

Las mutuales en el marco de la economía social. El caso argentino

Dante CRACOGNA*

Universidad de Buenos Aires

Resumen: El trabajo parte de considerar a la economía social como el sector de la economía integrado por un conjunto de entidades de diversa naturaleza jurídica que se asientan sobre ciertos principios comunes, entre las cuales se encuentran las mutuales. Dentro de ese marco teórico se trata sobre las mutuales en la Argentina, con un breve esbozo histórico de su nacimiento y evolución y un desarrollo más amplio de su régimen jurídico y los cambios experimentados a lo largo del tiempo hasta el momento actual. Parte central del trabajo consiste en el análisis de los principales institutos de la legislación sobre mutuales, con mención de su carácter empresarial y referencias a la legislación supletoria contenida en el Código Civil y Comercial.

Palabras clave: Mutuales, Economía social, Asociaciones, Ley de mutuales.

Abstract: The article starts from considering the social economy as the sector of the economy made up of a set of entities of diverse legal nature that are based on certain common principles, among which are mutual societies. Within this theoretical framework, it deals with the mutual societies in Argentina, with a brief historical outline of their birth and evolution and a broader development of their legal regime and the changes experienced over time until the current moment. A central part of the work consists of the analysis of the main institutions of mutual legislation, with mention of their business nature and reference to the supplementary legislation contained in the Civil and Commercial Code.

* **Correspondencia a/Corresponding author:** Dante Cracogna. Universidad de Buenos Aires – dcracogna@estudiocracogna.com.ar

Cómo citar/How to cite: Cracogna, Dante (2025). «Las mutuales en el marco de la economía social. El caso Argentino», *GIZAEOA - Revista Vasca de Economía Social*, 22, 35-52. (<https://doi.org/10.1387/gizaekoa.27472>).

Recibido: 31/3/2025; aceptado: 1/4/2025.

ISSN 1698-7446 - eISSN 2444-3107 / © UPV/EHU Press



Esta obra está bajo una licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

1. Las mutuales en la economía social

Hace tiempo que la economía social viene siendo definida mediante la mención de las entidades que la conforman, en lugar de serlo por su contenido o sus principios. Parecería que resulta más fácil enumerar, aunque fuera a simple título enunciativo, cuáles son las organizaciones que por reunir ciertas características comunes conforman un conjunto más o menos homogéneo, que forzar la enumeración rigurosa de los rasgos que definen una economía diferente.

No es del caso reiterar el rastreo histórico del uso y significado de la expresión, susceptible de llegar —con distintos grados de precisión— hasta casi dos siglos atrás¹ para demostrar la ambigüedad de la que tradicionalmente ha estado dotada. Por otro lado, en cambio, desde la segunda mitad del siglo pasado comenzó a abrirse paso una noción circunscripta a determinadas organizaciones cuyos rasgos son reconocidos de manera general —al menos en Occidente— y se vinculan con formas jurídicas de perfiles definidos con bastante precisión.² Puede afirmarse que esta orientación encontró firme asidero inicial en Francia, país que durante varias décadas lideró la teoría de la economía social.

Sin embargo, más allá de las aproximaciones teóricas, fue la Carta de la Economía Social suscripta en París en 1982 por las máximas organizaciones representativas del quehacer cooperativo, mutual y asociativo de Francia, la que instituyó el sentido de la economía social reconociendo las organizaciones que la suscribían que formaban parte de un sector diferenciado de la economía con rasgos propios. Estas organizaciones eran las cooperativas, las mutuales, las asociaciones y las fundaciones.³

¹ Vale recordar que en 1830 Charles Dunoyer publicó *Nouveau traité d'Economie Sociale ou simple exposition des causes sous l'influence desquelles les humaines parviennent à user de leur forces avec les plus de liberté, c'est à dire avec le plus de facilité et de puissance*, Paris, Santelet, 2 tomes (Citado por Desroche, Henri, *Pour un traité d'Economie Sociale*, CIEM, Paris, 1983, p. 17). Asimismo Desroche menciona obras con ese título escritas por C. Pecqueur (1842); F. Vidal (1846); B. Malon (1883); Le Play (1850/60); F. Aubustin (1891); A. Ott (1892) y L. Walras (1896).

² Cracogna, Dante, voz «Economía Social», en *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, T. VI Apéndice, Driskill S.A., Buenos Aires, 1990, p. 173 y ss.

³ Ver: *Revue des études coopératives*, Número especial «L'economie sociale. Quel avenir?» N.º 9, Paris, 3e trimestre 1983, p. 114. Por su parte, el N.º 1 de la *Revue de l'Economie Sociale*, Juillet-Septembre, Paris, 1984, está dedicado a un «essai d'identification» que realiza un ilustrativo relevamiento histórico del tema en Francia y presenta un cuadro actualizado a ese momento. En cuanto a las fundaciones suele mencionarse cierto reparo puesto que si bien tienen carácter no lucrativo, son independientes del estado y persiguen objetivos de interés general, no rigen en ellas la libre adhesión ni el gobierno democrático. Con relación a las mutuales,

A pesar de las diferencias, y aun de las controversias, existentes acerca de los alcances y límites de la economía social, puede decirse que ese conjunto de entidades constituye el núcleo de la economía social y así es reconocido universalmente; en todo caso, con algunos agregados. Las leyes específicas sobre la economía social que se han ido sancionando en diversos países lo reconocen de esa manera.⁴ Ello así aun cuando la economía social ha ido ampliando y difuminando sus fronteras, especialmente con la incorporación de sectores denominados de la economía solidaria y popular. Por otro lado, la aparición de las llamadas «empresas sociales» ha puesto una nota de cierta desorientación en cuanto a su ubicación dentro del contexto.⁵

