzar altas para cumplir con una cifra transforma ese principio en una **obligación administrativa**, promueve **socios nominales** y puede **debilitar la gobernanza democrática** (más personas no implica más control si ingresan sin integración real). En este sentido, sería impensable obligar a una microempresa o a un profesional a asociarse con otros para seguir operando: más allá de los requisitos formales de constitución, el Estado no impone **ampliaciones compulsivas ex post**. En el caso cooperativo, esa exigencia, además de paradójica, desconoce que muchos proyectos **nacen pequeños y por etapas**, y que su escala debe responder a **necesidades y decisiones de sus integrantes**, no a un número fijo; lo consistente con la ley y los **principios cooperativos** (adhesión voluntaria, puertas abiertas, autonomía) sería **acompañar** procesos de regularización y crecimiento cuando corresponda, no **sustituirlos** por una cuota obligatoria de asociades.

En un contexto donde el mercado promueve el emprendimiento individual como horizonte excluyente, las cooperativas de tres personas abrían un espacio alternativo para familias, amistades, comunidades o pequeños colectivos que buscaban formalizar iniciativas productivas, sostener proyectos culturales o brindar servicios comunitarios. Su existencia fortalecía la trama asociativa en los territorios, habilitando formas de autogestión que ampliaban las bases de la democracia económica y multiplicaban experiencias de organización social.

## **La política de Javier Milei hacia el cierre de cooperativas de 3 integrantes**

La decisión del gobierno nacional de cancelar esta posibilidad debe leerse como parte de una política más amplia de deslegitimación y persecución hacia el sector. Al clausurar la figura, se impidió que pequeños grupos pudieran organizarse bajo la forma cooperativa y, al mismo tiempo, se instaló una narrativa de sospecha. El discurso oficial presentó a estas cooperativas como ficticias, irregulares o vinculadas a subsidios y favores políticos, lo que reforzó la idea de que eran portadoras de atributos negativos: ineficiencia, dependencia y corrupción. En términos goffmanianos, se trató de un proceso de estigmatización en el que el Estado no solo retiró una herramienta de inclusión productiva, sino que redujo la identidad del sector a una marca desprestigiada, legitimando así políticas de ajuste y desfinanciamiento.

La Resolución 2867/24 constituye un ejemplo claro de este desplazamiento. Sus considerandos construyen un argumento que presenta al modelo de cooperativas de entre tres y cinco personas como “ineficaz”, “inmaduro” e “incapaz de sostener prácticas democráticas reales”. El texto subraya que la concentración de roles en un órgano de administración unipersonal habría complicado la gestión, debilitado la fiscalización y puesto en cuestión la legitimidad de la asamblea, ya que “la masa de asociados” —compuesta por solo tres integrantes— reduciría la práctica democrática a una formalidad.

Este modo de argumentar desconoce deliberadamente las experiencias positivas que la propia resolución reconoce —actividades informáticas, culturales o de cuidado—, donde la escala reducida se había mostrado eficaz y adecuada a las necesidades del sector. Al invisibilizar estos casos, se refuerza una visión homogénea y negativa, que no solo cancela la herramienta jurídica sino que también borra las condiciones materiales que habían permitido a muchas personas resolver colectivamente situaciones de desempleo, informalidad o precariedad.

En definitiva, la 2867/24 no se limita a un ajuste técnico: es un acto político que redefine los límites de lo posible para el cooperativismo. Al exigir un mínimo de seis personas y obligar a las ya constituidas a “adecuarse” bajo amenaza de pérdida de matrícula, no solo se restringe la autonomía organizativa, sino que se transmite un mensaje disciplinador al conjunto del sector. Se reinstala, así, una matriz de sospecha en la que las iniciativas de menor escala no

son vistas como legítimas expresiones de la economía solidaria, sino como anomalías a corregir o eliminar.

La prohibición de conformar cooperativas de tres integrantes supuso, en consecuencia, un golpe directo a estas actividades. Allí donde no existía escala suficiente para reunir seis, nueve o más asociados en la etapa inicial, los proyectos quedaron paralizados, se vieron forzados a la informalidad o directamente se disolvieron, con la consiguiente pérdida de empleos y de entramados comunitarios.

## Un modelo con respaldo global: la importancia internacional de las cooperativas de pequeña escala

La importancia de este modelo se entiende aún mejor cuando se lo coloca en perspectiva internacional. En países como Italia y Colombia, el reconocimiento de cooperativas de tres personas está explícitamente contemplado y se presenta como una vía para estimular la economía social en pequeña escala. En España, incluso, se permite la constitución de cooperativas con dos integrantes. Estas experiencias muestran que la modificación en el número mínimo de socios no debilita a la figura cooperativa ni la degrada, sino que expande su potencial, fomenta la formalización de proyectos emergentes y facilita el crecimiento posterior. Argentina, al tomar la decisión opuesta, se colocó en una posición contraria a las tendencias regionales y globales, restringiendo en lugar de estimular el desarrollo de la economía social.

A continuación, se presentará un **cuadro síntesis** con los requisitos mínimos y principales características normativas de cada país para luego ampliar en un análisis comparado a nivel internacional sobre este modelo, con el objetivo de situar la experiencia argentina en diálogo con otras normativas y políticas públicas que han promovido cooperativas de pequeña escala en distintos países.

País / Región	Mínimo de personas	Norma (art./punto)	Notas relevantes
Euskadi (País Vasco)	2	Ley 6/2008 (régimen originario) y luego integrada en Ley	Reconoce la <b>sociedad cooperativa</b>

		11/2019.	<b>pequeña</b> con constitución ágil (escritura e inscripción), denominada "S. Coop. Pequeña" y brinda servicio de asesoramiento para el inicio de la tramitación de forma gratuita.
<b>Italia</b>	3	<b>Ley 266/1997, art. 21</b> ( <i>piccola società cooperativa</i> ). Definición general en <b>Código Civil art. 2511</b>	Pequeñas cooperativas integradas al marco general cooperativo; mantienen principios de mutualidad.
<b>Colombia</b>	3	Ley 2069/2020, art. 22 (modifica Ley 79/1988)	Reducción drástica del mínimo de 20 a 3; busca formalizar colectivos pequeños y simplificar trámites.
<b>Chile</b>	5	DFL N.º 5 (Ley General de Cooperativas), art. 13	Piso razonable para formalizar iniciativas; refuerza viabilidad en pequeñas comunidades.
Uruguay	5	Ley 18.407, art. 8 (excepciones: vivienda 10, reciclaje 6, ahorro y crédito 50)	Órganos simplificados para entidades pequeñas; transparencia y control.
México	5	Ley General de Sociedades Cooperativas, art. 11 fracción V	Marco sencillo y claro; mantiene voto por persona, capital variable e igualdad de derechos.

## Euskadi | 2 asociades

<https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/eli/es-pv/l/2019/12/20/11/dof/spa/html/>

En 2008, Euskadi se convirtió en pionera al aprobar la **Ley 6/2008 de la Sociedad Cooperativa Pequeña**<sup>3</sup>, que estableció un marco jurídico específico para las cooperativas de

3 En: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-14350>

menor escala. Esta ley, inspirada en las recomendaciones de la Unión Europea sobre simplificación administrativa y fomento de las pymes, buscó remover obstáculos para la constitución de proyectos colectivos pequeños y facilitar la creación de empleo bajo formas de autogestión. La norma permitió la constitución de cooperativas de trabajo asociado o de **gestión comunitaria de recursos**, modalidad en la que varias personas gestionan en común recursos productivos (como tierras o bienes) y comparten los resultados de esa actividad. Estas cooperativas podían conformarse con un **mínimo de dos y un máximo de diez socias/os trabajadoras/es indefinidos** (art. 1), requiriendo únicamente escritura pública e inscripción en el Registro de Cooperativas de Euskadi para adquirir personalidad jurídica (art. 2). Además, la ley innovó en la simplificación administrativa: redujo plazos de calificación registral a 30 días, obligó a incorporar la denominación “Sociedad Cooperativa Pequeña” o “S. Coop. Pequeña”, y creó instrumentos de acompañamiento como el **documento único electrónico**, pensado para facilitar trámites en línea, y los **puntos de asesoramiento e inicio de tramitación**, oficinas gratuitas que orientan a las personas interesadas en constituir estas cooperativas.

