

## Parlasur, armonización legislativa y economía social y solidaria La armonización en un contexto de desarrollo normativo asimétrico

Parlasur, Legal Harmonization, and Social and Solidarity Economy. Harmonization in a Context of Asymmetric Regulatory Development

 **Miguel Agustin Torres Karam**

[matorres@huma.unca.edu.ar](mailto:matorres@huma.unca.edu.ar)

Universidad Nacional de Catamarca, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina

**Resumen |** De modo semejante a otros esquemas de regionalización, Mercosur contempla la armonización legislativa como una de sus consignas necesarias para el avance de la integración, habiéndola incorporado tempranamente en sus instrumentos fundacionales. En consonancia, la armonización también se encuentra prevista institucionalmente como uno de los propósitos del accionar del Parlasur. En este sentido, la economía social y solidaria representa una de las áreas temáticas en las cuales el Parlasur procuró avanzar con iniciativas concretas de armonización normativa. Atendiendo a ello, en este trabajo se propone caracterizar, desde la perspectiva de la armonización legal, el sentido y la funcionalidad del anteproyecto de norma sobre economía social y solidaria (ESS), en el marco del limitado y asimétrico desarrollo normativo que ofrecen los ordenamientos nacionales del bloque frente al proceso de expansión que experimentó el sector social y solidario en las últimas décadas. Se argumenta en este artículo que el referido anteproyecto de norma constituye un instrumento destinado a servir de referencia para la construcción o actualización del marco jurídico de la ESS en los ordenamientos nacionales del Mercosur.

**Palabras clave |** Mercosur, aproximación normativa, anteproyecto de norma

**Abstract |** Just like other regionalization schemes, Mercosur considers legal harmonization one of its essential principles for advancing integration, having incorporated it early on into its founding instruments. In line with this, harmonization is also institutionally expected as one of the purposes of Parlasur's actions. In this sense, social and solidarity economy represents one of the thematic areas in which Parlasur has sought to advance with concrete regulatory harmonization initiatives. In this work, we propose to characterize, from the perspective of legal harmonization, the meaning and functionality of the draft regulation on social and solidarity economy, within the framework of the limited and asymmetric normative development offered by the national legal systems of the bloc in light of the expansion process experienced by the social and solidarity sector in recent decades. This article argues that the aforementioned draft is intended to serve as reference to build up or update the legal framework of social and solidarity economy in the domestic legal

systems which make up Mercosur.

**Keywords** | Mercosur, legal approximation, draft law



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons CC-BY-NC-SA](#)

## I. Primeras consideraciones

La consolidación y diversificación de los esquemas de integración regional y la intensificación del intercambio comercial (Carbonara y Parisi, 2007) en el marco de la globalización (Porcelli y Zhai, 2010) han profundizado la necesidad, en algunos casos e incrementado la conveniencia en otros supuestos, de conciliar las legislaciones nacionales concurrentes con respecto a las diferentes materias que pudieran hallarse involucradas en cada episodio de cooperación e interacción interestatal. La incorporación de esta consigna recibió temprano reconocimiento en la plataforma institucional de Mercado común del sur (Mercosur), cuyo tratado fundacional identificó a la reducción de la disparidad normativa como una meta comprendida en la propia configuración del mercado común. Así, el Tratado de Asunción del año 1991, establece en su artículo 1<sup>ro</sup> que el compromiso de los Estados parte de armonizar sus respectivas legislaciones en las áreas pertinentes (Basso, 2000); (Araújo, 2001), a los efectos de alcanzar el fortalecimiento del proceso de integración (Böhlke, 2002), se encuentra implicado en la constitución misma del bloque.

Esta meta es receptada, también, por el marco institucional del Parlamento del Mercosur (Parlasur). De esta manera, el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur (el “Protocolo”) en sus fundamentos identifica la armonización de las legislaciones nacionales en las áreas pertinentes como uno de los objetivos del proceso de integración, reconociendo que para tal cometido resulta importante fortalecer la cooperación interparlamentaria. Pero, además, el Protocolo le confiere a este órgano de composición colectiva representativo de los pueblos mercosureños, entre otras, la competencia<sup>1</sup> de desarrollar estudios y anteproyectos de normas nacionales destinados a contribuir a la armonización de las legislaciones de los Estados del bloque<sup>2</sup>. En este sentido, la economía social y solidaria (en adelante, “ESS”) constituye uno de los temas sobre los cuales el Parlasur procuró avanzar con iniciativas concretas de armonización normativa. De ello dan cuenta el Estatuto de Cooperativas del Mercosur<sup>3</sup> aprobado por el Parlamento en el año 2009 y el anteproyecto de norma específica para el sector social y solidario, elaborado por la Comisión de trabajo, políticas de empleo, seguridad social y economía social, que, si bien no recibió tratamiento como tal en el plenario a los fines de su aprobación, dispone de una propuesta de declaración de interés aprobada en junio de 2023<sup>4</sup> (Guerra Aragone, 2024).

Precisamente, en este trabajo se propone caracterizar, desde la perspectiva de la armonización legal, el sentido y la funcionalidad del referido anteproyecto de norma sobre ESS, en el marco del limitado y asimétrico desarrollo normativo que ofrecían por entonces -y que aún ofrecen- los ordenamientos nacionales del bloque frente al proceso de expansión que experimentó el sector social y solidario en las últimas décadas. En tal cometido y considerando el contexto mencionado, interesa precisar la significación que adquiere el citado instrumento e identificar el posible rol que puede desempeñar en el trayecto de generación y actualización de los regímenes jurídicos sobre ESS en las jurisdicciones nacionales del área Mercosur.

Considerando lo expuesto, se sostiene como argumento central de este aporte que el anteproyecto de norma constituye un instrumento destinado a servir de referencia para la construcción o actualización del marco jurídico de la ESS en los ordenamientos nacionales del Mercosur. Producido en un contexto de reducida y, a la vez, desproporcionada cobertura legal de un sector en expansión y diversificación y, por ende, de ausencias de significativas discordancias o controversias normativas preexistentes, puede interpretarse que la propuesta de norma se encuentra diseñada para referenciar desde sus inicios la

configuración de regímenes específicos o, en su caso, la profundización y complementación de los recientemente instaurados. Por lo tanto, se puede señalar que se trata de un modelo de dispositivo legal concebido con un sentido anticipatorio al hallarse orientado al propósito de contribuir en la limitación de las eventuales conformaciones de escenarios ulteriores de incompatibilidades normativas.

El eje temático principal del trabajo es la armonización legislativa en Mercosur y el eje temático complementario es la regulación legal de la ESS. Por lo tanto, no se pretende realizar un análisis minucioso del contenido del anteproyecto propuesto, sino resaltar el sentido y funcionalidad que el mismo adquiere desde la perspectiva proporcionada por la temática de la armonización legal. El artículo se estructura de la siguiente manera. Como punto de partida, brevemente, se describen los aspectos metodológicos y la importancia que reviste la indagación en el tema. El desarrollo de los contenidos temáticos se distribuye en cinco secciones. En una primera sección se incursiona en la caracterización de la aproximación normativa como categoría analítica y, también, de sus diferentes tipologías. En el apartado siguiente a este último se analiza el concepto y funcionalidad de las leyes modelo. En una tercera sección se describen algunos aspectos del proceso de producción del anteproyecto de norma y su contextualización. Un cuarto punto se destina a comentar algunos aportes del anteproyecto en materia de conceptualización, institucionalización y promoción de la ESS. En el quinto segmento, se aborda, desde la perspectiva de la armonización normativa, la caracterización del anteproyecto bajo análisis. Por último, integrando los contenidos centrales del análisis desarrollado, se exponen una serie de reflexiones finales.

## II. Aspectos metodológicos. Contribuciones del estudio

Este trabajo corresponde a un estudio de carácter cualitativo que, por su finalidad, reviste una naturaleza esencialmente descriptiva, complementada con un componente reflexivo. Enmarcado en un diseño flexible, el proceso de generación de información y de producción de conocimiento comprendió la consulta, de forma integrada, de documentos institucionales específicos, normativa Mercosur y piezas de legislación.

La indagación en la temática abordada en este trabajo puede contribuir a la discusión especializada en dos ámbitos. En primer lugar, puede arrimar argumentos y elementos de análisis a los estudios sobre armonización legislativa en el ámbito de Mercosur. En segundo lugar, puede favorecer la profundización los estudios sobre la institucionalización de la ESS en el orden regional, y dentro de ello en dos líneas específicas: i) en la regulación jurídica de la ESS en los ordenamientos del bloque, cuestión en la cual la producción se focaliza en el análisis de las reducidos marco legales y en la propuesta de contenidos para la implementación de regímenes jurídicos; ii) en la recepción de la ESS en el agenda institucional de Mercosur, tópico en el cual los desarrollos se centraron, entre otros aspectos, en las concepciones e interpretaciones elaboradas sobre la ESS (Saguier y Brent, 2015) y en la conformación y evolución del esquema institucional pertinente (Cracogna, 2009); (Acuña, 2011); (Gonzalez y Dubitzky, 2022); (Guerra Aragone, 2024).