Por fin, cabe destacar que dentro de las entidades que componen la economía social, los estudios e investigaciones se han dirigido principalmente a las cooperativas, lo cual resulta comprensible por ser las organizaciones que mayor desarrollo han alcanzado dentro de la familia y mejor tienen definido su perfil económico y jurídico. Le siguen las asociaciones y las fundaciones que tienen un abolengo muy antiguo y, en último lugar, las mutuales que, ciertamente, no han merecido sobresaliente interés por parte de la doctrina. Por otro lado, suele ocurrir que las mutuales, según los distintos países, se hallan vinculadas solamente con alguna actividad específica, tal como la asistencia médica y social o el seguro, por lo que se

en cambio, no existen dudas acerca de su inclusión en el marco de la economía social toda vez que satisfacen plenamente los criterios que originalmente se definieron como caracterizantes de las entidades que la componen, a saber: gestión democrática; ausencia de fin lucrativo; libertad de adhesión e independencia respecto de los poderes públicos (Defourny, Jacques, «De la coopération à l'économie sociale», *Congreso de Cooperativismo*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1988, p. 73).

⁴ Así ocurrió a partir de la primera ley sancionada en España 5/2011, a la que siguieron la ley portuguesa 30/2013 y la ley francesa 20104-856. Hiez, David, hace una interesante referencia a modelos de legislación sobre economía social que incluyen determinadas figuras legales (statutory approach) y los que la definen conforme con ciertos principios comunes (normative approach). («Are Cooperatives Part of Social and Solidarity Economy?», in Willy Tadjudje - Ifigeneia Douvitsa, Editors, *Perspectives on Cooperative Law. Festschrift in Honour of Professor Hagen Henri*, Springer, Singapore, 2022, p. 106).

⁵ Sobre el tema existe abundante bibliografía reciente pero una obra comprensiva, tanto desde el punto de vista conceptual como geográfico, es: Peter, Henry -Vargas Vasserot, Carlos - Alcalde Silva, Jaime, Editors, *The International Handbook of Social Enterprise Law*, Springer, Switzerland, 2023. De especial interés resulta el artículo de Antonio Fici que trata sobre «Models and Trends of Social Enterprise Regulation in the European Union», incluido en el mencionado *Handbook*, en el que realiza un pormenorizado análisis de las recientes leyes acerca de las empresas sociales en diferentes países de la UE (op. cit., p.153 y ss). Del mismo autor: «Recognition and legal forms of social enterprise in Europe: a critical analysis from a comparative law perspective», *European Business Law Review*, 27 (5), p.639 y ss

identifican exclusivamente como prestadoras de esos servicios y, en consecuencia, su estudio se realiza fundamentalmente desde la óptica de su particular objeto social.

2. Raíces históricas de las mutuales en Argentina

Las mutuales, como genuina expresión de la ayuda mutua, han estado presentes en etapas históricas muy antiguas para las más diversas actividades: sociedades funerarias, socorro a viudas y familias de artesanos y soldados, sostenimiento de ancianos, provisión de herramientas a miembros de un gremio, asistencia médica, etc.⁶ En el caso de Argentina el origen de las mutuales es semejante. Dejando de lado antecedentes precolombinos, sin duda interesantes pero sin repercusión en etapas posteriores, las primeras manifestaciones aparecen en tiempos de la colonia entre militares, sacerdotes y artesanos, principalmente, para brindarse ayuda recíproca frente a diversas contingencias como la enfermedad, la muerte y la incapacidad. Se regían por las normas del derecho indiano, si bien muchas eran asociaciones de hecho que funcionaban con su propio reglamento o regidas por reglas establecidas mediante la costumbre.

Sin embargo, la aparición y desarrollo de las mutuales cobró un ímpetu notable con la llegada de la inmigración europea que tuvo lugar como consecuencia de la política de fomento de la población que se instauró en el país a partir de la sanción de la Constitución Nacional en 1853. Esta expresaba el mandato de poblar el extenso territorio nacional, muy escasamente habitado hasta ese momento, y para cumplirlo se dictaron medidas de promoción que atrajeron gran cantidad de inmigrantes de distintos países: españoles, italianos, franceses, alemanes, polacos, etc.⁷ Con ellos se inició el mutualismo moderno, manifestado en organizaciones que los nucleaban según sus respectivas nacionalidades y conforme con sus diferentes oficios. La experiencia traída de sus países de origen, sumada al estímulo provocado por las necesidades que debían resolver en su nuevo destino, crearon un ambiente propicio para el florecimiento de estas orga-

⁶ Federación Argentina de Mutuales de Salud, *Historia, Presente y Futuros Posibles del Mutualismo en Salud en Argentina*, FAMSA, Buenos Aires, 2023, p. 27 y ss; Biagosch, Facundo A., *Asociaciones mutuales*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2019, p. 87-88

⁷ Ver las interesantes referencias contenidas en la exposición de Collomb, Marcelo, realizada en el V Encuentro Internacional de Mutuales realizado en Buenos Aires del 19 al 21 de mayo de 2005 (*El mutualismo en un mundo globalizado*, Intercoop, Buenos Aires, 2006, p. 135 y ss).

nizaciones, varias de las cuales aún perduran con más de un siglo y medio de existencia.⁸

3. Las mutuales como asociaciones

Con la sanción del Código Civil, vigente desde 1871, las mutuales pasaron a ser incluidas entre las personas de existencia ideal de carácter privado: «Las asociaciones y las fundaciones que tengan por principal objeto el bien común, posean patrimonio propio, sean capaces por sus estatutos de adquirir bienes, no subsistan exclusivamente de asignaciones del Estado, y obtengan autorización para funcionar» (art. 33). Dentro de esa caracterización tenían cabida las mutuales, a las que se consideraba como una especie dentro del género de las asociaciones: «asociaciones mutuales» o «mutualidades», aunque también solían llamarse «sociedades de socorros mutuos» o «de ayuda recíproca».⁹