La **Ley 6/2008 de la Sociedad Cooperativa Pequeña de Euskadi** fue la norma que creó por primera vez esta figura en el País Vasco, con un régimen específico para cooperativas de entre dos y diez integrantes. Más de una década después, la **Ley 11/2019 de Cooperativas de Euskadi** derogó esa norma y **trasladó la figura de la sociedad cooperativa pequeña al marco general de la legislación cooperativa**, manteniendo sus características esenciales pero integrándola como una modalidad especial de cooperativa de primer grado. De esta forma, lo que comenzó como un régimen excepcional se consolidó como parte estable y reconocida del derecho cooperativo vasco.<sup>4</sup>

El funcionamiento también se diseñó con flexibilidad: durante los cinco primeros años se habilitó la contratación de hasta cinco trabajadoras/es asalariados o socios de duración determinada, siempre que no superaran en número a las personas socias indefinidas (art. 3). Los órganos sociales se simplificaron, pudiendo optar por una administración unipersonal, pluripersonal o un Consejo Rector de al menos dos integrantes (art. 5). Asimismo, se previeron causales específicas de disolución si el número de socias/os caía por debajo de dos o si se producía inactividad prolongada (art. 8). La ley también reforzó la dimensión pública del cooperativismo al establecer aportes obligatorios para educación, promoción y fines de interés comunitario (disp. adic. cuarta), y al tipificar como infracción muy grave la utilización instrumental de esta figura con fines ajenos (disp. adic. quinta).

---

4 En: <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/eli/es-pv/l/2019/12/20/11/dof/spa/html/#CAPITULOcdc234ec>

En síntesis, Euskadi consolidó un modelo que reconoce la **legitimidad de cooperativas de muy pequeña escala** y al mismo tiempo garantiza seguridad jurídica, transparencia y capacidad de crecimiento. El impacto de esta figura va más allá de lo normativo: implica democratizar el acceso a la forma cooperativa, habilitando que familias, comunidades o grupos reducidos puedan formalizar proyectos productivos, culturales o de cuidado sin quedar atrapados en exigencias imposibles. Frente al modelo clásico de grandes cooperativas, la sociedad cooperativa pequeña amplía la base social de la autogestión y ofrece un marco de protección para iniciativas de pequeña escala que, de otro modo, quedarían en la informalidad. En términos políticos y sociales, se trata de una medida que fortalece el tejido comunitario, favorece la creación de empleo en sectores históricamente excluidos y reconoce que la economía social no debe limitarse a grandes estructuras, sino también proteger las experiencias incipientes donde se gestan nuevas formas de solidaridad y democracia económica.

## Italia | 3 asociades

<https://www.camera.it/parlam/leggi/97266l02.htm#legge>

En Italia, la **Ley N° 266 de 1997<sup>5</sup>** (*Ley Bersani*) introdujo en su artículo 21 la figura de la *piccola società cooperativa* (pequeña sociedad cooperativa), habilitando la constitución de cooperativas con un **mínimo de tres y un máximo de ocho personas socias**. La norma exige que estas entidades incluyan en su denominación la expresión *piccola società cooperativa* y establece que se regirán, en lo compatible, por la normativa general de las cooperativas. De esta manera, se creó un instrumento jurídico sencillo y accesible para que pequeños grupos pudieran organizarse formalmente sin necesidad de alcanzar escalas mayores.

A la vez, la legislación italiana mantiene la definición general de cooperativa establecida en el **Código Civil (arts. 2511 y ss.)**, que concibe a estas entidades como sociedades con **finalidad mutualística**, es decir, orientadas a proveer a sus miembros de bienes, servicios u oportunidades de trabajo en condiciones más ventajosas que las que ofrece el mercado. Esta integración normativa garantiza que incluso las cooperativas más pequeñas conserven los principios de mutualidad, democracia y solidaridad propios del movimiento, asegurando seguridad jurídica y legitimidad en el marco del derecho societario italiano.

---

5 En: <https://www.parlamento.it/parlam/leggi/97266l02.htm>

En esta línea, otra norma emblemática para Italia fue la **Ley Marcora 49/1985**, que facilita la conversión de empresas en crisis en cooperativas gestionadas por sus trabajadores.

Este entramado normativo refleja lo que se conoce como una legislación promotora del cooperativismo, reconocida incluso constitucionalmente por el valor social de la cooperación. En el plano político, la existencia de cooperativas de pequeña escala en Italia se entiende como una estrategia para democratizar la economía, sostener empleos frente a las crisis y ampliar la autonomía de los colectivos sociales, evitando que el cooperativismo quede restringido a estructuras grandes y burocráticas y, en cambio, promoviendo su papel como herramienta ágil de inclusión y organización económica.

### Colombia | 3 asociades

En Colombia, mediante la **Ley 2069 de 2020<sup>6</sup>**, específicamente en el artículo 22, se reformó el inciso 4 del artículo 14 de la Ley 79 de 1988 reduciendo el **número mínimo de fundadores de cooperativas de veinte a tres personas**. Esta reforma permite que grupos pequeños —familias, vecinas/os, colectivos emergentes— puedan constituir cooperativas sin enfrentar umbrales imposibles que solo favorecían a entidades de amplio alcance. Además, la ley simplifica los requisitos de inscripción, ajusta el régimen de administración y vigilancia a la escala, y prevé límites a la participación de personas naturales y jurídicas para evitar concentraciones de poder (33% y 49%, respectivamente).

La modificación no solo significa un mero cambio técnico, sino que implica una decisión política deliberada: abrir el cooperativismo a quienes desarrollan trabajos informales, emprendimientos comunitarios o iniciativas en sectores con altas barreras de entrada.

En términos estratégicos, la Ley 2069 coloca al cooperativismo como una herramienta clave de política pública para la reactivación local, la inclusión laboral y el desarrollo territorial. La clasificación de las cooperativas empresas, entendidas como **Mipymes** (art. 23 Ley 2069), les abre acceso a beneficios fiscales y programas de fomento, mientras que la simplificación alienta la creación rápida de nuevas entidades formalizadas.

### Chile | 5 asociades

---

6 En: [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=160966&utm\\_source](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=160966&utm_source)

En Chile, el **Decreto con Fuerza de Ley N.º 5** (DFL 5)<sup>7</sup>, promulgado en 2003, contiene la versión refundida y sistematizada de la **Ley General de Cooperativas**, que regula el tema a nivel nacional. De acuerdo a su **artículo 13**, salvo casos especiales previstos en la ley, el número mínimo de socios para constituir una cooperativa es de **cinco personas**. Esta reducción —al pasar del antiguo mínimo de veinte— representa una apertura normativa que facilita la creación de cooperativas en pequeñas comunidades, con menor carga de formalización.

Finalmente, esta modalidad fortalece el tejido cooperativo chileno al ampliar la base de participación y otorgar mayor pluralidad institucional. Impulsa la formación de grupos autogestionados, contribuyendo a descentralizar desde la economía social e incentivando el desarrollo de alternativas económicas solidarias. El modelo apunta a democratizar el acceso al cooperativismo, favoreciendo trayectorias colectivas con capacidad de acción local y potencial de escalamiento orgánico.

## Uruguay - 5 socios

En Uruguay, la **Ley 18.407 (Ley General de Cooperativas) de 2008**<sup>8</sup> regula la constitución y funcionamiento de estas entidades y establece en su **artículo 8** que el número mínimo de personas para conformar una cooperativa de primer grado es de **cinco socios**. Se contemplan, sin embargo, excepciones: en las cooperativas de vivienda el mínimo es de diez, en las de trabajo en actividades de reciclaje es de seis, y en las de ahorro y crédito asciende a cincuenta. La norma también introduce la posibilidad de simplificar órganos de gobierno: por ejemplo, en cooperativas con menos de diez socias/os se habilita que la administración quede a cargo de un administrador único, en lugar de un consejo. De esta manera, la ley reconoce que la viabilidad de la autogestión no depende necesariamente de grandes estructuras, y habilita que **pequeños colectivos puedan organizarse de forma formalizada y legítima** en contextos donde reunir un número elevado de integrantes sería inviable.