## III. La aproximación normativa: caracterización conceptual y tipologías. La armonización legal

En los esquemas de integración regional la necesidad de reducir la diversidad y las asimetrías en la

producción normativa entre los miembros sobre las diferentes temáticas alcanzadas o comprendidas constituye una consigna de convergencia requerida para el progreso del proceso de cooperación. Desde luego, la celeridad con la cual se avance en la concreción de esta meta depende de diferentes factores, en algunos supuestos concurrentes entre sí, que atraviesan, en distinta medida, la dimensión política, la económico-comercial y la jurídica. Entre otros aspectos que pueden incidir en el ritmo de este proceso pueden mencionarse: el estadio en el cual se encuentre el proceso de integración; el grado de desarrollo y/o el modo de funcionamiento del órgano u órganos regionales competentes; el determinismo o voluntad política de las respectivas administraciones nacionales involucradas; la naturaleza o complejidad de las cuestiones reguladas u objeto de regulación; la necesidad, conveniencia o premura impuesta por las circunstancias contextuales.

Esta consigna dirigida a acortar las distancias entre las realidades normativas que exhiben los miembros del bloque no se resume en un único mecanismo aplicable, de forma similar, a todas las situaciones que se presenten, sino que, por el contrario, comporta una serie de procedimientos que se ajustan a los diferentes episodios que puedan configurarse. Ello supone que las alternativas emergentes de los escenarios que plantean la necesidad de aproximación normativa no pueden sintetizarse en una sola tipología y, por tal razón, los instrumentos utilizables también admiten variantes. Justamente, tal circunstancia fue contemplada, en algunos casos institucionalmente y, también, destacada dentro de la literatura pertinente. Ciertamente, las posibilidades que pueden suscitarse han despertado el interés en un segmento de la doctrina en cuyo ámbito se desarrolló un debate centrado, principalmente, en dos ejes; la conceptualización y caracterización de los supuestos de reducción de las disparidades normativas.

Al respecto, con el propósito de suministrar claridad conceptual, [Vargas Gómez Urrutia \(2000\)](#) propone distinguir dos escenarios normativos a los cuales se puede arribar. i) Derecho uniforme: que consiste en un conjunto de normas adoptadas por un grupo de Estados que asumen la voluntad común de someterse, para ciertas relaciones jurídicas, a un mismo régimen jurídico. Este panorama normativo posible admite, a su vez, dos variantes: i) derecho uniforme stricto sensu: radica en la uniformidad del derecho material, lo cual implica la desaparición de las normas de conflicto, es decir los denominados puntos de conexión del derecho internacional privado; ii) derecho uniforme lato sensu, que comprende tanto a la uniformización material como a las normas de conflicto incluidas en un tratado internacional. iii) Derecho unificado: contexto normativo derivado del desenvolvimiento de un proceso de unificación del Derecho, el cual puede canalizarse a través de diferentes vías, como podría ser una ley modelo, los tratados de unificación y, en algunos ordenamientos jurídicos con un elevado nivel de integración -como es el caso de la Unión Europea-, determinados instrumentos específicos, recubiertos de formas especiales, como reglamentos, directivas, convenios internacionales [Vargas Gómez-Urrutia, 2000, p. 273](#).

Además de estos resultados a cuya conformación se puede arribar, la autora seguida en los párrafos precedentes describe, también, los procesos que, a su criterio, pueden conducir a tales situaciones. i) Uniformidad del derecho: comprende todas las variantes internacionales o supranacionales de coordinación de las legislaciones nacionales sobre un tópico determinado, que no conduzcan a una total unificación. Suelen emplearse para canalizar este proceso la ley modelo o las directivas o guías. Para la autora referenciada en este punto la unificación equivaldría a la armonización. ii) Unificación del derecho: en un sentido estricto implica igualar, de modo total, la regulación sobre una cuestión en los Estados miembros a través de la introducción literal de un mismo texto legal en sus respectivos ordenamientos. El medio utilizado con mayor frecuencia y que resulta, también, el más eficaz para viabilizar tal procedimiento, es la concertación de tratados internacionales. Los convenios pueden adoptar una técnica que se limite a las normas de conflicto; o sea, la unificación de los puntos de conexión; o que contemplen, en su caso, las normas materiales o sustantivas.

Las caracterizaciones proporcionadas por la autora citada permiten advertir, como señala Viegas (2004), que se encuentra disponible una variedad de instrumentos para llevar adelante el proceso de aproximación jurídica, los cuales encuadran en métodos diferentes y se orientan hacia la consecución de objetivos distintos. Pueden identificarse, de esta manera, ciertos instrumentos (convenciones internacionales, leyes modelos, guías legales, etc.) empleados para desarrollar procedimientos disímiles (armonización jurídica; unificación legislativa) y que, por ende, producen resultados diversos (Viegas, 2004). A su vez, con respecto a este repertorio de dispositivos aplicables para arribar a determinadas metas de aproximación, corresponde señalar que puede describirse como criterio de diferenciación el nivel de compromiso que demandan por parte de los Estados interactuantes. Del mismo modo en que concurren algunos métodos de mayor intensidad que otros en cuanto a sus efectos (generación de un alto nivel de aproximación jurídica y, por lo tanto, una mayor intervención en los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales) también existen instrumentos que implican un mayor grado de compromiso por parte de los Estados involucrados (Viegas, 2004), pudiendo distinguirse entre algunos instrumentos de carácter vinculante de otros de naturaleza no vinculante (instrumentos de adopción facultativa por parte de los Estados, por ejemplo, leyes modelos).

Aquellos escenarios normativos a los cuales puede arribarse constituyen instancias que implican, a su vez, mecanismos específicos. Justamente, en torno a la identificación de los mecanismos conducentes a aquellos contextos, a la determinación de su sentido y a su caracterización se trabó otro debate dentro de la literatura especializada. Las discusiones resumieron la controversia en la distinción de dichos mecanismos y en la precisión de sus correspondientes significados. En esta dirección, hace un tiempo ya, David (1950) señalaba la necesidad de despejar la confusión que reinaba con relación a los conceptos de aproximación, coordinación, armonización, uniformidad y unificación de legislaciones.

La aproximación, que alude a la compatibilización de los sistemas jurídicos nacionales, puede ser entendida, por su propia amplitud, como una categoría genérica que alberga, como especies, a los procesos de coordinación, armonización, uniformidad y unificación (Monaco, 1960); (Simionato, 1997); (Gomes, 2012); (Chagas y Mata Diz, 2016). Estos mecanismos representarían, en consecuencia, modalidades diferentes de aproximación. Con respecto a la coordinación y a la armonización, si bien se posicionan como categorías dirigidas a describir procesos que exhiben ciertas semejanzas, puede decirse que la coordinación, por su amplitud, se diferencia de la armonización, la cual refleja un alcance más restringido (Schmutzer, 1966). Aquella da cuenta del propósito de suprimir o mitigar asimetrías entre las regulaciones nacionales internas, cuando tales operaciones resultan impuestas por el propio funcionamiento del bloque de integración (Faria, 1995); (Gomes, 2013); (Chagas y Mata Diz, 2016). La armonización, por su parte, admite dos alternativas de interpretación. En un sentido amplio (lato sensu) se refiere a la implementación de medidas orientadas a reducir o eliminar las divergencias entre las legislaciones de los miembros del bloque; posibilitando, con ello, la concurrencia armoniosa de sistemas autónomos e independientes. En un sentido más estricto da cuenta de las medidas dirigidas a eliminar los conflictos entre normas de ordenamientos distintos y a impulsar la concurrencia de normas con idénticos significados (Oliveira, 2008); (Gomes, 2013); (Chagas y Mata Diz, 2016).

A su vez, con relación a la uniformidad y retomando lo expresado párrafos supra puede señalarse, siguiendo a Campos (2006), que constituye un procedimiento consistente en el establecimiento de normas jurídicas efectivamente homogéneas, que reflejen la identidad normativa en los territorios de todos los Estados partes involucrados, a través de la celebración de tratados normativos mediante los cuales los Estados-partes asumen, mutuamente, la obligación de internalizarlos en sus respectivas jurisdicciones, adoptando, por ende, un solo texto. También profundizado lo expuesto en los párrafos que preceden, puede apuntarse que la unificación se caracteriza por la substitución de los dispositivos nacionales por nuevas normas negociadas y acordadas con anterioridad, que descartan los conflictos, en la medida en que la misma norma, ya sea de conflicto o material, pasa a tener vigencia en los diferentes



Estados nacionales (Casella, 1998); (Kamba, 1974). No obstante, la unificación nunca llega a ser absoluta o universal, ya que la sustitución es limitada y las normas de conflicto conservan su alcance y necesidad (Casella, 1998).

#### IV. Las “Leyes modelos”. Conceptualización. Funcionalidad

Teniendo en cuenta que el anteproyecto de ley de ESS se encuadra, en principio, en las denominadas leyes modelo, de conformidad con las atribuciones y finalidad institucionalmente reconocidas al Parlasur, en esta sección abordamos la descripción de algunas notas que contribuyen a la conceptualización de las leyes modelo y a la comprensión de su funcionalidad. Como es sabido, las leyes modelo juntamente con las convenciones internacionales, constituyen dos de los canales dirigidos a llevar adelante un proceso de armonización que cuentan con mayor difusión en la práctica institucionalizada (Porcelli y Zhai, 2010) y que disponen, también, de mayor aceptación en la literatura. Precisamente, en las últimas décadas, las Leyes Modelos se posicionaron como un recurso frecuente en diferentes iniciativas de armonización normativa dentro de los espacios regionales y subregionales, aspecto que contribuyó a despertar en los sectores especializados un marcado interés por el estudio de las principales implicancias de esta tendencia.