Bajo este régimen se desarrollaron las mutuales hasta 1945, año en que se dicta el decreto-ley 24.499/45, posteriormente ratificado por Ley 12.921, que vino a establecer por vez primera un régimen legal específico para estas entidades y creó un registro propio para ellas. Cabe recordar que un año antes se había realizado el III Congreso Nacional de Mutualismo que aprobó un proyecto de ley sobre mutuales el cual, impulsado por el movimiento mutualista, sirvió de base para el mencionado decreto-ley.¹⁰

⁸ Arella, Felipe Rodolfo, *Historia Social del Mutualismo Argentino 1776-1955*, Colegio de Graduados en Cooperativismo y Mutualismo, Buenos Aires, 2008, p. 95 y ss.

⁹ Merece señalarse que durante las primeras décadas del siglo xx —mientras crecía el número de mutuales en el país— se presentaron en las cámaras legislativas distintos proyectos de leyes para su regulación y fomento, sin que llegaran a obtener sanción. Una síntesis de ellos puede verse en Castelli, Blas J., *Mutualismo y mutualidades*, Intercoop, Buenos Aires, 1985, p. 49 y ss. Por su lado, la doctrina consideraba invariablemente a las mutuales como una especie de las asociaciones. Así Borda, Guillermo A., *Tratado de Derecho Civil. Parte General*, T.I, 10a. ed., Perrot, Buenos Aires, 1991, p. 594 y Llambías, Jorge J., *Tratado de Derecho Civil. Parte General*, T. II, 17a. ed., Buenos Aires, 1997, p. 123. A su vez, Páez, en su reconocido *Tratado teórico-práctico de las asociaciones*, obra clásica de la materia, se ocupa de las mutuales bajo la denominación de «asociaciones mutualistas» (Páez, Juan L., *Tratado teórico práctico de las asociaciones*, 3a. ed., Ediar, Buenos Aires, 1964, p. 646 y ss). Este autor puntualiza: «Frente a un grupo cualquiera, para saber si es o no asociación o sociedad, hay que inquirir el «fin» u «objeto». Si ese fin es el de obtener beneficios pecuniarios partibles entre los miembros, es una sociedad; si el fin no es lucrativo, utilitario, es decir en dinero, será una asociación» (op. cit., p. 36-37).

¹⁰ Federación Argentina de Mutuales de Salud, *Historia, Presente y Futuros Posibles del Mutualismo en Salud en Argentina*, FAMSA, Buenos Aires, 2023, p. 60.

De esta suerte, las mutuales pasaron a contar con un régimen legal propio y con una autoridad de aplicación diferenciada —la Dirección Nacional de Mutualidades— si bien continuaron siendo jurídicamente consideradas como una especie de las asociaciones.

4. La ley orgánica de mutuales

En 1971, mediante Ley 19.331, se creó un nuevo organismo como autoridad de aplicación de la legislación sobre mutuales: el Instituto Nacional de Acción Mutual (INAM), con marcada orientación de fomento y con la participación de representantes del movimiento mutualista en su órgano de conducción.¹¹

Entre las funciones asignadas al nuevo organismo se mencionaba «promover el perfeccionamiento de la legislación en materia de asociaciones mutuales» (art. 2.º). Consiguientemente, proyectó una ley para sustituir y perfeccionar el decreto-ley 24.499/45 que fue sancionada en 1973 bajo el N.º 20.321 (LM) la cual, con algunas reformas, continúa vigente.

Esta ley, proyectada con la participación de representantes mutualistas, culminó el proceso de desarrollo de la legislación de la materia incorporando la experiencia nacional y los principios mutualistas, tal como señala el mensaje que acompañó el proyecto: «El proyecto de ley que se acompaña representa un resumen ajustado a los principios básicos que caracterizan a la asociación mutual.» Si bien adolece de deficiencias de técnica legislativa¹², es evidente su adecuación al objetivo que persigue puesto que lleva más medio siglo en vigencia con sólo unas pocas reformas de fondo introducidas a lo largo de ese período por la Ley 25.374.¹³ De todas maneras, las mutuales continuaron siendo consideradas una especie del género asociaciones y toda la doctrina que se ocupó de ellas siguió esa línea. Como se verá más adelante, recién con la vigencia del Código Civil y Co-

¹¹ Cracogna, Dante, *Mutuales. Comentario de las leyes 20.321 y 19.331*, Intercoop, Buenos Aires, 1992, p. 108.

¹² La doctrina ha señalado que la Ley 20.321 «resulta asistemática, en razón de que adolece de una estructura completa y ordenada... Deja vacíos normativos difíciles de llenar... Posee imprecisiones terminológicas y defectos de técnica legislativa...» (Farrés Cavagnaro, Juan - Farrés, Pablo, *Mutuales. Ley 20.321*, Ediciones Jurídicas Cuyo, Mendoza, 1996, p. 38-39).

¹³ Cracogna, Dante, «A cincuenta años de la Ley de Mutuales 20.321», *El Derecho*, Buenos Aires, boletín del 12.12.23.

mercial a partir de 2015 se avanzaría en reputarlas como diferentes de las asociaciones.¹⁴

5. Principales rasgos de las mutuales

La ley argentina de mutuales contiene algunos rasgos que diferencian a estas entidades de las que existen en otros países y confieren al mutualismo argentino ciertas peculiaridades que resulta de interés mencionar. A continuación se comentan los principales institutos legales que perfilan a las mutuales conforme con su régimen legal.