A la vez, el marco uruguayo refuerza la transparencia y el control: obliga a la rendición de cuentas, la participación democrática en la asamblea y prevé causales de disolución si el número de socias/os cae por debajo del mínimo legal o si hay inactividad prolongada. En términos políticos y sociales, este régimen coloca al cooperativismo como una herramienta inclusiva para democratizar la economía, facilitar la formalización de emprendimientos

---

7 En: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=221322>

8 En: <https://www.imo.com.uy/bases/leyes/18407-2008>

familiares o comunitarios y generar empleo en territorios donde las alternativas del mercado capitalista resultan insuficientes o excluyentes.

Además, Uruguay cuenta con la **Ley 17.777<sup>9</sup> de 2004**, que regula la constitución de **asociaciones y sociedades agrarias** sin un mínimo legal de personas. Esta legislación demuestra que en Uruguay no solo se reconoce la existencia de cooperativas con pocxs integrantes, sino que además se diseñan marcos legales específicos que legitiman y promueven la organización colectiva de pequeña escala. Estas sociedades pueden constituirse por contrato público o privado y deben incluir en su denominación la expresión “Sociedad Agraria” junto con la forma de responsabilidad adoptada —limitada, ilimitada o mixta— (**art. 9**). Este instrumento amplía el repertorio legal, ya que ofrece a los productores rurales una vía de organización colectiva alternativa a la cooperativa, con reglas adaptadas a la lógica agraria. En la práctica, fortalece la autonomía rural, promueve economías colectivas de escala justa y facilita la formalización de redes productivas en zonas donde el formato cooperativo tradicional puede no resultar viable.

## México | 5 asociades

En México, la **Ley General de Sociedades Cooperativas<sup>10</sup> de 1994** establece en su **artículo 11, fracción V**, que las cooperativas deben integrarse con un **mínimo de cinco personas socias**. Este requisito aplica como regla general, salvo excepciones específicas establecidas en la ley.

Este marco normativo promueve que grupos pequeños —como círculos familiares, colectivos comunitarios o emprendimientos locales— puedan formalizar iniciativas cooperativas sin quedar fuera por exigencias de tamaño.

Además, al fijar un mínimo razonable sin requerir grandes estructuras, el Estado mexicano evidencia una política pública orientada a expandir la economía social de base, favoreciendo la participación ciudadana en iniciativas organizadas y fomentando una cultura de cooperación accesible para sectores que podrían quedar al margen de modelos más rígidos.

---

9 En: <https://archivo.presidencia.gub.uy/ley/2004052603.htm>

10 En: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSC.pdf>

## A modo de cierre

La cancelación y persecución de las cooperativas de tres personas no puede leerse sólo en términos administrativos o económicos: sus impactos fueron también políticos y organizativos. La medida interrumpió proyectos comunitarios que garantizaban servicios de proximidad, frenó la consolidación de experiencias juveniles y feministas, y desarticuló iniciativas en sectores culturales y del conocimiento que encontraban en la cooperación un canal de formalización y estabilidad. En la vida cotidiana, esto significó mayor desconfianza social hacia el cooperativismo, trabas burocráticas para acceder a financiamiento y la reinstalación de la idea de que la única vía legítima es el trabajo asalariado privado o el emprendedurismo individual en el paradigma del “sálvese quien pueda”.

En este marco, la decisión estatal funcionó como un doble movimiento: por un lado, la supresión de una herramienta probada de desarrollo económico de pequeña escala, intensiva en innovación y cultura asociativa; por otro, la consolidación de un ataque discursivo que buscó disciplinar al sector al presentarlo como fraudulento o sospechoso. Así, la restricción normativa no solo clausuró prácticas concretas, sino que buscó debilitar el imaginario social de la cooperación, instalando la sospecha como marca distintiva.

De este modo, lo que aparentaba ser una resolución técnica adquirió un carácter estructural: buscó debilitar la capacidad de organización de miles de personas, frenó proyectos territoriales con alto potencial de desarrollo y se apartó de las mejores prácticas internacionales en materia de promoción cooperativa. La ofensiva contra este modelo de pequeña escala fue, en definitiva, una política pública orientada a limitar una forma organizativa eficaz en la generación de empleo, la innovación social y el fortalecimiento de la vida comunitaria.

En términos internacionales, el desarrollo normativo que habilita cooperativas de pequeña escala no es una novedad aislada, sino el resultado de un proceso con **antecedentes sólidos y experiencias de larga data**. Diversos marcos legales han demostrado que reconocer la validez de organizaciones con pocos integrantes constituye una política consistente y eficaz, capaz de sostenerse en el tiempo. Se trata de un entramado jurídico robusto que ha sabido combinar simplicidad y control, garantizando tanto la transparencia como la vitalidad del cooperativismo. En este sentido, la existencia de normas que legitiman cooperativas reducidas confirma que su aporte a la generación de empleo, a la formalización de iniciativas emergentes y al fortalecimiento del tejido social ha sido históricamente reconocido y respaldado en múltiples contextos.

En definitiva, la experiencia internacional confirma que las cooperativas de pequeña escala son una figura legítima y efectiva, cuyo reconocimiento jurídico ha probado ser clave para ampliar derechos y fortalecer la democracia económica. Lejos de ser una anomalía, forman parte de un entramado normativo global consolidado, que demuestra la importancia de sostenerlas como herramienta estratégica de inclusión y organización social.

Situados en nuestro propio contexto, este contraste invita a **seguir pensando, organizándonos y actuando colectivamente**, defendiendo la cooperación como un camino para resistir la precariedad y construir alternativas solidarias frente al avance de las lógicas individualistas.

## CAPÍTULO 4

# Discurso, estigmatización y disputa de sentido contra el sector cooperativo y mutualista

Desde diciembre de 2023, como se viene dando cuenta en este informe, el gobierno de Javier Milei emprendió un proceso agresivo de desmantelamiento del Estado argentino, debilitando los marcos normativos que históricamente garantizaron derechos sociales, laborales y económicos. Esta ofensiva no se limita a medidas políticas y técnicas (como recortes presupuestarios o desfinanciamiento de organismos públicos), sino que se sostiene en una estrategia discursiva calculada que concede legitimidad política a esas acciones. La política de la ‘motosierra’ excede el plano presupuestario: se afirma como un programa ideológico orientado a confrontar cualquier forma de organización colectiva. En este escenario, las cooperativas y mutuales se han convertido en uno de los blancos de esa narrativa: el discurso oficial las presenta como organizaciones ineficientes, clientelares, incluso fraudulentas; se proyecta sobre ellas una imagen de “cajas políticas” vacías de contenido productivo<sup>11</sup>.

El ataque discursivo no es un fenómeno menor: la construcción de sentido común en torno a las cooperativas está siendo orientada por la idea de que constituyen estructuras parasitarias o “intermediarias innecesarias” entre el Estado y la sociedad. Este relato repetido en conferencias de prensa, declaraciones públicas y publicaciones oficiales no describe una realidad: **la produce**. Al hablar de “cooperativas fantasma” o al destacar casos aislados de irregularidades, el discurso habilita la realización de inspecciones masivas, suspensiones administrativas y recortes financieros. Las palabras se convierten en actos concretos: modifican el terreno institucional, obstaculizan el desarrollo de actividades productivas y socavan la legitimidad del sector cooperativo y mutualista (Red Eco, 2024; Página 12, 2025). Es un claro ejemplo de lo que la teoría del discurso llama su dimensión performativa: el discurso no sólo reflexiona sobre el mundo, sino que lo transforma en su propia proyección material.