La expresión *ley modelo* registra sus iniciales antecedentes en el método implementado por la entonces conocida como *National Conference of Commissioners on Uniform State Laws* de los Estados Unidos (Bermúdez Abreu y Esis Villarroel, 2008). Dicho método tenía por objeto diseñar un derecho estatal armonizado a partir de la incorporación de normas sustantivas y/o adjetivas con el propósito de prevenir contingencias derivadas de la diversidad legislativa. El método implicaba la aplicación de preceptos básicos y el reconocimiento de la posibilidad de efectuar las modificaciones que resultaran necesarias para cubrir las variadas peculiaridades y las circunstancias especiales de cada Estado involucrado (Parra Aranguren, 1998). En términos generales, una ley modelo puede ser entendida como un texto legal que es sugerido a los Estados interesados para su inserción en su ordenamiento jurídico (Estrella Faria, 2005).

De forma más precisa puede apuntarse que se trata de una pieza textual de carácter *prejurídico* pero con fisonomía legal, elaborado por una agencia u organismo competente, que es colocada a disposición de los Estados eventualmente interesados o conectados política y/o institucionalmente con aquel organismo, para que éstos, en el ejercicio de su soberanía y sin necesidad de cumplir con el mecanismo de la ratificación de los instrumentos internacionales, lo utilicen para producir y promulgar una ley interna a través del trámite correspondiente según el procedimiento constitucionalmente establecido (Illescas Ortiz y Perales Viscasillas, 2003). Pero, además, la ley modelo, la cual constituye en sí un conjunto de reglas de que componen una ley marco o, en su caso, un proyecto de ley, no dispone de coercibilidad en un sentido estricto. Es decir, que representa, por lo tanto, un recurso de observación facultativa ya que los Estados no se encuentran comprometidos de modo vinculante a introducir aquel cuadro de reglas, sino que, en todo caso, las aceptan y las aplican, insertándolas en sus sistemas legales (Bermúdez Abreu y Esis Villarroel, 2008). De esta manera, la ley modelo asoma técnicamente como un arquetipo de texto legal que supone una opción por un marco orientador de carácter simplemente referencial que incluye recomendaciones, las cuales pueden o no ser consideradas por los Estados (Rodríguez, 2008).

Esa observación facultativa no se circunscribe únicamente a la decisión de incorporar el texto recomendado, sino que también comprende el modo en que opera tal incorporación, la cual puede ser integral o parcial en la medida en que los Estados precisen o interpreten conveniente efectuar ajustes a

la redacción del modelo para adecuarlo a los extremos impuestos por sus sistemas jurídicos. De esta manera, la ley modelo refleja flexibilidad, rasgo que determina que su contenido resulte más simple de negociar que el texto de un tratado que prescribe obligaciones inmodificables y que incide a favor de su aceptación en desmedro de una convención referente a la misma cuestión (Estrella Faria, 2005).

En lo referente a su naturaleza jurídica puede señalarse que la ley modelo es un producto jurídico emanado de organismos internacionales ya sea interestatales o de carácter privado, que pertenece a la tipología de los instrumentos *soft law* y que contiene un conjunto de normas generales, las cuales en principio resultan no vinculantes, integrando criterios heterogéneos extraídos de diversos sistemas políticos, económicos, sociales y culturales (Bermúdez Abreu y Esis Villarroel, 2008). El repertorio de normas reunidas indica la conducta que, en determinada materia o cuestión, deberían observar los Estados o los particulares en sus actividades privadas con algún elemento extranjerizante, quienes asumen voluntaria e inequívocamente adherir a dicha reglamentación; eludiendo, de esta manera, los eventuales conflictos normativos que pudieran suscitarse debido a las diferencias o asimetrías legislativas o los intereses antagónicos de las partes (Bermúdez Abreu y Esis Villarroel, 2008).

El propósito que fundamenta a una ley modelo, como se anticipó, no es otro que la meta de alcanzar una armonización o unificación de los sistemas legales nacionales en lo que respecta a un determinada área o cuestión, a través de la creación de normas sustantivas o adjetivas para que sean insertadas en los ordenamientos jurídicos de los Estados (Estrella Faria, 2005) y/o aplicadas por los actores comerciales internacionales (Bermúdez Abreu y Esis Villarroel, 2008). Subyace a tal finalidad, tal cual se explicó, la necesidad o conveniencia de erradicar los eventuales conflictos de leyes que pudieran generarse en la regulación de la materia o asunto del cual se tratara. Para ello, no resulta indispensable en todos los casos la incorporación integral y exacta del texto modelo, bastando según los supuestos una introducción modificada cuando así lo requieran las características que pudieran presentar las legislaciones nacionales de los Estados involucrados. Además, según un sector de la literatura especializada, la justificación de una ley modelo precisa de la convergencia de una serie de recaudos; o sea que debe asistir una razón evidente determinada por una marcada necesidad de unificación o armonización, el texto modelo tiene que significar un avance en la búsqueda de la uniformidad legal y, también, tiene que concurrir la certidumbre de que la norma modelo será aceptada por un número considerable de órganos legislativos de los Estados (Bermúdez Abreu y Esis Villarroel, 2008).

En base a lo expuesto, puede sostenerse que la ley modelo:

1. Es un mecanismo dirigido a armonizar y unificar los derechos estatales sobre una materia o campo temático determinado, que resulta ampliamente difundido en la práctica institucionalizada.
2. Difiere de las convenciones, que representan otro de los métodos de armonización preponderantes en las relaciones interestatales, ya que no genera en los Estados adoptantes el compromiso de ratificarlo según los procedimientos contemplados en sus cartas políticas, a los efectos de incorporar al derecho interno las normas contenidas en el texto modelo (Viñas Farré, 1978).
3. Se trata de un conjunto de normas de apariencia jurídica desprovistas de coercibilidad en un sentido estrictamente jurídico por cuanto los Estados no se encuentran obligados a aceptarlas y aplicarlas (Parra Aranguren, 1998).



## V. El anteproyecto de norma sobre ESS. Contextualización. Implicancias

El anteproyecto de norma sobre ESS fue elaborado por la Comisión de trabajo, políticas de empleo, seguridad social y economía social (en adelante, en este apartado, la “Comisión”) con el propósito, tal cual se mencionó, de armonizar la legislación nacional de los Estados parte referente al ámbito social y solidario. Este anteproyecto de ley fue presentado el 6 de julio de 2022, generándose el Protocolo Núm. 178/2022. Su correspondiente informe de comisión fue presentado el 25 de octubre de 2022 bajo el número 60, dando lugar al Protocolo Núm. 275/2022. En un principio esta propuesta fue incluida en el orden del día referente a la Sesión Plenaria del 29 de mayo de 2023; empero debido a las dificultades para lograr el quorum requerido para la aprobación de la norma, los miembros de la mencionada Comisión optaron por adoptar una estrategia diferente consistente en la presentación de un Proyecto de Declaración de Interés Regional atinente al anteproyecto elaborado (Guerra Aragone, 2024). Esta iniciativa fue debatida por el plenario del cuerpo parlamentario el 26 de junio de 2023 y, consiguientemente, aprobada durante dicha sesión.

La propuesta aprobada como Declaración N° 20 bajo la denominación Declaración de interés regional de la Ley de ESS aprobada por la Comisión de Trabajo, Políticas de Empleo, Seguridad Social y Economía Social<sup>5</sup>, consta de dos artículos. La primera estipulación concierne al objeto principal de la iniciativa; por ende, mediante la misma se declara de interés regional el anteproyecto de ley –la declaración habla de ley– de ESS elaborada por la referida Comisión de trabajo, políticas de empleo, seguridad social y economía social<sup>6</sup>. El segundo artículo contiene, también en términos declarativos, la enunciación de un compromiso dirigido a los mismos integrantes de la institución parlamentaria regional<sup>7</sup>. Este compromiso podría calificarse como esencialmente interno, desde una perspectiva institucional, por cuanto constituye, fundamentalmente, la propia formulación y asunción de un compromiso entre los miembros del órgano colegiado<sup>8</sup>. De esta manera, a través de la segunda cláusula se establece que los parlamentarios, sin alejarse de las normas y procedimientos internos, promoverán en el ámbito de los Estados parte tanto la difusión y promoción de la ESS como también la aprobación e implementación del anteproyecto de norma elaborado por la citada Comisión del parlamento<sup>9</sup>.