5.1. Definición

El art. 2.º de la Ley 20.321, si bien mantiene la calificación de «asociaciones», propia del Código Civil, define a las mutuales como «constituidas libremente sin fines de lucro por personas inspiradas en la solidaridad, con el objeto de brindarse ayuda recíproca frente a riesgos eventuales o de concurrir a su bienestar material y espiritual, mediante una contribución periódica», confiriéndoles características singulares.¹⁵

Constituyen notas tipificantes de las mutuales el ingreso libre y voluntario; la ausencia de finalidad lucrativa; la solidaridad y la ayuda mutua, en virtud de las cuales todos y cada uno de los miembros contribuyen a resolver sus propias necesidades y las de los demás integrantes. En este sentido, la ley admite la realización de una variada gama de actividades y servicios puesto que se refiere a riesgos eventuales en general, como a concurrir al bienestar material y espiritual de los miembros, lo cual es de una gran amplitud; vale decir que no existen límites para las actividades que pueden desarrollar. Importante es señalar que la ayuda recíproca ha de realizarse mediante contribución periódica de los propios asociados; vale decir que son ellos mismos quienes brindan su contribución para resolver sus necesidades, no mecenas externos ni el Estado. De tal suerte, se trata de una organización autosuficiente y no de una entidad benéfica que subsiste de dá-

¹⁴ Ver, por todos, Covi, Luis Daniel, *Régimen Legal de las Asociaciones Civiles*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2006, p. 61 y ss.

¹⁵ Es del caso destacar la congruencia existente entre el concepto de mutual contenido en el art. 2.º de la LM y los principios proclamados por el IV Congreso Argentino de Mutualismo (*IV Congreso Argentino de Mutualismo. Buenos Aires, 3 al 6 de octubre de 1979*, Frente y Dorso, Córdoba, 1982, p. 36-37).

divas ajenas; esto le otorga genuino carácter empresarial en el sentido de organizar sus actividades en forma autosustentable.¹⁶

5.2. *Objeto social*

Como se señaló, la LM es muy amplia en cuanto a los servicios que las mutuales pueden brindar. El art. 4.º establece que sus prestaciones «tienen por objeto la satisfacción de necesidades de los socios ya sea mediante asistencia médica, farmacéutica, otorgamiento de subsidios, préstamos, seguros, construcción y compraventa de viviendas, promoción cultural, educativa, deportiva y turística, prestación de servicios fúnebres, como así también cualquier otra que tenga por objeto alcanzarles bienestar material y espiritual.» Esta enumeración no agota las múltiples posibilidades que caben dentro de la atención del «bienestar material y espiritual de los asociados,» por lo que se trata de una simple enumeración ejemplificativa, no taxativa. Obviamente, quedan excluidas las actividades que por disposición legal se hallan reservadas a otras formas jurídicas de organización, como sucede con las actividades financieras bancarias.¹⁷

En suma, la LM no impone limitación al objeto social de las mutuales lo cual se traduce en la gran variedad de actividades que éstas realizan.¹⁸ Normalmente cada mutual suele atender varios servicios, excepto las de seguros que, por imposición de la ley de entidades aseguradoras, deben tener objeto único. La autoridad de aplicación exige que cada servicio cuente con su propio reglamento aprobado por ella.

¹⁶ Acerca del carácter empresarial de las mutuales: Cracogna, Dante, «Las empresas de la economía social» en Ana Piaggi, Directora, *Tratado de la empresa*, T. 1, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2009, p. 171-172.

¹⁷ Esta cuestión ha solido producir inconvenientes en el funcionamiento de las mutuales llamadas de ayuda económica por cuanto la autoridad de contralor financiero (el Banco Central de la República Argentina) ha sido reacio a aceptar la actuación de estas entidades, tratando permanentemente de obstaculizar su desarrollo.

¹⁸ Destaca Crovi que «prácticamente no existen límites a las posibilidades de actuación de las mutuales en cuanto a los servicios que pueden brindar a sus socios, puesto que a la enumeración que realiza el artículo [4.º] se agrega la mención final de ‘cualquier otra que tenga por objeto alcanzarles bienestar material y espiritual’, lo cual abre un amplio horizonte a su quehacer.» (Crovi, Luis Daniel, *Régimen Legal de las Asociaciones Civiles*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2006, p. 62).

5.3. *Asociados*

Un rasgo singular consiste en que la LM permite la existencia de diferentes categorías de asociados, las cuales deben ser establecidas por el respectivo estatuto. De las distintas categorías previstas por la ley la que no puede faltar es la de asociados activos, toda vez que éstos son los únicos que tienen derecho a elegir y ser elegidos para integrar los órganos de administración y fiscalización, además de gozar de los servicios de la entidad. Deben ser personas físicas mayores de edad y reunir los requisitos que el estatuto establezca, generalmente la pertenencia a un oficio o profesión, la residencia en cierto lugar, estar empleado en determinada empresa, etc.¹⁹

Adicionalmente puede haber asociados adherentes, personas físicas mayores de edad que no reúnen los requisitos para revestir calidad de asociados activos y personas jurídicas, en este último caso para que sus integrantes puedan obtener los servicios de la mutual. Los adherentes pueden gozar de los servicios de la mutual pero no pueden elegir ni ser elegidos para formar parte de los órganos de administración y fiscalización. La existencia de esta categoría permite que la mutual extienda la prestación de sus servicios a un universo más amplio que el de los asociados activos, con el consiguiente beneficio para la comunidad y también para la propia entidad, que así afianza su actividad.

La tercera categoría es la de asociados participantes; son los familiares directos de los activos, quienes gozan de los servicios conforme determine el estatuto pero no tienen derecho a participar en las asambleas ni a elegir y ser elegidos para integrar los órganos de administración y fiscalización.