---

11 En: <https://www.infobae.com/politica/2024/03/30/inspeccion-a-cooperativas-denuncian-que-en-el-gobierno-de-alberto-fernandez-el-movimiento-evita-coopto-el-estado/>

# La estigmatización como herramienta de disciplinamiento político y económico

El núcleo de esta estrategia discursiva es la **estigmatización**. Un caso aislado exhibido como prueba de una lógica general (“caso testigo”) alcanza para sembrar la sospecha sobre cientos o miles de organizaciones. La estrategia de estigmatización desplegada contra las cooperativas puede analizarse a partir de las categorías de Erving Goffman (2006). El autor señala que el estigma se produce cuando ciertos atributos son utilizados para desacreditar a una persona o grupo, reduciendo su identidad social a una marca negativa. En este caso, el gobierno construye a las cooperativas como “portadoras” de un atributo desprestigiado: la supuesta ineficiencia, la dependencia del subsidio o el vínculo con la corrupción política. Tal como explica Goffman, el estigma opera en la interacción social al fijar una frontera entre “normales” y “desviados”.

Florencia Prego (2010) aporta que los procesos de estigmatización social funcionan como mecanismos de dominación y vigilancia, produciendo una alteridad peligrosa que justifica intervenciones disciplinarias y controles reforzados. Aplicado al caso argentino, esta perspectiva permite comprender cómo el discurso oficial habilita políticas de ajuste y desfinanciamiento del sector: la estigmatización prepara el terreno para que tales medidas sean aceptadas por la opinión pública como necesarias o inevitables. Además, en la vida cotidiana de cooperativistas y mutualistas, la deslegitimación discursiva puede implicar mayores obstáculos para acceder a financiamiento, ser objeto de controles arbitrarios o sufrir la desconfianza social respecto de su trabajo. De este modo, la estigmatización normaliza mecanismos de vigilancia y control que amplifican la subordinación del sector.

Al mismo tiempo, se retroalimentan mitos arraigados: que las cooperativas y mutuales “no aportan al Estado”, que representan un costo fiscal, que encubren relación de dependencia informal. Estas narrativas simplificadoras invisibilizan el hecho de que cooperativas y mutuales aportan regularmente al sistema mediante sus cuotas y que también realizan aportes al INAES (Economía Solidaria, 2024; Tiempo Argentino, 2024).

Frente a esta lógica, a partir del trabajo realizado por la Federación Argentina de Cooperativas de Trabajo de Tecnología, Innovación y Conocimiento (FACTTIC)<sup>12</sup> la experiencia del sector demuestra que las cooperativas representan

- el 15 % del PBI,

---

12 En: <https://humo.facttic.org.ar/>

- generan empleo formal con 400.000 puestos de trabajo,
- 4 mil millones de dólares de exportación anuales
- 4 millones de personas atendidas en salud por año
- 8 millones de hogares con luz, gas y conectividad otorgadas por cooperativas
- 10 millones de personas accediendo a alimentos más baratos
- 21,2 % del mercado asegurado
- 24 % del mercado sobre entidades financieras

En estos datos se evidencia el rol de cooperativas y mutuales en el sostenimiento de la economía, en el despliegue de servicios comunitarios, en el fortalecimiento de economías regionales y también, como una herramienta clave en el desarrollo de las comunidades. A ello se suma el aporte histórico y sistemático que realiza el movimiento cooperativo mediante el impuesto al capital cooperativo (2/100), vigente desde la década de 1980. Este gravamen se paga anualmente sobre el patrimonio neto, incluso cuando las entidades cierran balances deficitarios, lo que evidencia que lejos de “no contribuir”, las cooperativas sostienen al propio Estado con un esfuerzo fiscal permanente. Dicho impuesto alimenta fondos nacionales coparticipables según la Ley 23.548, reforzando el federalismo fiscal. Sin embargo, la situación actual del INAES muestra la paradoja de un organismo que, en 2023, contó con un presupuesto de 19.000 millones de pesos pero se convirtió en el que más subejecutó en el área de desarrollo humano. La consecuencia es que los recursos generados por el propio sector —que deberían destinarse al fortalecimiento del cooperativismo— son absorbidos por el Estado nacional para engrosar el superávit fiscal y pagar deuda externa, configurando una apropiación de recursos que nunca regresan a las entidades que los producen.

## Persecución discursiva y efectos materiales

En el análisis de las relaciones de poder resulta clave observar el lugar que las sociedades modernas asignan al discurso: quiénes son reconocidos como interlocutores válidos, qué voces adquieren legitimidad o estatus, cuáles logran ser escuchadas y dotadas de poder, y cuáles, por el contrario, son relegadas a la invisibilidad o al silencio. Las sociedades modernas producen dispositivos y procedimientos que buscan encauzar el discurso en la forma de opinión única y así, cancelar el carácter espontáneo e imprevisible de la acción. *“En toda sociedad, la producción del discurso está a la vez controlada, seleccionada y redistribuida por cierto número de procedimientos que tienen por función conjurar sus poderes y peligros,*

*dominar el acontecimiento aleatorio y esquivar su pesada y temible materialidad" (Foucault, 2005: 14).*

En el contexto actual, este discurso estigmatizante se despliega en dos planos convergentes: el mediático-discursivo y el normativo-administrativo. En el espacio mediático, se reproduce el discurso de que las cooperativas son cajas clientelares que sistemáticamente defraudan al Estado (Infobae, 2024b). En el plano administrativo, este relato se materializa a través de decisiones concretas: recortes en los presupuestos del INAES, bloqueo de registros de nuevas cooperativas de tres personas, paralización de programas de empleo asociativo (Infobae, 2024b). Cada acción está legitimada discursivamente como un acto de limpieza institucional, cuando en los hechos resulta en la desarticulación de redes productivas y comunitarias enteras.

En esta línea, es posible retomar los aportes de John Austin (1990) que distingue entre "enunciados constatativos" y "enunciados performativos". Mientras que los enunciados constatativos describen o informan sobre hechos, los enunciados performativos son acciones en sí mismos, y su eficacia depende del contexto en el que se pronuncian y de la autoridad del hablante. Según Austin, el lenguaje no solo se utiliza para describir o representar la realidad, sino que también tiene la capacidad de realizar acciones o cambiar el estado de las cosas en el mundo. En esta misma línea, Álvaro García Linera (2023) plantea en torno al lenguaje que no solo se nombran y representan ante los demás las cosas del mundo, sino que además se crea parte de la realidad de ese mundo, de sus instituciones, de su riqueza, de la imaginación colectiva que pone en funcionamiento las reglas de las instituciones y del control de las riquezas. Es la capacidad performativa del lenguaje, que a la larga también configura una forma de vida y un orden de la vida en común. (íbid: 47).

Las consecuencias son visibles y profundas. Muchas cooperativas vieron sus proyectos paralizados y a sus socios desplazados. Comunidades que dependían de las cooperativas para servicios, formación o empleo quedaron desprotegidas ante la narrativa que las clasificó como irregulares. En este contexto, un discurso que emerge desde el poder genera un clima de sospecha con efectos sociales: se busca erosionar sobre la identidad cooperativista y mutualista y se instala la incapacidad moral como su marca distintiva en la percepción social.

El gobierno nacional no solo despliega su persecución a través de un discurso estigmatizante, sino que (como hemos planteado en otros capítulos) lo refuerza mediante herramientas concretas: resoluciones administrativas, cambios normativos y la reconfiguración de organismos de control. Estas acciones no operan de manera aislada, sino en sintonía con la narrativa oficial que legitima la sospecha y la desconfianza hacia el sector. Así, el discurso

estatal se traduce en decisiones institucionales que impactan directamente sobre el campo de la producción normativa y de las políticas públicas, volviendo imprescindible analizar cómo el lenguaje del poder se articula con las prácticas regulatorias que restringen y condicionan la vida de las cooperativas y mutuales

En este punto, partiremos desde el enfoque constructivista del discurso aplicado a las políticas públicas a partir de entender que el discurso en torno a las políticas públicas tiene efectos no únicamente retóricos (es decir, no sólo sirve para argumentar y convencer sobre determinadas políticas) sino sustanciales: incide en el contenido de las políticas públicas e influye en su proceso de agendación, diseño, implementación y evaluación (Cejudo, 2008: 1).