En la declaración se destaca que la confección de un anteproyecto de ESS integraba desde hacía un tiempo ya la agenda de trabajo de la Comisión. En la sección correspondiente al *Visto* se señala que desde el año 2018 el Parlasur se encontraba elaborando una propuesta de anteproyecto de norma que pudiera significar el reconocimiento de la necesidad de disponer de regímenes legales y de políticas públicas que sirvieran para potenciar a la ESS y, de tal forma, colaborar con la promoción del trabajo decente y de la justicia social<sup>10</sup>. En efecto, el inicio del proceso de elaboración del anteproyecto se remonta a aquel año; tal es así que en el año 2019 se lo introdujo en el orden del día de la reunión ordinaria de la Comisión del 14 de octubre para ser discutido en dicha sesión, junto con otros temas contemplados para esa misma cita.

El propósito de armonizar las legislaciones en la materia que impulsa al anteproyecto cuyo interés regional se resalta, es recogido como un argumento central de los fundamentos de la declaración. De este modo, el reconocimiento de la finalidad de armonización se halla revisto en los dos primeros párrafos de los considerandos, subrayándose con ello la funcionalidad que adquiere el anteproyecto para la consecución de tal objetivo. El anteproyecto es caracterizado como una herramienta fundamental para desarrollar marcos comunes en el ámbito de las políticas públicas concernientes al movimiento social y solidario. Se reconoce la diversidad de concepciones sobre la ESS que convergen en la región, destacándose que el anteproyecto representa un instrumento que incorpora tal variedad al receptor “las perspectivas que sobre el tema se tiene en los diferentes países que forman parte del

bloque”<sup>11</sup>. Del mismo, además de subrayar la virtualidad socialmente incluyente de la economía social y su aporte favorable “para la generación de trabajo docente y para la justicia social”<sup>12</sup>, se describen los valores que tendrían que fundar la armonización perseguida, al sostenerse que la contribución del anteproyecto a la armonización en el campo social y solidario tendría que realizarse de “forma democrática, participativa y con igualdad de derechos”<sup>13</sup>.

Como es dable suponer, en toda tentativa de armonización normativa a escala regional la consideración de elementos que componen el contexto normativo abordado resulta una tarea ineludible. En algunos supuestos las propias particularidades que ofrece la regulación nacional sobre la materia en los Estados involucrados imponen la necesidad de eliminar las discordancias legales, brindando las razones para justificar la decisión de llevar adelante un proceso de armonización. En otros episodios, la armonización registra sus orígenes en una inicial posición institucional que antecede a la configuración, en los hechos, de un escenario de discrepancias o asimetrías de regulación sobre una cuestión determinada. En ambos casos, ya sea que la promoción de la armonización obedezca a una necesidad impuesta por el complejo fáctico preexistente o surja de una posición institucional originaria, la consulta al panorama normativo del espacio regional deviene inevitable.

Al respecto, puede decirse que tal aspecto fue contemplado por los parlamentarios de la Comisión dentro de la metodología trazada para afrontar la labor de confeccionar el anteproyecto. En este sentido, puede advertirse que la deficitaria cobertura legal del sector social y solidario supuso una definición significativa del entorno normativo que influyó de forma determinante sobre la estrategia de análisis desplegada. Así, más allá de los aportes doctrinarios y de las experiencias suministradas por el derecho comparado, las únicas referencias de relevancia dentro del contexto regional de las cuales pudieron disponer los representantes de la comisión fueron los proyectos de ley de ESS de Uruguay y de Brasil que en ese momento contaban, cada uno de ellos, con aprobación de las cámaras de diputados de sus correspondientes órganos legislativos bicamerales.

Se califica como referencias relevantes a estos dos proyectos por representar las iniciativas de regulación de mayor avance dentro de los ordenamientos del bloque, puesto que los sistemas legales de los otros dos países del espacio mercosureño no presentaban por aquel tiempo -situación que perdura en la actualidad- progresos considerables en la normación a escala nacional de los diferentes aspectos implicados en las prácticas de la ESS. En el supuesto argentino, si bien se pueden mencionar una serie de propuestas legislativas concernientes al circuito social y solidario, generadas en aquellos años, las mismas no recibieron un tratamiento parlamentario avanzado en comparación con las iniciativas uruguaya y brasilera. Precisamente, estos dos instrumentos, el proyecto de ley uruguayo y el proyecto de ley brasilero, que tramitaban por entonces en los respectivos senados de cada Estado, se incorporaron en el orden del día de la mencionada reunión ordinaria de la Comisión del 14 de octubre de 2019. Al tiempo de la aprobación de la declaración de interés operada, como se señaló supra, en junio de 2023, el proyecto uruguayo ya se había convertido en ley mientras que la iniciativa brasilera aún continuaba bajo estudio en el senado.

De conformidad con la documentación anexada al orden del día de la citada reunión ordinaria, el análisis efectuado en el ámbito de la Comisión del contenido de estos dos instrumentos específicos se centró en la identificación de las semejanzas y diferencias a partir de la selección de los siguientes tópicos que oficiaron como criterios de comparación: definición y principios de la ESS; entidades de ECOSOL [entidades de la ESS] y su naturaleza; política nacional de ECOSOL [política nacional de ESS]; gobernanza; contrataciones públicas; consejo nacional de ECOSOL [consejo nacional de ESS]; conferencia nacional de ECOSOL [Conferencia Nacional de ESS]; Financiamiento de Proyectos. Con respecto a la incidencia que pudieron haber ejercido aquellas dos referencias normativas sobre el contenido del anteproyecto, un sector de la literatura especializada distingue una mayor proximidad

entre este último y el instrumento uruguayo (Guerra Aragone, 2024).

Aquello tópicos que operaron como criterios para el cotejo entre las propuestas de regulación brasileña y uruguaya terminaron constituyendo, en suma, los apartados esenciales del proyecto, el cual asumió, por ende, un estilo que podría calificarse de convencional al haber replicado un formato ya reproducido por varias legislaciones nacionales y subnacionales. De esta manera, la estructura del proyecto se ordena en torno a tres ejes centrales que condensan aquellos temas: i) conceptualización de la ESS; ii) identificación y caracterización de los actores sociales y solidarios; y iii) estructura institucional y políticas de promoción y desarrollo del sector<sup>14</sup>.

Precisamente, el diversificado escenario que presenta la ESS en la región, de lo cual las diferencias en la regulación entre los ordenamientos de los Estados parte con respecto a las distintas actividades del sector constituyen una expresión concreta, le añade una mayor complejidad al ya restringente panorama que tiene que enfrentar cualquier intento de armonización normativa en la materia. En efecto, además de las propias limitaciones derivadas de la estructura institucional del bloque, las características que evidencia la ESS tanto en el desenvolvimiento en sí mismo de las prácticas que la componen como en el desarrollo de su cobertura institucional le adicionan una cuota de dificultad que puede condicionar la viabilidad de las pretensiones de armonización. Las diferencias y asimetrías que distinguen al despliegue de la ESS en las sociedades de Mercosur se aprecian tanto desde un plano práctico o empírico y desde una perspectiva formal o institucional.

La economía social reconoce profundos antecedentes en las sociedades de los países del bloque, remontándose las primeras experiencias cooperativistas y mutualistas al siglo XIX, a partir del dinamismo de un naciente movimiento en la región, tributario, en parte, de las prácticas e ideas arrimadas por los migrantes procedentes de Europa (Arango, 2005); (Saguier y Brent, 2015). Aquella tendencia emergente en los países del cono sur sudamericano receptó, de tal modo, por vía de la migración europea los argumentos centrales de expositores fundacionales como Owen, King, Saint Simon, Fourier, Buchez, Blanc, Godin (Defourny y Develtere, 2001); (Vuotto, 2003); (Drapéri, 2008); (Swaton y De Poorter, 2015); (Hiez, 2021); (Lacroix y Slitine, 2023). Los ordenamientos nacionales de la región, describiendo singulares trayectos, avanzaron y evolucionaron cada uno a su propio ritmo en la regulación de las cooperativas y mutuales, proporcionando coberturas jurídicas que reflejaban proximidades entre sí.

La economía social así conformada, centrada en las expresiones del cooperativismo y del mutualismo, que puede denominarse *economía social clásica* (Torres y Moreil, 2025), generó la implementación de coberturas institucionales semejantes en las jurisdicciones nacionales del Mercosur. Sin embargo, a partir de los primeros años del presente siglo aquella economía social clásica, comenzó a experimentar, en consonancia con una tendencia global que ya registraba por entonces manifestaciones en otras latitudes, un ciclo de expansión y diversificación, caracterizado por la proliferación y mayor especificidad de aquellas dos tipologías convencionales y, también, por el surgimiento y difusión de iniciativas que no encuadraban en los formatos convencionales del cooperativismo y del mutualismo y que presentaban una funcionalidad social incluyente para determinados colectivos vulnerables.

Ciertamente, a partir de ese proceso de extensión, transformación y resignificación comienza a calificarse, también, de solidaria a la economía social para designar su nueva fisonomía con su correspondiente repertorio de renovados actores. A diferencia de las concordancias que reflejan en las sociedades de los países del bloque la actividad cooperativa y mutual, tanto en su desenvolvimiento fáctico y como en inserción institucional, los diversos emprendimientos sociales que confieren su volumen y sentido a la ESS exhiben muchas veces rasgos singulares que los especifican en cada contexto nacional y reciben tratamientos institucionales distintos, en muchos aspectos, según los

ordenamientos de la región. Tales circunstancias han determinado que los requerimientos de regulación hayan generado –y aún generan- respuestas y cursos de acción específicos para cada ordenamiento que no necesariamente coincide con los procesos descritos en los otros sistemas legales. Tal aspecto dimensiona aún más la complejidad que tiene que enfrentar cualquier pretensión regional de armonización normativa en la materia.