Por vía reglamentaria la autoridad de aplicación ha reconocido otras categorías (participantes menores, honorarios, vitalicios) siempre que los estatutos establezcan sus respectivas condiciones, pero en general sin derecho a participar en los órganos sociales.

La ley prevé un régimen disciplinario orientado a asegurar la cohesión social el cual autoriza que el estatuto contemple sanciones y determina las causas que pueden motivar la exclusión o expulsión de asociados. Sin embargo, determina taxativamente las causales de exclusión o expulsión. En el primer caso, el incumplimiento de obligaciones impuestas por el estatuto o los reglamentos; adeudar tres cuotas, previa intimación fehaciente a regularizarlas; cancelar el seguro en las mutuales de esa actividad. Para la expulsión, sanción de mayor gravedad, las causas son: hacer voluntariamente daño a la entidad u observar una conducta notoriamente perjudicial a los

¹⁹ El vínculo que relaciona a los asociados activos suele llamarse «nexo vinculante» y es característico de las mutuales, si bien con el desarrollo de las comunicaciones se torna cada vez menos imperativo.

intereses sociales o bien cometer actos de deshonestidad en perjuicio de la mutual.

En todos los casos, los sancionados pueden recurrir por ante la asamblea ordinaria dentro de los treinta días de notificados de la medida. Una vez que se expida la asamblea, queda habilitada la vía judicial.²⁰

5.4. *Régimen económico y patrimonial*

Conforme establece la LM, las mutuales prestan servicios a sus asociados, quienes los sufragan con sus respectivos aportes como genuina expresión de la ayuda mutua y la solidaridad. Los asociados no integran capital sino que contribuyen con dos clases de aportes: por una parte, la cuota social para el mantenimiento de la mutual y, por otra, el pago de los servicios que utilizan; ambos generalmente con periodicidad mensual. Con tales ingresos, las mutuales atienden el costo de los servicios y los gastos generales y el remanente se incorpora a la reserva que forma el patrimonio de la entidad; no existe capital de propiedad de los asociados ni se distribuye entre ellos parte alguna de los resultados.

La llamada cuota social es común para todos los asociados²¹, en tanto que el aporte por los servicios varía en función del servicio de que se trate puesto que cada asociado contribuye a solventar el costo de los servicios que utiliza. Incluso dentro de cada uno de éstos pueden existir planes diferentes, con distinto precio, los que son voluntariamente elegidos por los asociados. Una prudente administración exige cuidadosa atención de la relación entre los costos y los ingresos de la mutual para asegurar una prestación adecuada de sus servicios compatible con la consolidación económica y financiera de la entidad.²²

El patrimonio social pertenece a la entidad y ningún asociado tiene derechos sobre él. Permanece indivisible a lo largo del tiempo y el aso-

²⁰ La cuestión de la potestad disciplinaria y la aplicación de sanciones a los asociados constituye uno de los motivos que con más frecuencia aparece en la jurisprudencia sobre mutuales, lo que resulta comprensible en razón del vínculo personal que se establece entre los asociados y la entidad. Ver los comentarios a casos jurisprudenciales referidos a asociaciones, pero igualmente aplicables a mutuales, en: Cracogna, Dante, *Aspectos jurídicos de las mutuales*, Intercoop, Buenos Aires, 2024, Caps. II y IV.

²¹ Cracogna, Dante, «La cuota social de las mutuales», *Doctrina Societaria y Concursal*, N° 430, Buenos Aires, Septiembre 2023, p. 795-800.

²² Con relación a las asociaciones en general se ha dicho que «el beneficio del asociado puede tener un costo para este último y ello no implica una actividad contraria a la definición propia de la asociación» (Croví, Luis Daniel, *Régimen Legal de las Asociaciones Civiles*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2006, p. 34).

ciado que se retira por cualquier causa no puede reclamar parte alguna. Lo mismo sucede en caso de disolución pues el remanente tiene un destino desinteresado.

En materia tributaria las mutuales tradicionalmente han gozado de un tratamiento favorable en el orden nacional, donde se recaudan los principales impuestos. En el orden provincial, por tratarse de un país federal, cada provincia determina su propio régimen tributario y allí existen diferentes tratamientos según las jurisdicciones. Por lo común gozan de exenciones de tributos sobre transacciones e inmuebles, con diversos alcances, y generalmente se hallan gravadas las mutuales de seguros y de actividad financiera. La existencia de un artículo especial relativo a impuestos en la propia LM ha contribuido a que el tratamiento tributario se mantenga favorable.

5.5. *Organos sociales*

Las mutuales deben contar obligatoriamente con tres órganos, a saber: la asamblea, órgano de gobierno; la comisión directiva, órgano de administración y la comisión fiscalizadora, órgano de fiscalización interna. Todos ellos están compuestos por asociados y los dos últimos exclusivamente por asociados activos.

La asamblea ordinaria se reúne dentro de los cuatro meses del cierre del ejercicio para considerar la memoria de la comisión directiva y los estados contables anuales y elegir los integrantes de los otros órganos mediante votación secreta y sistema de listas. Cuando existan sucursales o delegaciones o el número de asociados supere los cinco mil pueden realizarse asambleas de delegados, siempre que el estatuto lo prevea.²³ Los asociados no pueden hacerse representar por poder. Las asambleas pueden ser también de carácter extraordinario, realizables toda vez que la comisión directiva lo estime necesario o lo solicite el diez por ciento, por lo menos, de los asociados con derecho a voto.