Ahora bien, a la hora de pensar en los discursos que hacen y con los que son hechas las políticas públicas es imprescindible no pasar por alto el análisis en torno al sentido común. Entenderemos entonces a éste como el conjunto compartido de criterios prácticos, razones lógicas, construcciones gramaticales, juicios y prejuicios absolutamente evidentes, casi axiomáticos, que no necesitan filtro reflexivo previo, con los que las personas absorben el mundo inmediato, se ubican en él, lo nombran y lo juzgan (García Linera, 2023: 28). Se naturalizan por vía de la repetición, la costumbre, la sanción y el autocontrol. La hegemonía política que sustenta la dirección de los Estados modernos es una manera de organizar todo el flujo informacional reflexivo que la sociedad produce y recibe a través de los espacios públicos, la escuela, las asociaciones políticas, sindicales y de afinidad. Pero, ante todo, es una manera de enmarcar jerárquicamente los esquemas mentales tácitos, los horizontes de futuro colectivamente imaginados y los modos emocionales de conocer propios del sentido común.

En este marco, estudiar la construcción de discursos asociados a las políticas públicas incide en diferentes áreas y ayuda a explicar en términos de Guillermo Cejudo (2008):

- por qué un tema adquiere relevancia como un problema público y entra en la agenda gubernamental;
- cómo el discurso vinculado con un problema define las soluciones que se diseñan;
- cómo se construyen discursos para legitimar las decisiones que se toman y convencer;
- y cómo afecta en los procesos de implementación y evaluación.

Por esto, el discurso de políticas públicas es un conjunto específico de ideas, conceptos y categorizaciones que son producidas, reproducidas y transformadas en un conjunto de prácticas y por medio de las cuales se da significado a la realidad física y social (íbid: 4).

Un ejemplo claro es la exposición de un caso aislado de irregularidad para generalizarlo como muestra de un supuesto “fraude sistémico” y a partir de irregularidades aisladas, imponer un efecto totalizante y avanzar en cambios normativos que perjudican al sector y van en contra del marco de derechos vigente. Esta estrategia de amplificación selectiva refuerza la idea de que todas las cooperativas son “falsas” o “instrumentos políticos”, invisibilizando su rol empresarial, su incidencia comunitaria y su impacto real en la economía local. Prego (2010) denomina a este proceso “construcción de alteridad peligrosa”, en la medida en que convierte al cooperativismo en un sujeto de sospecha que debe ser vigilado y controlado.

## **A modo de cierre**

En síntesis, el análisis muestra que el discurso oficial no es accesorio ni secundario: constituye una herramienta central para redefinir la legitimidad de las cooperativas y mutuales en la Argentina actual. A través de la estigmatización, la amplificación de casos aislados y la construcción de un “otro peligroso”, el gobierno despliega un mecanismo de disciplinamiento que condiciona la percepción pública y legitima políticas regresivas. El lenguaje, en este sentido, no sólo acompaña a las decisiones estatales: las anticipa, las justifica y las vuelve posibles.

Este proceso, además de tener efectos inmediatos en la vida cotidiana de miles de personas organizadas en cooperativas y mutuales, abre un interrogante mayor: ¿qué lugar ocupan hoy las formas colectivas de organización en el marco de un proyecto político que busca debilitar toda expresión comunitaria? La disputa en torno al discurso es, en última instancia, una disputa sobre la vida en común: sobre qué formas de solidaridad, producción y sociabilidad son reconocidas como legítimas, y cuáles son desechadas como sospechosas. Reconocer esta dimensión es clave para comprender que la defensa del sector cooperativo y mutualista excede lo económico: se trata de disputar el sentido común y de sostener la posibilidad misma de imaginar alternativas colectivas frente al avance del individualismo neoliberal y extractivista.

# **CAPÍTULO 5**

## **Dos modelos en disputa: el rol del Estado y la persecución al cooperativismo y mutualismo**

Este capítulo analiza la relación entre las políticas de Estado y la dinámica histórica del cooperativismo y el mutualismo en Argentina. A partir de los datos del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) sobre creación y vigencia de entidades en distintos períodos presidenciales y dictaduras, se muestra cómo los contextos de fomento, ajuste o crisis marcaron el ritmo de expansión y contracción del sector. Al mismo tiempo, se examina el presente, donde la confrontación discursiva y política entre el modelo propuesto por el gobierno de Milei y el modelo cooperativo y mutualista revela que lo que está en disputa no es solo la cantidad de entidades, sino el sentido común, las formas de organización social y el horizonte de país que se busca construir.

El recorrido histórico y el debate actual muestran que el cooperativismo y el mutualismo en Argentina no pueden pensarse al margen de las disputas políticas y de los modelos de Estado. Por un lado, las cifras de creación y vigencia de entidades permiten constatar cómo las políticas públicas de promoción, regulación o desfinanciamiento impactan de manera directa en la capacidad de organización del sector. Por otro lado, los discursos y estigmatizaciones expresan que la confrontación también es cultural e ideológica, en tanto se disputa qué lugar ocupan la solidaridad y la organización comunitaria frente al individualismo de mercado.

En síntesis, el cooperativismo y el mutualismo funcionan como un termómetro de las relaciones entre Estado, política y sociedad: se expanden en contextos de fomento o en momentos de crisis donde surge la necesidad de estrategias colectivas de subsistencia, y se retraen cuando se imponen políticas restrictivas, de ajuste o de deslegitimación. Reconocer esta oscilación permite comprender que lo que está en juego no es solo el destino de un sector económico, sino también la capacidad de construir modelos de país basados en la cooperación, la redistribución y el arraigo comunitario, frente a proyectos que privilegian la concentración y el despojo.

A continuación, se presenta un **análisis sobre el desarrollo histórico del sector y el impacto que el Estado y sus políticas han tenido en la configuración, expansión y retracción del cooperativismo y mutualismo en la Argentina**.

Presidente / Dictadura	Años	Total de entidades creadas
Fuera de período. Hasta 1931	Hasta 1931	278
Agustín P. Justo	1932-1938	471
Roberto M. Ortiz	1938-1942	303
Ramon Castillo	1942-1943	167
Dictadura 1943-1946 (Rawson, Ramírez, Farrell)	1943-1946	486
Juan D. Perón 1	1946-1952	2415
Juan D. Perón 2	1952-1955	1465
Dictadura 1955-1958 (Lonardi, Rojas)	1955-1958	988
Arturo Frondizi	1958-1962	1262
Dictadura 1962-1963 (Guido)	1962-1963	402
Arturo Illia	1963-1966	899
Dictadura 1966-1973 (Onganía, Levingston, Lanusse)	1966-1973	1982
Juan D. Perón 3	1973-1974	683
María E. Martínez de Perón	1974-1976	1251
Dictadura 1976-1983 (Videla, Massera, Agosti, Viola, Galtieri, Nicolaides, Lambruschini, Anaya, Franco, Graffigna, Lami Dozo, Hughes)	1976-1983	2182
Raúl Alfonsín	1983-1989	4443
Carlos Menem 1	1989-1995	6946
Carlos Menem 2	1995-1999	6329
Fernando de la Rúa	1999-2001	3294
Crisis Económica 2001-2002	2001-2002	2076
Néstor Kirchner	2003-2007	10094

Cristina Fernández 1	2007-2011	10314
Cristina Fernández 2	2011-2015	16893
Mauricio Macri	2015-2019	5030
Alberto Fernández	2019-2023	13686
Javier Milei	2023-2025	6177

## Momentos de expansión del cooperativismo y mutualismo desde la mitad del siglo XX

Analizando desde la mitad del siglo XX, el primer peronismo (1946–1955) marcó un salto decisivo en la creación de entidades, con casi 3900 cooperativas y mutuales formadas en menos de una década. Esto representa un **gran salto del cooperativismo y el mutualismo argentino**, con un **255% más de entidades creadas** que en la dictadura inmediatamente anterior. Este crecimiento evidenció la fuerte articulación entre el Estado y el movimiento cooperativo, integrándose como parte del modelo social de la época. Aunque no todas las entidades se sostuvieron en el tiempo, el volumen alcanzado constituyó un hito de masificación en la historia del sector.