## VI. Algunos aportes del anteproyecto. Breves consideraciones

Como se mencionó en la introducción de este trabajo, no se procura desarrollar un análisis minucioso del contenido del anteproyecto, sino resaltar el sentido y funcionalidad que adquiere desde la óptica de la armonización legislativa. Sin embargo, se considera útil y relevante en términos epistemológicos y, también, en el terreno de la práctica, desplegar algunos comentarios sobre la conceptualización de la ESS contenida en el anteproyecto como también sobre determinados aportes que el mismo efectúa en materia de institucionalización y promoción del campo social y solidario. Este recorrido a través de estos tópicos se realiza en el entendimiento de que los mismos pueden dar cuenta, en cierta medida, de la visión global del Parlasur sobre la ESS y algunos de sus aspectos centrales.

### VI.a. La Conceptualización de la ESS

El texto normativo del anteproyecto se inicia con un primer apartado dirigido a conceptualizar y caracterizar la ESS denominado “Definición y principios de la economía social y solidaria”<sup>15</sup>. A pesar de emplear el término “definición”, puede decirse que el texto no brinda una noción en sentido estricto de la ESS, sino que trata de delimitar su alcance al enunciar en el único precepto que compone el mencionado apartado, los principios y valores cuya observancia determina las actividades y prácticas que se encuentran comprendidas dentro del sector social y solidario.

La consideración de las prácticas que eventualmente pueden integrar el ámbito social y solidario al reproducir y desplegar los principios y valores que lo identifican son consideradas con un criterio amplio. Así, el artículo 1° alude de forma genérica a “actividades de organización de la producción y de la comercialización de bienes y de servicios, de la distribución, del consumo y de crédito”<sup>16</sup>. Tal amplitud con la cual es concebida la ESS revela el propósito de la norma de capturar la diversidad que distingue al sector. Además, dicha amplitud, que atraviesa los circuitos del comercio, la producción y el crédito, se extiende también, ante la ausencia de especificaciones al respecto, a las dimensiones organizacional e institucional, permitiendo abarcar a diferentes manifestaciones, figuras y entidades al margen de su configuración estructural, de su raigambre histórica y de su inserción jurídica.

Los principios y valores cuya convergencia confiere la identidad social y solidaria se enlistan en una formulación de quince menciones sin observar un criterio específico de enunciación. Algunos de estos principios y valores pueden ser reconocidos, a esta altura, como tradicionales al haber contribuido históricamente a conferir identidad a las prácticas de la economía social desde sus primigenias manifestaciones históricas, especialmente en el sector cooperativo y mutualista. Esta pertenencia histórica se advierte, ya sea de modo directo o indirecto, en los principios de: a) autogestión; b) cooperación; c) solidaridad; g) distribución equitativa; k) administración democrática; n) libertad de adhesión; m) soberanía de la asamblea<sup>17</sup>. Como es sabido, la formulación de los principios y valores tradicionales concuerda en su origen con las primeras expresiones de consistencia dentro del ámbito

social y solidario que, por entonces, se resumía, en términos conceptuales y prácticos, exclusivamente, en la economía social representada por las figuras de las cooperativas y mutuales. Es la época que se abre con la irrupción de los pioneros de Rochdale y en la cual la economía social era concebida como una alternativa que permitía a los trabajadores emerger del contexto de pobreza; es decir, una vía de acción que procuraba en primer término liberar trabajo y luego conformar una economía sustentada en el consumo y la producción (Draperi, 2014).

Pero, además, la enumeración contiene una serie de principios y valores que pueden ser interpretados como criterios de configuración relativamente reciente, cuyos contenidos responden, a desarrollos conceptuales y teóricos elaborados a partir de problemáticas y desafíos que fueron emergiendo y posicionándose, a partir de las últimas décadas, en las agendas sociales e institucionales a escala global y que interesan tanto a las expresiones clásicas del campo social y solidario como a las iniciativas no convencionales de surgimiento en los últimos años. Dentro de este último recorte referente a demandas y consignas de contemporánea conformación pueden ubicarse los principios de e) respeto a las diferencias; f) equidad entre mujeres y hombres; h) desarrollo local y sostenible; i) preservación del medioambiente; j) valorización de las personas; l) trabajo decente; o) transparencia<sup>18</sup>. Estos principios y valores relativamente modernos, convocados a complementar a los tradicionales, corresponden a un ciclo iniciado durante la segunda mitad del siglo XX y en el cual la economía social se sitúa en el proceso que atraviesan las comunidades de búsqueda de una opción de crecimiento alternativo al capitalismo y al socialismo de Estado mediante el desarrollo de base (Draperi, 2014). Pero, a su vez, frente a la mayor complejidad que este ciclo fue exhibiendo con motivo de la diversificación de problemáticas derivadas de la intensificación del fenómeno de la globalización, la economía social reforzó su virtualidad incluyente incorporando a la solidaridad como componente identitario. La conceptualización descripta da cuenta del propósito del legislador del Parlasur de insertar una concepción que superara el alcance y el sentido que tradicionalmente fundamentaron el temario de la ESS en el Mercosur. En efecto, como señala autorizada literatura (Saguier y Brent, 2015), el desarrollo de la ESS fue abordado en el ámbito institucionalizado de Mercosur, de modo preponderante, desde la perspectiva de las políticas de inclusión social, prescindiéndose con ello de considerar la potencialidad de la ESS en otras dimensiones y áreas. Por ello, la incorporación de principios y valores como la preservación del medioambiente y el desarrollo sostenible revela la posición del parlamentario orientada a sugerir modelo de marco normativo que posibilite la diversificación de la agenda de la ESS.

## **VI.b. Las Propuestas sobre la institucionalización y promoción del sector**

Además de la caracterización conceptual de la ESS, el anteproyecto, a través de su articulado, contiene aportaciones en las áreas referentes a la identificación de los actores que componen el circuito social y solidario.

### **VI.b.i) Identificación de los actores que integran el espacio social y solidario**

Los actores que componen el campo social y solidario son contemplados mediante un abordaje amplio en el segundo artículo, en sintonía con el alcance vasto con el cual se consideran, en el artículo primero, a las actividades que nutren al sector. Conforme a este precepto, la ESS se encuentra integrada por “entidades” de “distintas naturalezas jurídicas” que, orientadas por los principios identitarios, llevan adelante actividades de índole económica, social, cultural y ambiental<sup>19</sup>. La palabra “entidades”, sin incluir expresamente una tipología de eventuales actores, da cuenta, precisamente, de la amplitud con la cual se concibe el espacio social y solidario, a la vez que supone un resguardo ante la diversidad de integrantes que puede reflejar en algunos contextos de los Estados miembros el desenvolvimiento de la



ESS. El término “entidades” también revela la concepción del parlamentario mercosureño sobre los sujetos de la ESS en tanto actores colectivos integrados bajo el criterio del asociacionismo, excluyendo, de esta manera, a las iniciativas emprendedoras unipersonales o a las prácticas no asociativas. Por otra parte, si bien las figuras legales adoptadas por los actores de la ESS son limitadas en su número y variedad, puede interpretarse que mediante la expresión “distintas naturalezas jurídicas” se procura atribuirle una redacción abierta y flexible al dispositivo frente a las probabilidades futuras de recepción normativa de emergentes formas legales de organización que resulten compatibles con la singularidad del sector y que reproduzcan los principios y valores que lo definen.

Esta formulación referente a la composición del sector, la cual refleja proximidad en su redacción con una cláusula de similar sentido y alcance contenida en el por entonces proyecto de ley específica de Uruguay<sup>20</sup>, presenta relativa utilidad. En tal dirección, puede decirse que esta modalidad de identificación de los sujetos del segmento social y solidario a través de la mención de los principios y valores que deberían reunir, si bien asoma, en principio, como una alternativa viable que podría ser considerada para su incorporación en las eventuales regulaciones específicas en los ordenamientos del bloque, corresponde señalar, no obstante, que podría introducir un marcado componente de imprecisión e indefinición a los marcos jurídicos. Además, la funcionalidad de este criterio de identificación, en el terreno de la práctica, podría variar según se tratara de actores tradicionales o emergentes. Así, la concurrencia de los principios y valores que definen al sector puede presuponerse en el caso de las entidades clásicas debido a su ya disponible cobertura, su inserción institucional y a su difundida aceptación en el seno de las comunidades. En cambio, en el supuesto de las figuras novedosas o no convencionales, que podrían carecer de regulaciones específicas, la observancia de los principios y valores requeriría, en tal caso, de la implementación de alguna pauta de verificación o acreditación. En todo caso, esta fórmula de tipo genérica consistente en la descripción de los principios o rasgos que las entidades tendrían que observar, podría ser incorporada luego de la enunciación expresa de las figuras conocidas, como un criterio residual y subsidiario de identificación, destinado a aquellos emergentes actores que no encuadraran en los cuadros legales vigentes o en los formatos organizacionales convencionales.