La comisión directiva debe estar compuesta por no menos de cinco asociados con una duración no superior a cuatro años. Los miembros pueden ser reelectos y su mandato puede ser revocado por decisión de asamblea extraordinaria convocada el efecto y por decisión de los dos tercios de los asociados presentes. Las atribuciones de comisión directiva son amplias

²³ La opción de realizar asambleas de delegados cuando el número de asociados supere los cinco mil fue introducida por resolución de la autoridad de aplicación pues no está contemplada en la LM. Se tomó como modelo lo dispuesto por la Ley de Cooperativas (art. 50).

en materia de administración y puede resolver sobre la admisión o exclusión de asociados, de conformidad con el estatuto.

La comisión fiscalizadora tiene a su cargo fiscalizar que la administración se realice cumpliendo la ley y el estatuto, a cuyo efecto la LM le otorga amplias facultades: asistir a las reuniones del órgano de administración, realizar arqueos, examinar libros y documentos, solicitar convocatoria de asamblea extraordinaria, etc., pero sin que el ejercicio de sus funciones altere la regularidad de la administración. Está integrada por no menos de tres asociados activos con el mismo régimen de elección de los miembros de la comisión directiva.

La asamblea puede resolver retribuir a los miembros de ambos órganos, práctica que no suele ser común, salvo el caso de entidades de magnitud que exigen importante dedicación. La LM prevé un severo régimen de responsabilidad para ellos.

5.6. *Federación, fusión, transformación, disolución*

Las mutuales pueden constituir organizaciones de gado superior, es decir federaciones y confederaciones, las que se rigen por las normas de la LM, en cuanto resulten aplicables. Conforme con las disposiciones legales, las funciones de estas entidades son de carácter representativo, pero la autoridad de aplicación ha ampliado dichas funciones mediante resoluciones reglamentarias.²⁴

La experiencia nacional demuestra la significativa importancia alcanzada por el asociacionismo federativo que se traduce en la existencia de numerosas federaciones de carácter sectorial que agrupan a mutuales de distintas actividades: ayuda económica, turismo, servicios médicos, farmacias, vivienda, etc. Y otras de alcance regional o provincial que nuclean a entidades de todas las actividades.

A su vez las mencionadas federaciones se agrupan en confederaciones de alcance nacional, de las cuales existen actualmente tres, la principal y más antigua de ellas es la CAM (Confederación Argentina de Mutualidades) que ha cumplido una extensa trayectoria que incluye una importante acción de incidencia. Todas realizan una intensa actividad representativa y gremial vinculándose a su vez con organizaciones internacionales como la AIM (Alianza Internacional de la Mutualidad), AMA (Asociación Mutual de las Américas) y ODEMA (Organización de Mutuales Americanas).

²⁴ Existen en el país numerosas federaciones que agrupan a las mutuales según sus distintas actividades o por su ubicación geográfica. También hay varias confederaciones de alcance nacional que nuclean a mutuales de todas las actividades.

La LM no prevé la transformación ni la escisión de las mutuales. Sin embargo, la afinidad de naturaleza podría hacer viable su transformación en asociaciones, y viceversa. En cuanto a la escisión no existen razones para que no pueda realizarse cuando las circunstancias lo hicieran conveniente. Por su lado, la fusión se halla expresamente prevista en la ley, siempre que tenga lugar entre mutuales.

La disolución puede realizarse por decisión de los asociados; por el retiro de la autorización para funcionar; por imposibilidad de realizar su objeto; cuando corresponda en virtud de otras disposiciones legales o por declaración de quiebra. La LM no contiene disposiciones acerca de la disolución pero el estatuto tipo prevé que la subsiguiente liquidación estará a cargo de una comisión integrada por asociados. Cancelado el pasivo, el remanente será destinado al INAES, a otro organismo público o a una entidad privada sin fines de lucro. En ningún caso podrán los asociados apropiarse del saldo que resulte de la liquidación; esta es una característica fundamental de las mutuales.

5.7. *Supervisión estatal*

Las mutuales están sujetas a fiscalización permanente por parte de un organismo del Estado Nacional denominado Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), el cual tiene asimismo a su cargo el registro y la promoción de estas entidades. El directorio de este organismo cuenta con representantes de las organizaciones mutuales, que se renuevan periódicamente.²⁵ El INAES, en su carácter autoridad de aplicación de la ley de mutuales realiza una importante actividad reglamentaria fundada en el art. 1.º LM que establece que las mutuales se registrarán «por las disposiciones de la presente ley y por las normas que dicte el Instituto Nacional de Acción Mutua» (hoy INAES).²⁶

La ley determina los requisitos que las mutuales deben cumplir para obtener su reconocimiento legal como personas jurídicas privadas y las

²⁵ El INAES cumple las mismas funciones de registro, fiscalización y fomento con relación a las cooperativas como resultado de la fusión de los dos organismos que anteriormente cumplían dichas funciones en forma separada: el Instituto Nacional de Acción Mutua (INAM) y el Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC). De allí que actualmente su directorio cuente con representantes de las mutuales y de las cooperativas, además de los miembros del Estado.

²⁶ Cabe puntualizar que ese enunciado tan amplio ha llevado a que el INAES en ciertos casos dictara normas prácticamente equiparables a las de la propia ley, excediendo el marco de sus atribuciones.

obligaciones que deben cumplir regularmente en materia de información, principalmente la remisión de sus memorias anuales y estados contables como así también las convocatorias y las actas de sus asambleas.²⁷

El INAES cuenta con facultades sancionatorias para el caso de incumplimiento de los deberes de información o de otras obligaciones legales, pudiendo llegar al retiro de la autorización para funcionar. De las sanciones impuestas puede recurrirse ante la justicia.

Las mutuales deben retener el 1% del importe de las cuotas sociales que abonan sus asociados de todas las categorías e ingresarlo a la cuenta del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social el cual debe destinarlo, en un 50%, por lo menos, a promoción y fomento del mutualismo.