Entre 2003 y 2015, durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, se produjo una expansión sin precedentes, con más de 30.000 entidades creadas en 12 años. Este ciclo refleja una política activa de fomento a la economía social, con programas estatales, acceso a créditos y reconocimiento jurídico. El segundo mandato de Cristina (2011–2015) alcanzó el récord histórico con más de 16.800 entidades creadas en apenas cuatro años.

Este crecimiento estuvo acompañado por una **expansión de programas sociales** que incentivaron la creación de cooperativas como forma de inserción laboral y organización comunitaria. Entre ellos se destacan programas como el programa **Ellas Hacen** o el **Argentina Trabaja**.

El gobierno de Alberto Fernández (2019–2023) mostró un nuevo pico histórico, con más de 13.600 entidades creadas, en un contexto marcado por la pandemia y la crisis económica. Aunque una parte significativa ya no se encuentra vigente, este período se destaca como uno

de los de mayor volumen de creación, apuntalado por programas de fortalecimiento de la **economía social y la capacidad de organización en tiempos de adversidad**.

## **Vigencia de las entidades creadas en el siglo XX**

Del total de entidades creadas en cada período presidencial o dictadura, el **primer gobierno de Juan Domingo Perón (1946–1952)** es el que presenta la **mayor tasa de permanencia en el tiempo**: actualmente **el 40% de las entidades creadas en esos años siguen vigentes**. Este dato es especialmente significativo si se lo compara con el promedio de vigencia de las entidades creadas en el siglo XX, que apenas alcanza el **18,06%**. La diferencia muestra que la etapa peronista no solo fue expansiva en términos de creación de entidades, sino que también consolidó experiencias cooperativas y mutuales con una **durabilidad muy superior al promedio histórico**.

En contraste con la fortaleza del primer peronismo, el **segundo gobierno de Carlos Menem (1995–1999)** muestra el **menor porcentaje de entidades vigentes**: apenas **9,89%** del total creado en ese período se sostiene en la actualidad.

Este dato resulta significativo porque, al tratarse de un período relativamente cercano en el tiempo, podría suponerse que la proporción de entidades vigentes debería ser más alta. Sin embargo, la baja tasa de permanencia refleja el **contexto de precariedad propio del neoliberalismo de los '90**, caracterizado por la desregulación, la flexibilización y la debilitación de las estructuras de apoyo estatal a la economía social.

Además, este ciclo se ubica en la antesala del **gran estallido del 2001**, lo que ayuda a explicar por qué tantas entidades creadas en esos años no lograron sostenerse: el marco económico y político era adverso a la consolidación, y el cooperativismo se vio expuesto a altos niveles de fragilidad estructural.

Estos contrastes no solo ilustran la distinta durabilidad de las entidades, sino que también permiten pensar en el **grado de organización social y cooperativa característico de cada época**, marcando diferencias entre períodos de expansión con consolidación y momentos de alta precariedad institucional.

## Crisis y retracción en la dinámica cooperativa y mutual

En este sentido, se observan tres momentos de retracción del sector. En primer lugar, la **crisis de 2001–2002** muestra un total de **2.076 entidades creadas**, un número elevado para un período tan corto y signado por la emergencia. Este crecimiento no responde a una política sostenida, sino a una **respuesta social frente al colapso económico**, donde el cooperativismo y el mutualismo funcionaron como **estrategias de organización y subsistencia comunitaria**.

En segundo lugar, el gobierno de **Mauricio Macri (2015–2019)** marca un **freno abrupto**: **5.030 entidades creadas**, lo que implica casi un **70% menos** que en el ciclo kirchnerista (2003–2015). Este descenso refleja un **quiebre en las políticas de promoción estatal**, con menor apoyo, regulaciones más restrictivas y un debilitamiento del lugar de la economía social en la agenda pública.

Por último, en el caso de **Javier Milei (2023–2025, en curso)**, el contraste con el período anterior es claro. Bajo el gobierno de **Alberto Fernández**, el promedio de creación fue de **3.201 entidades por año**. En cambio, durante 2024 se crearon apenas **1.182 entidades**, es decir, **un 63% menos** que ese promedio. Este dato señala una **contracción marcada en el ritmo de creación**, en un contexto de ajuste, persecución y desfinanciamiento de políticas públicas, lo que impacta directamente en la capacidad de organización cooperativa y mutual.

### Dos modelos en disputa

En los últimos meses, el gobierno ha instalado una serie de mitos en torno al sector cooperativo. Se afirma que “no producen” o que “no generan empleo real”, cuando en la práctica las cooperativas se constituyen en una de las principales redes de contención social y productiva en contextos de crisis. Se señala que “se sostienen de subsidios”, sin reconocer que aportan no solo al PBI, sino también a la circulación de ingresos en economías locales, al sostenimiento de empleos y a la cobertura de necesidades donde el mercado y el Estado se muestran ausentes.

Estos discursos refuerzan una mitología neoliberal en la que el modelo “Milei” se presenta como antagónico al modelo cooperativo. Mientras que el primero se apoya en la Ley de Bases, el RIGI y políticas extractivistas centradas en el capital transnacional, las cooperativas representan un modelo de arraigo territorial, fortalecimiento comunitario y solidaridad. La narrativa oficial construye una oposición binaria: individualismo versus comunidad, eficiencia versus “ñoquismo”, libertad de mercado versus organización social. Pero como señala

Goffman (1963/2006), el poder del estigma reside justamente en simplificar identidades complejas en atributos negativos, invisibilizando aportes y borrando la diversidad interna del grupo estigmatizado.

Aquí se vuelve explícita la disputa por el **sentido común**: Frente a un modelo que promueve el individualismo extremo, la apertura indiscriminada al mercado y el debilitamiento del Estado, el cooperativismo reivindica la solidaridad, la economía comunitaria y la creación de valor local. La pugna no es solamente económica o jurídica, sino ideológica y cultural: se disputa la visión de cómo deben organizarse la vida colectiva y el bienestar. El gobierno presenta su modelo como inevitable consecuencia del ajuste y el liberalismo radical; el cooperativismo ofrece otro horizonte de futuro, donde el bienestar se construye de a muchos, desde abajo.

Para comprender la magnitud de esta confrontación, resulta ilustrativo contraponer los dos paradigmas que hoy se disputan el presente y el futuro de la Argentina.

Modelo Milei	Modelo Cooperativo y Mutualista
Ley de Bases y RIGI: apertura indiscriminada al capital externo y extractivismo.	Economía de proximidad: producción local, reinversión en las comunidades.
Individualismo extremo: cada persona como “empresa de sí misma”.	Solidaridad y cooperación: trabajo colectivo y reparto justo de beneficios.
Desmantelamiento del INAES y desfinanciamiento de políticas públicas.	Institucionalidad democrática: órganos de control y acompañamiento del sector.
Estigmatización discursiva: “cuevas de punteros”, “cooperativas fantasma”.	Reconocimiento social: 15% del PBI, generación de empleo registrado, cobertura en sectores desatendidos.
Extractivismo y concentración.	Circulación local, fortalecimiento comunitario, cuidado del territorio.

Este cuadro muestra que no estamos frente a un debate meramente técnico, sino frente a una verdadera **disputa de modelos de país**. Uno se orienta a la concentración y al despojo, el otro a la redistribución y al arraigo. Uno se sostiene en la deslegitimación del Estado y en la

exaltación del mercado como única instancia organizadora, el otro en la construcción colectiva y en la defensa de lo común.

## A modo de cierre

En síntesis, el análisis del volumen total de entidades creadas permite observar que el **cooperativismo y el mutualismo en Argentina están profundamente vinculados a los contextos políticos y económicos**. Los ciclos de expansión coinciden con momentos de **fomento estatal y políticas activas de inclusión**, como el primer peronismo y, con mayor fuerza, los gobiernos kirchneristas y el de Alberto Fernández, donde la articulación entre Estado y organizaciones sociales impulsó la creación masiva de entidades.