Además de caracterizar la integración del sector, el anteproyecto reconoce la necesidad de individualizar, caracterizar tipológicamente y cuantificar a sus actores, al prever la creación de un registro exclusivo y específico dirigido a recoger y administrar<sup>21</sup> la información pertinente de las entidades del espacio social y solidario. La propuesta singulariza el propósito del ente registral al establecer que la información recabada y almacenada, la cual tendría carácter público y abierto, permitiría la realización de estudios e informes y contribuiría al desarrollo de políticas sociales<sup>22</sup>. En este punto, relativo al registro, el anteproyecto no ofrece innovaciones con respecto a algunas experiencias subnacionales de regulación preexistentes y a los dos proyectos de normación nacional disponibles al tiempo de la confección del anteproyecto y que habrían de convertirse en ley con posterioridad.

#### **VI.b.ii) La institucionalización del sector y su promoción**

El anteproyecto les asigna un espacio relevante a las políticas públicas dirigidas al campo social y solidario, disponiendo, en tal sentido, el establecimiento de la política nacional de ESS. Pero la significación conferida no se reduce a tal mención, sino que se encuentra manifestada, también, en la definición de los criterios que tienen que orientar el desarrollo e implementación, en sus diferentes etapas, de las políticas específicas; en la identificación de sus áreas de cobertura y en el reconocimiento de la necesaria interacción entre el Estado y la sociedad en el despliegue de las políticas públicas. Así, con un sentido programático la disposición señala a la transversalidad y a la participación social en su diseño y ejecución como notas que tendrían que caracterizar a la política nacional dirigida al sector. De



esta manera, el legislador mercosureño concibe a la política de ESS como un producto compartido entre el Estado y la sociedad civil.

Esta concepción de las políticas públicas como el resultado de un trayecto transversal de co-construcción entre el Estado y la sociedad civil representa un aporte destacable que puede rescatarse para su consideración en el marco de eventuales iniciativas de normación específica. Esta visión, si bien podía encontrarse contenida, ya sea de modo indirecto o algo limitada en algunos instrumentos provinciales existentes por entonces o ya sea con un despliegue y alcance diferente en el proyecto de ley brasileiro, es consagrada y expuesta en el anteproyecto como una definición central.

El diseño e implementación de las políticas públicas es encomendado por el Anteproyecto a una autoridad gubernamental de orden nacional<sup>23</sup> con competencia específica. Su labor es complementada por el Consejo Nacional de ESS, que constituye un organismo colectivo cuya integración repartida entre el Estado y la sociedad civil revela la mencionada impronta transversal y torna posible el desenvolvimiento del proceso de co-construcción de las políticas.

## **VII. El anteproyecto. Caracterización desde la perspectiva de la armonización**

Teniendo en cuenta las particularidades que refleja la materia cuya regulación es objeto de armonización y el diferente grado de evolución que exhibe su normación en los ordenamientos nacionales del bloque, resulta útil indagar sobre la caracterización del instrumento generado en el ámbito de la comisión de trabajo, economía social del Parlasur.

Como se expresó en el cierre del apartado precedente, el sector de la economía social se ha distinguido en las últimas décadas por su dinamismo, habiendo experimentado un proceso de expansión y transformación profundo que aún sigue su curso. Este trayecto, marcado por una propensión de crecimiento y un componente de cambio y que guardó, a su vez, consonancia con una tendencia ya reproducida en otras latitudes a nivel global, se manifestó, por una parte, a través de la proliferación y especialización interna de las clásicas expresiones del cooperativismo y del mutualismo y, por otra, mediante el surgimiento de iniciativas organizacionales atípicas que no encuadraban en aquellos formatos convencionales. Atendiendo a demandas derivadas de la creciente complejización de las actividades productivas y comerciales, fue incrementándose el volumen de los sectores cooperativos y mutuales, los cuales, a su vez, fueron nutriéndose de renovadas modalidades de cooperativas y mutuales. Además, como respuesta a las restricciones de acceso a los mercados laborales, emergieron y se posicionaron alternativas de emprendimientos sociales autogestionados que no encuadraban en las tipologías tradicionales. Este proceso de apertura y diversificación implicó, de tal manera, la incorporación del componente solidario para dar cuenta de un sector ampliado y variado de actores y de prácticas. Este ciclo de transformación que experimentó el campo social y solidario incidió, ineludiblemente, en la cobertura normativa específica, al demandar, en algunos supuestos, la actualización de los regímenes imperantes hasta entonces o, en otros casos, el despliegue de iniciativas de nuevos marcos legales. A partir de entonces, los Estados mercosureños comenzaron a abordar la normación del extendido ámbito de la ESS con diferentes ritmos de progreso, orientando tal tarea hacia la producción de normas nacionales o federales que, dentro de sus correspondientes jurisdicciones, pudieran regular con carácter general y exclusivo los diferentes aspectos implicados en el desenvolvimiento del segmento social y solidario. Sin embargo, el avance institucional de orden nacional en la materia no acompañó la velocidad e intensidad de los cambios que en el terreno empírico

se estaban gestando. Correspondió, por lo tanto, a las unidades subnacionales, en algunos casos, suministrar respuestas a los requerimientos institucionales del sector, a través de la sanción de normativa local específica y de la implementación de políticas públicas de promoción.

Ante este panorama definido por un asimétrico nivel de desarrollo normativo en la cuestión, puede sostenerse, por lo tanto, que el instrumento confeccionado por la mentada comisión parlamentaria no puede ser considerado como un producto legal dirigido a compatibilizar las discordancias o erradicar las distancias que pudieran evidenciar, comparativamente entre sí, determinadas piezas de regulación preexistentes. En efecto, pues al tiempo en el cual la comisión sometió su labor en este tópico a consideración del pleno del Parlamento, el Estado uruguayo ya contaba con una reciente ley de ESS. Más aún, durante la etapa de discusión interna en el seno de la comisión, el proyecto de norma uruguayo, que finalmente habría de convertirse en ley, registraba ya un considerable avance en lo referente a su tratamiento en la órbita de su órgano legislativo nacional. Es decir, que el anteproyecto de norma fue planificado en un contexto inicial de déficit normativo que exhibía, además, indicios de un desarrollo asimétrico. Puede decirse, entonces, que el anteproyecto presentaba –y aún lo hace– una perspectiva de futuro en sus fundamentos y en su finalidad, ya que no representaba una herramienta abocada a erradicar conflictos o tensiones de normativas nacionales en el espacio subregional, sino que constituía –y aún constituye– un dispositivo con una utilidad proyectada para desplegarse frente a los escenarios nacionales de inauguración legal en el terreno social y solidario.

Por ende, puede apreciarse que el anteproyecto constituye un producto generado con reducidas referencias directas procedentes del contexto normativo al cual se encuentra dirigido. Ante la ausencia de legislación federal, el entorno legal subregional ofrecía, en este campo, además de los mencionados proyectos uruguayo y brasilero, tan solo legislación de orden subnacional (provincial o estadual) y normativa de soporte de las políticas públicas (decretos; resoluciones, etc.). Atendiendo a ello, puede sostenerse que el espíritu del legislador de la comisión no fue brindar una alternativa a los conflictos o discordancias legales, sino brindar una opción para la producción legislativa de carácter nacional en cada jurisdicción nacional del espacio mercosureño y procurar anticiparse con ello a las eventuales diferencias y distancias en las regulaciones futuras sobre una parcela temática en transición y expansión.

Considerando, precisamente, el limitado desarrollo que reflejó la normación a escala nacional de la ESS en los ordenamientos jurídicos del bloque, puede interpretarse que el anteproyecto puede situarse en la categoría de las *leyes modelo* las cuales, tal cual ese explicó, representan uno de los recursos desplegados con frecuencia en los procesos de aproximación de normativa entendidos éstos últimos en un sentido amplio. Por cierto, un sector de la literatura especializada destaca que los escenarios de déficit normativo también motivan y explican, a menudo, la generación de leyes modelo (Faria, 1995); (Basso, 2000), las cuales se producen, justamente, con el propósito de que puedan servir como referencias para ulteriores procesos de regulación en la materia de que se tratara. En el supuesto del anteproyecto bajo análisis, puede sostenerse, además, que su catalogación como ley modelo tiene que ser comprendida con ajuste a las particularidades del desarrollo legal de la cuestión, puesto que la asimetría entre los marcos jurídicos específicos en las jurisdicciones nacionales, determina que el anteproyecto podría, en algunos casos, referenciar posibles modificaciones parciales o reglamentaciones focalizadas de aspectos ya contemplados en las normas existentes como sería, actualmente, las normas uruguaya y brasilera; y en otros casos orientar o fundar el contenido y los fines de legislación nueva. Las propias circunstancias del panorama normativo en la materia que reflejan los ordenamientos nacionales del espacio Mercosur sugieren que el anteproyecto, más allá de las argumentaciones expresadas en sus fundamentos textuales y de los fines que emergen de la letra de su articulado, dan cuenta de que el instrumento producido por la comisión no supone una ley modelo proyectada con el objetivo de ser asumido e incorporado, por igual, como texto único y uniforme en los

regímenes legales correspondientes de cada Estado del bloque.