6. Carácter empresarial

La única reforma sustancial que sufrió la LM desde su sanción en 1973 fue introducida por la Ley 25.374, vigente desde 2001.²⁸ Esta ley solamente modificó unos pocos artículos, pero ellos fueron suficientes para cambiar la fisonomía jurídico económica de las mutuales confiriéndoles un carácter marcadamente más empresarial del que habían tenido hasta ese momento.

El aspecto más destacado consiste en incluir a las mutuales entre las entidades sujetas a la ley concursal, de manera que pueden acudir al concurso de acreedores cuando enfrenten dificultades financieras serias, sin verse forzadas a la liquidación administrativa como ocurría hasta ese momento. Si la crisis es insuperable, son pasibles de quiebra, como cualquier otro deudor, la cual tramita en sede judicial. Esta disposiciones constituyeron un gran avance pues permitieron mejorar la situación de las mutuales como sujetos de crédito y les posibilitaron superar dificultades económicas coyunturales.²⁹

²⁷ La asignación de funciones de reconocimiento legal y fiscalización pública de las mutuales a un organismo nacional, en lugar de sujetarlas a la jurisdicción de cada provincia, como sucede con las sociedades y las asociaciones, ha suscitado críticas de inconstitucionalidad (Farrés Cavnar, Juan - Farrés., Pablo, *Mutuales. Ley 20.321*, Ed. Jurídicas Cuyo, Mendoza, 1996, p. 29 y ss).

²⁸ Para los antecedentes y contenido de la reforma: Cracogna, Dante, «La nueva ley de mutuales», *El Derecho*, Buenos Aires, boletín del 01.10.01.

²⁹ El tema de la concursabilidad de las mutuales había sido materia ampliamente controvertida durante mucho tiempo, si bien la doctrina fue paulatinamente aceptando que estas entidades debían incluirse en el régimen general de concursos y quiebras, tal como finalmente ocurrió en virtud de la Ley 25.374 (Cracogna, Dante, «Concursabilidad de las mutuales», *La Ley*, Buenos Aires, boletín del 26.02.14).

Otra mejora sustancial consistió en sujetar la intervención de los órganos sociales a la decisión judicial, en lugar de ser resuelta por la autoridad administrativa. Ahora es necesario que ésta la solicite al juez competente en lugar de decidirla por sí. De esta manera se eliminan los abusos a que daba lugar el sistema anterior y se coloca a la entidad bajo el amparo de la justicia.³⁰

Finalmente, la nueva ley autorizó expresamente que las mutuales puedan asociarse y celebrar toda clase de contratos de colaboración entre sí y con personas de otro carácter jurídico para el cumplimiento de su objeto social, siempre que no desvirtúen su propósito de servicio. Antes se hallaban limitadas a celebrar convenios entre sí y con otras entidades solidarias, lo cual reducía notablemente sus posibilidades operativas.³¹

7. El Código Civil y Comercial

En 2015 comenzó a regir el Código Civil y Comercial que sustituyó al Código Civil de 1871 y al Código de Comercio de 1889, el cual introdujo un tratamiento más amplio de las personas jurídicas privadas en general, dentro de las cuales están incluidas las mutuales.³²

La nueva normativa no modificó el régimen legal de las mutuales, pero introdujo numerosas disposiciones supletorias que vienen a complementar las de la LM, teniendo en cuenta que el art. 150 del nuevo Código dispone un orden de prelación normativa que coloca en primer lugar a las normas imperativas de la ley especial seguidas por las del estatuto y, finalmente, las normas supletorias de la ley especial y las del Código.

Un aspecto de singular importancia es que el Código Civil y Comercial menciona expresamente cuáles son las personas jurídicas privadas y nombra a las mutuales separadamente de las asociaciones y de las demás personas (sociedades, cooperativas, fundaciones, etc.) con lo cual el legisla-

³⁰ Cracogna, Dante, «La nueva ley de mutuales», *El Derecho*, Buenos Aires, boletín del 01.10.01.

³¹ Si bien ya antes de la Ley 25.374 se había sostenido que las mutuales podían celebrar contratos de colaboración empresarial, era necesario que una norma legal expresa admitiera esa posibilidad como así también la de asociarse con personas de otros carácter jurídico.

³² El novedoso tratamiento de las personas jurídicas privadas en el nuevo Código ha sido destacado por la doctrina en general. Ver por todos: Calcaterra, Gabriela S., «El nuevo régimen legal de las personas jurídicas, asociaciones civiles y fundaciones a partir de la puesta en vigencia de la Ley 26.994 que sancionó el Código Civil y Comercial unificado», *Doctrina Societaria y Concursal*, N.º 328, Buenos Aires, marzo 2015, p. 232 y ss. y Vítolo, Daniel Roque, *Asociaciones civiles y fundaciones*, 2.ª edición, Erreius, Buenos Aires, 2022, p. 1 y ss.

dor ha reconocido explícitamente que las mutuales son personas jurídicas diferenciadas, con personalidad propia.³³

8. Conclusión

Las mutuales forman una parte importante de la economía social en Argentina, con raíces muy antiguas que se remontan a la época colonial y a los primeros tiempos de gobiernos patrios durante los cuales se fundaron para asistir a enfermos, viudas y huérfanos de las unidades militares y a enfermos y retirados del clero. Cuando llegaron los contingentes inmigratorios con posterioridad a la Organización Nacional, numerosas mutuales fueron creadas por colonias de inmigrantes de diferente origen: españoles, italianos, franceses, judíos, etc. en todo el territorio de la Nación y en los distintos gremios de trabajadores y artesanos: albañiles, zapateros, tipógrafos, etc.