En contraste, los períodos de **contracción o freno** aparecen ligados a contextos de **ajuste, crisis o retraimiento del rol estatal**, como ocurrió durante la crisis del 2001, los gobiernos de signo neoliberal (Menem y Macri) y, más recientemente, en el inicio del gobierno de Milei. En estos escenarios, la creación de entidades se reduce drásticamente, lo que muestra hasta qué punto la capacidad de organización cooperativa depende del **marco político y económico en el que se inserta**.

Esta trayectoria histórica permite ver con claridad que lo que está en juego no es solamente la cantidad de entidades creadas, sino el **modelo de país que se construye alrededor de ellas**. El actual gobierno busca instalar una narrativa que estigmatiza al sector como improductivo o dependiente, reforzando mitologías neoliberales que exaltan el mercado y el individualismo. Frente a ello, el cooperativismo reivindica la **solidaridad, el arraigo comunitario y la organización social como formas de producir y vivir en común**.

En definitiva, el cooperativismo y el mutualismo no son fenómenos aislados ni marginales, sino una **respuesta social dinámica** que se expande en contextos de apoyo estatal o de crisis social aguda, y que se retrae bajo políticas restrictivas o de desfinanciamiento. Su devenir histórico los posiciona como un **termómetro del vínculo entre Estado, política y organización comunitaria**, pero también como una **alternativa de futuro** frente a modelos que privilegian la concentración y el despojo: un horizonte donde la vida colectiva se organiza desde la cooperación y la defensa de lo común.

# Conclusiones

Las evidencias reunidas a lo largo del informe permiten concluir que, entre 2024 y 2025, el campo cooperativo y mutual atravesó un giro que reconfiguró su vínculo con el Estado. Un sistema de gran escala y trayectoria como el cooperativismo y el mutualismo transita un contexto **crisis profunda** —con crisis económica, pérdida de empleo y una fractura social alimentada por propuestas de “libertad” y un “sálvese quien pueda”— que **contrae la creación de entidades**, al mismo tiempo que se define un modo del estado que persigue y estigmatiza en lugar de promover y fiscalizar. Ese cambio no es meramente administrativo: expresa una **disputa política** sobre cómo se organiza el trabajo, qué formas asociativas son legítimas y cuál es el lugar de la solidaridad en la economía.

Lejos de limitarse a un recorte presupuestario o una reestructuración administrativa, lo que se ha desplegado es un proceso de **deslegitimación pública, judicialización y amenaza constante de disolución**, con múltiples resoluciones que buscan paralizar el funcionamiento de estas entidades y avanzar hacia el vaciamiento del INAES, el principal organismo de promoción y regulación del sector. Lo inesperado también radica en la **ruptura abrupta del contrato democrático básico**, donde el Estado deja de cumplir su rol de garante de derechos para pasar a ser un agente activo de persecución. El gobierno actual de Javier Milei **se ha decidido castigar a quienes, a través de la economía social y solidaria, sostienen cotidianamente formas de trabajo, cuidado y producción que no dependen del lucro, sino de la cooperación**.

La **secuencia normativa** reconstruida muestra un **punitivismo escalonado**. El dispositivo regulatorio opera en cascada: primero habilita **puertas de entrada por "faltas formales"**, con **plazos breves, suspensiones e instrucción de sumarios**; luego abre **ventanas de prórroga** que reconocen la asfixia temporal del propio esquema; más tarde despliega **eximiciones y levantamientos selectivos** que coexisten con **retiros de autorización**; y luego, desplaza el eje hacia **criterios conductuales** (“multipertenencia”, “desnaturalización”), con suspensión preventiva y sumarios. El resultado no es un régimen de acompañamiento sino un **dispositivo de disciplina** que ordena por sanción antes que por fomento.

Además de la sobrecarga procedural, la persecución estatal busca instalar un efecto **subjetivo y político** —miedo, autocensura, retramiento de iniciativas— que tiene por objetivo **debilitar a las organizaciones y su proyecto colectivo**. La carga administrativa golpea más a organizaciones **pequeñas y periféricas**, ampliando brechas territoriales y

debilitando el entramado. Esto se agrava cuando deben responder requerimientos **no ajustados a la normativa vigente**, con circuitos redundantes y plazos exiguos. Ese desgaste tiene, a su vez, un **impacto económico** directo: interrumpe operaciones, consume horas de trabajo, encarece la gestión y afecta el **vínculo con clientxs y aliadxs**. La **estigmatización** tiene entonces un costo adicional que castiga el modelo asociativo más allá de su cumplimiento efectivo.

En ese marco, se busca debilitar el potencial transformador del cooperativismo y del mutualismo, que no son solo formas de organización económica y laboral, sino también espacios de creación de subjetividad política, de relaciones solidarias y de construcción de sentido desde abajo.

Por otra parte, el caso de las “**cooperativas de 3**” sintetiza la tensión: primero **restricción general**, luego **modulación** con excepciones y plazos. Obligar a **sumar asociades** para sostener la personería invierte el principio de **adhesión voluntaria** propio del derecho cooperativo y empuja a formatos “de papel” que no fortalecen la vida democrática interna. En sectores específicos —donde las escalas chicas son condición de viabilidad— la política vigente **desincentiva** la organización colectiva allí donde sería más pertinente **acompañar** con criterios de viabilidad y asistencia técnica.

Finalmente, la **capa discursiva** legitima el andamiaje punitivo: **excepciones** (abusos reales que deben sancionarse) se convierten en **regla retórica** para estigmatizar al conjunto —multipertenencia, domicilios compartidos, pluriempleo técnico— y justificar operativos masivos. Frente a esa construcción, los datos y testimonios recogidos muestran que el problema no es el control sino la ausencia de un proceso ajustado a derecho y de políticas de promoción, acceso a la información, simplificación y asistencia como componentes inseparables de cualquier política de fiscalización.

En este horizonte, apostamos por un camino distinto y afirmativo: **solidaridad organizada, intercooperación y democracia económica** como bases para sostener trabajo con dignidad, innovar en clave de bien común y disputar sentidos frente al sálvese QUIEN PUEDA. Llamamos a **articular** mutuales y cooperativas con sus federaciones y confederaciones, organizaciones territoriales, sindicatos, universidades y gobiernos locales, para defender derechos y abrir una agenda hacia las políticas de promoción, el acceso público a la información, asistencia técnica y jurídica, políticas de financiamiento, simplificación administrativa con plazos razonables, debidos procesos, transparencia y más espacios de organización y diálogo. Desde la **MIT** invitamos a **tejer una solidaridad práctica** entre organizaciones —compartir saberes y herramientas digitales, redes de cuidado, compras

públicas colectivas, consorcios productivos, prácticas creativas— y a sostener una **defensa coordinada** en este contexto. Se trata de desplegar la potencia de una economía que ya existe y que, **organizada**, seguirá buscando **promover el trabajo, cuidar lo común y ampliar la intercooperación**.