## VIII. Conclusiones

En este artículo se procuró caracterizar el proceso de armonización normativa en el terreno de la ESS promovido en el ámbito del Parlasur, centrando el análisis en el anteproyecto de norma específica para el campo social y solidario como instrumento concebido, estrictamente, para tal propósito. En este cometido se identificaron algunas de las notas que distinguían –y aún lo hacen– a la evolución del sector social y solidario y las singularidades que reflejaba el desarrollo legislativo sobre la cuestión en los ordenamientos mercosureños. Ese recorrido por el tópico en el marco de las particularidades derivadas de la transición experimentada por el sector social y solidario y de las características del entorno legal específico permite exponer algunas series de consideraciones:

1. Como pudo señalarse, la necesidad de compatibilizar diferentes regulaciones nacionales sobre materias comunes o, en su caso, despejar las discrepancias existentes entre aquellas se acrecentó en las últimas décadas como consecuencia del incremento del intercambio comercial en particular y de la interacción en general entre los Estados, en tanto correlato de la profundización de las prácticas de regionalización y de la difusión de las tendencias propias de la globalización. La aproximación normativa aparece como la respuesta institucionalizada frente a aquellas situaciones, representando una categoría genérica que alberga, según el grado de homogeneización legal buscado, una serie de posibilidades instaladas por la propia práctica internacional y tipificadas por la literatura pertinente.
2. Una de las alternativas institucionalizadas comprendidas en la categoría genérica de la aproximación es la armonización normativa, mediante la cual se procura reducir, o en su caso eliminar, las discordancias que mediaran entre las legislaciones nacionales sin perseguir necesariamente como meta la unificación de las regulaciones de los ordenamientos involucrados que pudieran encontrarse en tensión. La armonización representa una práctica institucional ampliamente difundida; precisamente, se halla contemplada en la normativa estructural del Parlasur como una de las finalidades que justifica su competencia en la elaboración de estudios sobre legislación y en la producción de propuestas normativas. De esta forma, puede sostenerse que la armonización de las normativas nacionales constituye una de las consignas institucionales del bloque hacia la cual tiene que propender la labor del Parlasur.
3. Asimismo, pudo apreciarse que las convenciones internacionales y las leyes modelo o leyes uniformes configuran las vías de armonización que, de modo preponderante, resultan admitidas por la doctrina especializada y reconocidas por la práctica internacional. Justamente, atendiendo a ello y considerando las características del anteproyecto producido por la comisión de trabajo y economía social del Parlasur, se manifestó que este instrumento puede ser encuadrado en la tipología de las leyes modelo. En efecto, el anteproyecto en cuestión reviste, a la vez, el carácter prelegal y la fisonomía jurídica que suele distinguir a aquella categoría de leyes; notas a las cuales corresponde añadir, además, su condición de pieza normativa no vinculante y el propósito con el cual fue concebido, en tanto producto destinado a servir de referencia a los órganos legislativos nacionales de los ordenamientos del bloque.
4. Atendiendo al texto del anteproyecto, puede sostenerse que se trata de un modelo de instrumento focalizado en el reconocimiento legal de la ESS. Por ello se concentra en la conceptualización de la ESS, en la delimitación amplia del sector y en la identificación genérica de sus actores y en la mención de algunos lineamientos de un diseño institucional específico. Consecuentemente, no contiene cláusulas que individualicen a las tipologías de actores ni que profundicen en los aspectos implicados en su desenvolvimiento, como tampoco en el

funcionamiento de los componentes de la arquitectura institucional que propone. Su contenido refleja puntos de contacto con las normas específicas de alcance provincial, especialmente de Argentina y con algunos aspectos de los –por entonces– proyectos uruguayo y brasilero. Sus principales aportes radican en haber proporcionado una concepción moderna de la ESS que trasciende la imagen del mero mecanismo de rescate social y en haber caracterizado a las políticas públicas específicas como una construcción compartida entre Estado y sociedad civil. Por lo tanto, puede argüirse, a la luz de su texto, que el anteproyecto procura armonizar los criterios que orienten el reconocimiento de la ESS y la delimitación de su alcance y su promoción oficial.

5. Empero, atendiendo al dinamismo que ha exhibido el sector social y solidario en los últimos años y a las singulares características del contexto normativo sobre el tema dentro del espacio mercosureño, puede argumentarse que el anteproyecto adquiere una significación especial. Ciertamente, como se expuso en el curso de este trabajo, debido al limitado desarrollo legal sobre la ESS en los ordenamientos nacionales del bloque, puede sostenerse que el anteproyecto constituye un instrumento generado con reducidas referencias normativas sobre la cuestión procedentes del propio entorno jurídico de la región. Si bien los proyectos uruguayo y brasilero fueron consultados por la comisión, la ESS en la región no disponía, por entonces, de un consolidado repertorio de legislaciones nacionales genéricas y exclusivas. Por ende, es dable considerar que el anteproyecto puede ser calificado como una propuesta de regulación destinada a orientar la producción normativa inicial correspondiente a una etapa inaugural en el proceso de normación del campo social y solidario en las sociedades de los países del bloque.

Lo expuesto da cuenta de un escenario normativo concerniente a la ESS carente de tensiones derivadas de la concurrencia de legislaciones nacionales con estipulaciones discordantes. Por ello, puede considerarse al anteproyecto como un producto pergeñado por el legislador de la comisión de trabajo para servir como referencia durante la fase de impulso al proceso de regulación del sector. Justamente, por esa misma razón, puede decirse que el anteproyecto fue concebido con un sentido preventivo en términos de armonización; es decir, que es dable interpretar que fue proyectado con el propósito de contribuir a la convergencia futura de posiciones y criterios sobre los diferentes aspectos comprendidos en el desenvolvimiento de la ESS y, de esta manera, favorecer, en la diversidad, las concordancias.

## Referencias

- Acuña, M. A. (2011). Estatuto de cooperativas del Mercosur. En L. de Bago Ruiz (Ed.), *Reformas Legislativas en el Derecho Social y Solidario Iberoamericano*. Fundación Divina Pastora, Fundación Iberoamericana de Economía Social.
- Arango, M. (2005). *Manual de cooperativismo y economía solidaria*. Universidad Cooperativa de Colombia.
- Araújo, C. (2001). Aspectos tributários para a integração dos países signatários do Mercosul. En R. Sztajn (Ed.), *Direito da integração*. Cultural Paulista, Unid.
- Basso, M. (2000). Harmonização do Direito dos Países do Mercosul. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, 33, 99-108. <https://doi.org/10.5380/rfdufr.v33i0.1848>
- Bermúdez Abreu, Y., y Esis Villarroel, I. (2008). La ley modelo de arbitraje comercial internacional de la CNUDMI y su impacto en el ordenamiento jurídico venezolano. *Revista De Derecho*, 29, 257-266.
- Böhlke, M. (2002). *Integração regional e autonomia do seu ordenamento jurídico*. Juruá.
- Campos., V. L. P. (2006). Harmonização, uniformização e unificação das normas jurídicas: a integração para o desenvolvimento do mercado de gás natural. *Revista Brasileira De Direito Público*, 2, 149-195.
- Carbonara, E., y Parisi, F. (2007). The paradox of legal harmonization. *Public Choice*, 132, 367-400. <https://doi.org/10.1007/s11127-007-9162-0>
- Carranza, G. G. (2017). Íter constitutivo y desafíos del Parlamento del Mercosur. Especial alusión al caso argentino. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana De Derecho Constitucional*, 1(36). <https://doi.org/10.22201/ij.24484881e.2017.36.10859>
- Casella, P. B. (1998). Modalidades de harmonização, unificação e uniformização do direito – o Brasil e as convenções interamericanas de direito internacional privado. En N. Araujo y P. B. Casella (Eds.), *Integração Jurídica Interamericana: as convenções interamericanas de direito internacional privado (CIDIPs) e o direito brasileiro*. LTR.
- Chagas, E. N., y Mata Diz, J. B. (2016). Uma abordagem teórica sobre a harmonização do direito internacional da propriedade intelectual. *Revista Thesis Juris*, 5(3), 629-659.
- Cracogna, D. (2009). El Estatuto de las Cooperativas del Mercosur. *Boletín de la Asociación Internacional De Derecho Cooperativo*, 43, 17-32. <https://doi.org/10.18543/baidc-43-2009pp17-32>
- David, R. (1950). *Traité élémentaire de droit civil comparé*. Librairie Générale de Droit du Jurisprudence.
- Defourny, J., y Develtere, P. (2001). Orígenes y perfiles de la economía social en el Norte y en el Sur. En J. Defourny, P. Develtere, y B. Fonteneau (Eds.), *La economía social en el norte y en el sur*. Corregidor.
- Draperi, J. F. (2008). *Godin, inventeur de l'économie sociale : mutualiser, coopérer, s'associer*. Editions Repas.

Draperi, J. F. (2014). *Comprendre l'économie sociale: fondements et enjeux. sociale: fondements et enjeux*. Dunod.

Estrella Faria, J. A. (2005). *Model laws as an instrument of legal harmonisation: The experience of UNCITRAL [Conferencia]*.