De tal suerte, las mutuales pasaron a integrar el tejido social contribuyendo a la integración de sus diversos sectores, lo cual resulta particularmente valioso en un país de inmigrantes. De allí que sean reconocidas como un elemento de consolidación social y de significativa relevancia en la atención de numerosas necesidades, incluso allí donde la ausencia del Estado es notable. Son una escuela de participación social libre y espontánea, sin sujeción a ideologías o partidos políticos ni a la influencia de los gobiernos.

La legislación que las rige ha ido evolucionando a lo largo del tiempo respetando, en general, su naturaleza y reafirmando su autonomía frente al Estado. La LC actual, con más de medio siglo de vigencia, si bien es pasible de mejoras, ha probado su adecuación a las características y necesidades de las mutuales posibilitando su desarrollo sin dificultades.

Bibliografía

Arella, Felipe Rodolfo, *Historia Social del Mutualismo Argentino 1776-1955*, Colegio de Graduados en Cooperativismo y Mutualismo, Buenos Aires, 2008.
Biagosch, Facundo A., *Asociaciones mutuales*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2019.

³³ El art. 148 del Código Civil y Comercial vino a establecer claramente la diferencia entre entidades que antes se confundían o se consideraban como especies de un mismo género: así con las mutuales respecto de las asociaciones y con las cooperativas con relación a las sociedades.

- Borda, Guillermo A., *Tratado de Derecho Civil. Parte General*, T.I, 10a. ed., Perrot, Buenos Aires, 1991.
- Calcaterra, Gabriela S., «El nuevo régimen legal de las personas jurídicas, asociaciones civiles y fundaciones a partir de la puesta en vigencia de la Ley 26.994 que sancionó el Código Civil y Comercial unificado», *Doctrina Societaria y Concursal*, N.º 328, Buenos Aires, marzo 2015.
- Castelli, Blas J., *Mutualismo y mutualidades*, Intercoop, Buenos Aires, 1985.
- IV Congreso Argentino de Mutualismo. Buenos Aires, 3 al 6 de octubre de 1979*, Frente y Dorso, Córdoba, 1982.
- Collomb, Marcelo, en *El mutualismo en un mundo globalizado*, Intercoop, Buenos Aires, 2006.
- Cracogna, Dante, voz «Economía Social», en *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, T. VI Apéndice, Driskill S.A., Buenos Aires, 1990.
- Cracogna, Dante, *Mutuales. Comentario de las leyes 20.321 y 19.331*, Intercoop, Buenos Aires, 1992.
- Cracogna, Dante, «La nueva ley de mutuales», *El Derecho*, Buenos Aires, boletín del 01.10.01.
- Cracogna, Dante, «Las empresas de la economía social» en Ana Piaggi, Directora, *Tratado de la empresa*, T. 1, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2009.
- Cracogna, Dante, «Concursabilidad de las mutuales», *La Ley*, Buenos Aires, boletín del 26.02.14.
- Cracogna, Dante, «La cuota social de las mutuales», *Doctrina Societaria y Concursal*, N° 430, Buenos Aires, Septiembre 2023.
- Cracogna, Dante, «A cincuenta años de la Ley de Mutuales 20.321», *El Derecho*, Buenos Aires, boletín del 12.12.23.
- Cracogna, Dante, *Aspectos jurídicos de las mutuales*, Intercoop, Buenos Aires, 2024.
- Crovi, Luis Daniel, *Régimen Legal de las Asociaciones Civiles*, LexisNexis, Buenos Aires, 2006.
- Defourny, Jacques, «De la coopération à l'économie sociale», *Congreso de Cooperativismo*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1988.
- Desroche, Henri, *Pour un traité d'Economie Sociale*, CIEM, Paris, 1983.
- Farrés Cavagnaro, Juan - Farrés, Pablo, *Mutuales. Ley 20.321*, Ediciones Jurídicas Cuyo, Mendoza, 1996.
- Federación Argentina de Mutuales de Salud, *Historia, Presente y Futuros Posibles del Mutualismo en Salud en Argentina*, FAMSA, Buenos Aires, 2023.
- Fici, Antonio, «Models and Trends of Social Enterprise Regulation in the European Union», en Peter, Henry -Vargas Vasserot, Carlos - Alcalde Silva, Jaime, Editors, *The International Handbook of Social Enterprise Law*, Springer, Switzerland, 2023,.
- Fici, Antonio, «Recognition and legal forms of social enterprise in Europe: a critical analysis from a comparative law perspective», *European Business Law Review*, 27 (5).

- Hiez, David, "Are Cooperatives Part of Social and Solidarity Economy?", in Willy Tadjudje - Ifigeneia Douvitsa, Editors, *Perspectives on Cooperative Law. Festschrift in Honour of Professor Hagen Henry*, Springer, Singapore, 2022.
- Llambías, Jorge J., *Tratado de Derecho Civil. Parte General*, T. II, 17a. ed., Buenos Aires, 1997.
- Páez, Juan L., *Tratado teórico práctico de las asociaciones*, 3a. ed., Ediar, Buenos Aires, 1964.
- Peter, Henry -Vargas Vasserot, Carlos - Alcalde Silva, Jaime, Editors, *The International Handbook of Social Enterprise Law*, Springer, Switzerland, 2023.
- Revue de l'Economie Sociale*, N.º 1, Juillet-Septembre, Paris, 1984.
- Revue des études coopératives*, Número especial «L'economie sociale. Quel avenir?», N.º 9, Paris, 3e trimestre 1983.
- Vítolo, Daniel Roque, *Asociaciones civiles y fundaciones*, 2.ª edición, Erreius, Buenos Aires, 2022.