# Bibliografía

- Austin, J. (1990). *Cómo hacer cosas con palabras*. Paidós.
- Barreto, I., Borja, H., Serrano, Y., & López López, W. (2009). La legitimación como proceso en la violencia política, medios de comunicación y construcción de culturas de paz. *Univ. Psychol.*, 8(3), 737–748. ISSN 1657-9267.
- Bourdieu, P. (1985). *Qué significa hablar. La economía de los intercambios lingüísticos* (3.ª ed.). Akal.
- Cejudo, G. (2005). *Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Foucault, M. (1988). El sujeto y el poder. *Revista Mexicana de Sociología*, 50. Universidad Autónoma de México.
- Foucault, M. (2005). *El orden del discurso*. Fábulas Tusquets Editores.
- Fundación Huésped. (2021). *Percepciones y experiencias sobre estigma y discriminación en poblaciones trans, HSH y usuarios de drogas*. Fundación Huésped.
- Goffman, E. (2003). *Estigma. La identidad deteriorada*. Amorrortu.
- Prego, A. (2010). *Procesos de estigmatización social. La construcción de una alteridad peligrosa como forma de dominación y vigilancia social*.
- Alianza Cooperativa Internacional. (1995). *Declaración sobre la Identidad Cooperativa*. ACI.
- Alianza Cooperativa Internacional. (2023). *Datos y cifras del cooperativismo*. Recuperado de <https://ica.coop/es/cooperativas/datos-y-cifras>
- Castelli, B. J. (2002). *Similitudes y diferencias entre cooperativas y mutuales*. Revista Idelcoop, 29(141), 171–184.
- Gasparrini, G., & Suárez, G. (2020). *Cooperativismo y mutualismo: hacia una tipología de políticas públicas para el desarrollo local*. Revista Idelcoop, (231), 109–128.
- Imen, P. (2021). *Cooperativismo y educación. Aportes a la construcción de una pedagogía de inspiración emancipadora*. Revista Idelcoop, (236), 147–165.
- Imen, P. (2025). *El cooperativismo transformador y sus tensiones creativas. Resoluciones del pasado, creaciones de hoy, desafíos del porvenir*. Revista Idelcoop, (245), 11–52.
- Poggetti, R. S. (2018). “Las cooperativas son y pueden ser en la actualidad una herramienta eficiente a la hora de generar riqueza para el pueblo y el territorio”. Entrevista a Graciela Mateo. *Revista Idelcoop*, (226), 171–184.
- Ley 20.337 de Cooperativas (1973, Argentina).
- Ley 20.321 de Mutuales (1973, Argentina).
- Vázquez, G., & Coraggio, J. L. (2012). *Economía social y solidaria en América Latina*. CLACSO.
- International Cooperative and Mutual Insurance Federation. (2023). *What is a mutual?* ICMIF.

## Marco normativo de referencia

- Argentina. **Ley 20.321**. (1973). *Ley de Mutuales*. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Argentina. **Ley 20.337**. (1973). *Ley de Cooperativas*. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Argentina. **Ley 20.628**. (1973). *Impuesto a las Ganancias*. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Argentina. **Ley 24.467**. (1995). *Ley de Pequeña y Mediana Empresa (PyME)*. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Argentina. **Decreto 824/2019**. (2019). *Reglamentación de la Ley de Impuesto a las Ganancias*. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Argentina – Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SECPYME). **Resolución 220/2019/SECPYME**. (2019). *Registro de la Pequeña y Mediana Empresa*. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Administración Federal de Ingresos Pùblicos (AFIP). **Resolución General 2681/2019**. (2019). Boletín Oficial de la República Argentina.
- Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). **Resolución 784/2020**. (2020). Boletín Oficial de la República Argentina.
- Argentina – Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SSPYME). **Disposición 88/2023/SSPYME**. (2023). *Modifica la Res. 220/2019/SECPYME*. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Argentina – Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, Emprendedores y Economía del Conocimiento (SPYMEyEC). **Resolución 316/2024/SPYMEyEC**. (2024). Boletín Oficial de la República Argentina.
- Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). **ACDIR-2024-3-APN-DI#INAES**. (2024). *Acta/acto de Directorio*. INAES.
- Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). **ACDIR-2024-4-APN-DI#INAES**. (2024). *Acta/acto de Directorio*. INAES.
- Cámara de Diputados de la Nación. **Proyecto de Ley 1378-D-2025**. (2025). *Trabajo y Producción*. [PDF]. <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2025/PDF2025/TP2025/1378-D-2025.pdf>

## Fuentes periodísticas y digitales

- Adorni, M. (2024, marzo). Conferencia de prensa desde Casa Rosada. Presidencia de la Nación. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/conferencias/50418->

## [conferencia-de-prensa-del-vocero-presidencial-manuel-adorni-desde-casa-rosada-32](#)

- *Agencia de Noticias RedAcción (ANRed)*. (2024, abril 1). El Gobierno anunció la suspensión de 11.000 cooperativas. <https://www.anred.org/2024/04/01/el-gobierno-anuncio-la-suspension-de-11-000-cooperativas/>
  - *Cooperativas suspendidas*. (2024). Plataforma digital. <https://cooperativas-suspendidas.sutty.nl/>
  - Economía Solidaria. (2024). Una web cooperativa para denunciar la “fábrica de humo” de Milei. <https://www.economiasolidaria.org/noticias/una-web-cooperativa-para-denunciar-la-fabrica-de-humo-de-milei/>
6. Facttic. (2024). *Humo*. <https://humo.facttic.org.ar/>
- Infobae. (2024, marzo 27). El Gobierno confirmó la baja de 15 mil contratos en el Estado y suspenderá la operatoria de miles de cooperativas. <https://www.infobae.com/politica/2024/03/27/el-gobierno-confirmo-la-baja-de-15-mil-contratos-en-el-estado-y-suspendera-la-operatoria-de-miles-de-cooperativas/>
  - Infobae. (2024, marzo 30). Inspección a cooperativas: denuncian que en el gobierno de Alberto Fernández el Movimiento Evita cooptó el Estado. <https://www.infobae.com/politica/2024/03/30/inspeccion-a-cooperativas-denuncian-que-en-el-gobierno-de-alberto-fernandez-el-movimiento-evita-coopto-el-estado/>
  - Infobae. (2024, noviembre 16). El Gobierno detectó irregularidades y suspendió a 8.588 cooperativas de trabajo e intimó a otras 7.887. <https://www.infobae.com/politica/2024/11/16/el-gobierno-detecto-irregularidades-y-suspendio-a-8588-cooperativas-de-trabajo-e-intimo-a-otras-7887/>
  - La Capital. (2024). Lanzan una plataforma para ayudar a las cooperativas y mutuales suspendidas por el Gobierno. <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/lanzan-una-plataforma-ayudar-las-cooperativas-y-mutuales-suspendidas-el-gobierno-n10126737.html>
  - Lmddiario. (2024). Lanzan una plataforma virtual para asistir a cooperativas suspendidas por el Gobierno. <https://lmdiario.com.ar/contenido/448111/lanzan-una-plataforma-virtual-para-asistir-a-cooperativas-suspendidas-por-el-gob>
  - Tiempo Argentino. (2024, abril). Gobierno da de baja a 11 mil cooperativas. [https://www.tiempoar.com.ar/ta\\_article/gobierno-baja-11-mil-cooperativas/](https://www.tiempoar.com.ar/ta_article/gobierno-baja-11-mil-cooperativas/)
  - Tiempo Argentino. (2024). Cooperativas: el Gobierno busca instalar una sospecha y ataca con datos falsos. [https://www.tiempoar.com.ar/ta\\_article/cooperativas-el-gobierno-busca-instalar-una-sospecha-y-ataca-con-datos-falsos/](https://www.tiempoar.com.ar/ta_article/cooperativas-el-gobierno-busca-instalar-una-sospecha-y-ataca-con-datos-falsos/)
  - Tiempo Argentino. (2024). Alex Roig: “El Gobierno actúa desde el miedo”. [https://www.tiempoar.com.ar/ta\\_article/alex-roig-gobierno-miedo/](https://www.tiempoar.com.ar/ta_article/alex-roig-gobierno-miedo/)

- Tiempo Argentino. (2024). Cooperativas suspendidas: web para acompañar al sector. [https://www.tiempoar.com.ar/ta\\_article/cooperativas-suspendidas-web/](https://www.tiempoar.com.ar/ta_article/cooperativas-suspendidas-web/)
- Tiempo Argentino. (2024). Movimiento cooperativista responde: “Las acusaciones de Adorni son falsas”. [https://www.tiempoar.com.ar/ta\\_article/movimiento-cooperativista-adorni/](https://www.tiempoar.com.ar/ta_article/movimiento-cooperativista-adorni/)
- YouTube. (2024). Conferencia de prensa de Manuel Adorni. <https://www.youtube.com/watch?v=k4CmFu9GzFY>