Faria, W. R. (1995). Métodos de harmonização aplicáveis no MERCOSUL e incorporação das normas correspondentes nas ordens jurídicas internas. En M. Basso (Ed.), *MERCOSUL, seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros*. Livraria do Advogado.

Gomes, J. F. (2012). Harmonização jurídica na União Europeia e no Mercosul: a dialética construção da integração regional. En . Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (Ed.), *Anais do XXI Encontro Nacional do CONPEDI/UFU - Direito Internacional*. CONPEDI/UFU.

Gomes, J. F. (2013). Díficeis tentativas de uniformização jurídica em matéria de direito do consumidor na União Europeia e no Mercosul: empecilhos ao aprofundamento da integração regional. *Revista Direitos Humanos e Democracia*, 1(1), 281-302. <https://doi.org/10.21527/2317-5389.2013.1.281-302>

Gonzalez, L., y Dubitzky, D. L. (2022). La economía social y solidaria en las políticas públicas regionales. El caso del MERCOSUR. *Revista IDELCOOP*, 236, 74-100.

Guerra Aragone, P. A. (2024). Anteproyecto de norma sobre Economía Social y Solidaria en el parlamento del MERCOSUR. Análisis sociojurídico. *CIRIEC-España, Revista Jurídica De Economía Social Y Cooperativa*, 44, 155-182. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.44.26990>

Hiez, D. (2021). *Guía para la redacción de un derecho de la economía social y solidaria*. ESS Foro Internacional.

Illescas Ortiz, R., y Perales Viscasillas, P. (2003). *Derecho mercantil internacional. El Derecho uniforme*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.

Kamba, W. J. (1974). Comparative Law: A Theoretical Framework. *International and Comparative Law Quarterly*, 23(3), 485-519. <https://doi.org/10.1093/iclqaj/23.3.485>

Lacroix, G., y Slitine, R. (2023). *L'économie sociale et solidaire*. Presses universitaires de France, Humensis.

Monaco, R. (1960). Comparaison et rapprochement des législations dans le marché commun européen. *Revue Internationale De Droit Comparé*, 12(1), 61-74.

Oliveira, R. F. (2008). *Harmonização Jurídica no Direito Internacional*. Quartier Latin.

Parra Aranguren, G. (1998). *Estudios de Derecho Mercantil Internacional*. Universidad Central de Venezuela.

Perrone, N. M., y Barral, W. (2007). El parlamento del Mercosur. ¿un avance hacia la institucionalización? *Agenda Internacional*, 14(25), 237-247. <https://doi.org/10.18800/agenda.200702.010>

Piana, R. S., y Piana, F. P. (2019). Parlasur y política local. Estudio sobre la política internacional subnacional a partir de los parlamentarios de la provincia de Buenos Aires. *Revista De La Facultad De Derecho*, 10(1), 33-56.



- Porcelli, S., y Zhai, Y. (2010). The challenge for the harmonization of law. *Transition Studies Review*, 17, 430-455. <https://doi.org/10.1007/s11300-010-0166-y>
- Rodríguez, M. S. (2008). Bases de armonización legislativa en materia de salvataje de empresas en el Mercosur. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, 2(2), 91-125.
- Saguier, M., y Brent, Z. (2015). Regionalismo y Economía Social y Solidaria en Sudamérica. *Relaciones Internacionales*, 24(48).
- Schmutzer, A. K. M. (1966). Débats du Parlement Européen de juin 1965 (Primauté du droit communautaire et harmonisation des législations nationales). *Revue Internationale De Droit Comparé*, 18(1), 93-120.
- Simionato, F. A. M. (1997). Métodos de harmonização legislativa na UE e no Mercosul: uma análise comparativa. En M. Basso (Ed.), *Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados membros*. Livraria do Advogado.
- Swaton, S., y de Poorter, M. (2015). Mouvement coopératif et coopératives. En R. Holcman (Ed.), *Économie sociale et solidaire*. Dunod.
- Torres, A., y Díaz, J. P. (2011). MERCOSUR ambiental: ¿se trata de una mirada sólo desde el comercio o del avance de la dimensión olvidada? ¿Medio lleno o medio vacío? En G. Caetano (Ed.), *MERCOSUR 20 años*. Centro de Formación para la Integración Regional.
- Torres, M. A., y Moreil, S. (2025). El marco jurídico de la economía social y solidaria en Argentina. Configuración y evolución. *Anuario de la Facultad de Derecho Universidad de Extremadura*, 40(40), 207-240. <https://doi.org/10.17398/2695-7728.40.207>
- Vargas Gómez-Urrutia, M. (2000). *Contratación internacional en el sistema interamericano*. Oxford University Press.
- Viegas, V. L. (2004). Teoria da harmonização jurídica: alguns esclarecimentos. *Novos Estudos Jurídicos*, 9(3), 617-654.
- Viñas Farré, R. (1978). *La unificación del derecho internacional privado*. Conferencia de la Haya D.I. Pr. Bosch.
- Vuotto, M. (Ed.). (2003). *Economía Social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*. UNGS, Editorial Altamira, Fundación OSDE.
- Álvarez Macías, M. V. (2011). Origen y evolución de los Parlamentos en los procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur. *Colombia Internacional*, 74, 207-229. <https://doi.org/10.7440/colombiaint74.2011.09>

## Notas

<sup>1</sup> El Parlasur, a pesar de su naturaleza parlamentaria, no cuenta con competencias legislativas en sentido estricto (Álvarez Macías, 2011); (Carranza, 2017); (Piana y Piana, 2019). Sus competencias se limitan a tareas de iniciativa y de consulta, de modo semejante a lo que acontecía con la Comisión Parlamentaria Conjunta (Perrone y Barral, 2007); (Torres y Díaz, 2011).

**2** Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, artículo 4<sup>to</sup>, Inciso 14<sup>to</sup>.

**3** El Estatuto de las Cooperativas del Mercosur fue aprobado por el Parlamento el 28 de abril de 2009, siendo la primera propuesta de este tipo aprobada por el órgano parlamentario. El estatuto se origina en un proyecto elaborado por la Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur (RECM) a través de la labor de su Comisión Técnica (Cracogna, 2009); (Acuña, 2011); (Gonzalez y Dubitzky, 2022).

**4** La Propuesta de Declaración de Interés Regional del anteproyecto de norma sobre Economía Social y Solidaria fue aprobada por el Parlasur en el 26 de junio de 2023.

**5** Denominación obrante en la página web referente a actos institucionales del Parlasur. El texto de la declaración contiene como título completo el siguiente: Declaración de interés regional la ley que recomienda la implementación y armonización de las políticas públicas sobre economía social y solidaria como herramienta para el fomento a sus actividades productivas.

**6** Declaración N° 20 del Parlasur por la cual se declara de interés regional la Ley de economía social y solidaria aprobada por la Comisión de trabajo, políticas de empleo, seguridad social y economía social, 2023, artículo 1<sup>ro</sup>.

**7** Declaración N° 20 del Parlasur sobre interés regional de la Ley de ESS, 2023, artículo 2<sup>do</sup>.

**8** Declaración N° 20 del Parlasur sobre interés regional de la Ley de ESS, 2023, artículo 1ro.

**9** Declaración N° 20 del Parlasur sobre interés regional de la Ley de ESS, 2023, artículo 2do.

**10** Declaración N° 20 del Parlasur sobre interés regional de la Ley de ESS, 2023, Visto.

**11** Declaración N° 20 del Parlasur sobre interés regional de la Ley de ESS, 2023, Considerandos.

**12** Declaración N° 20 del Parlasur sobre interés regional de la Ley de ESS, 2023, Considerandos.

**13** Declaración N° 20 del Parlasur sobre interés regional de la Ley de ESS, 2023, Considerandos.

**14** Propuesta de anteproyecto de norma n°1 sobre economía social y solidaria del año 2022, elaborado por la Comisión de Trabajo, Políticas de Empleo, Seguridad Social y Economía Social del Parlasur.

**15** Propuesta Parlasur de anteproyecto de norma n°1 sobre ESS del año 2022

**16** Propuesta Parlasur de anteproyecto de norma n°1 sobre ESS, artículo 1<sup>ro</sup>.

**17** Propuesta Parlasur de anteproyecto de norma n°1 sobre ESS, artículo 1<sup>ro</sup>.

**18** Propuesta Parlasur de anteproyecto de norma n°1 sobre ESS, artículo 1<sup>ro</sup>.

**19** Propuesta Parlasur de anteproyecto de norma n°1 sobre ESS, artículo 2<sup>do</sup>.

**20** La Ley N° 19848 de Uruguay terminó incorporando una redacción semejante en su artículo 3<sup>ro</sup>. Sin

embargo, esta ley en su artículo 6<sup>to</sup> enuncia expresamente las figuras que integran el espacio social y solidario.

**21** Propuesta Parlasur de anteproyecto de norma n° 1 sobre ESS, artículo 2<sup>do</sup>.

**22** Propuesta Parlasur de anteproyecto de norma n° 1 sobre ESS, artículo 3<sup>ro</sup>.

**23** Según el texto del Anteproyecto, esta autoridad puede ser un Instituto o un Departamento.