

El cooperativismo como alternativa. La política eléctrica de la provincia de Córdoba (Argentina) entre 1930 y 1980

Cooperativism as an alternative. The electricity policy of the province of Córdoba (Argentina) between 1930 and 1980

Beatriz R. Solveira

bsolveira@gmail.com

Investigadora (jub.) CONICET. Argentina

RESUMEN

A diferencia de lo sucedido en otras jurisdicciones provinciales de la Argentina, en Córdoba el cooperativismo eléctrico fue visto por las autoridades públicas desde su surgimiento, como una alternativa viable frente a la explotación capitalista tradicional de la industria eléctrica y para lograr la electrificación del interior provincial. El propósito de este trabajo es analizar la actitud asumida por el Estado cordobés en relación con el cooperativismo eléctrico desde el surgimiento en 1930 de las primeras cooperativas de ese tipo en la provincia. Por lo tanto ese análisis, centrado exclusivamente en la provincia mediterránea pero enmarcado en la experiencia nacional e internacional del cooperativismo eléctrico, abarca un amplio período de medio siglo, entre la aparición de las primeras cooperativas eléctricas -que coincide con el despertar del Estado intervencionista- y el momento en que, desde el punto de vista eléctrico, Córdoba deja de constituir un sistema independiente y se incorpora al sistema interconectado nacional, y pone énfasis en la función asignada a las cooperativas por la primera política eléctrica integral con que contó esta provincia y que se pone en marcha en 1958. Esa función consistió en complementar la acción del Estado provincial en el sector eléctrico y supuso una activa política que promovió la constitución de nuevas cooperativas a través de la legislación, de la creación de la infraestructura eléctrica necesaria y de incentivos específicos como el apoyo financiero y el asesoramiento técnico, administrativo y jurídico.

Palabras clave: Cooperativismo; Electricidad; Políticas Públicas.

ABSTRACT

Unlike what happened in other provincial jurisdictions of Argentina, in Córdoba the electric cooperativism was seen by the public authorities, since its emergence, as a viable alternative to the traditional capitalist exploitation of the electrical industry and to achieve the electrification of the provincial interior. The purpose of this paper is to analyze the attitude assumed by Córdoba's government in relation to the first's electric cooperatives that emerged in 1930 in the province. Therefore, this analysis, centered exclusively in the Mediterranean province but framed in the national and international experience of electric cooperativism, covers a broad period of half a century, between the appearance of the first electric cooperatives -which coincides with the awakening of the interventionist State- and the moment in which, from the electrical point of view, Córdoba ceases to constitute an independent system and is incorporated into the national interconnected system; and emphasizes the function assigned to cooperatives by the first comprehensive electricity policy that this province had which was launched in 1958. This function consisted of complementing the action of the provincial government in the electricity sector and involved an active policy that promoted the creation of new cooperatives through legislation, the creation of the necessary electrical infrastructure and specific incentives such as financial support and technical, administrative and legal advice.

Key words: Cooperativism; Electricity; Public Policies.

Recibido: 10|04|18 - Aceptado: 03|09|18

1. INTRODUCCIÓN

En este trabajo la mirada se centra en el accionar de los poderes públicos provinciales respecto del cooperativismo eléctrico, en una etapa de la historia argentina caracterizada por la expansión de la intervención estatal en el sector eléctrico. El propósito es demostrar tres supuestos: 1) que entre 1930 y 1953 el surgimiento de las primeras cooperativas eléctricas contó si no con el amparo, al menos con la tolerancia gubernamental y que en esto fue decisivo el informe Río-Bobadilla de 1935; 2) que desde mediados de la década de 1950 el Estado provincial dejó en manos de las cooperativas la tarea de llevar la electricidad a las zonas aún no electrificadas, especialmente las rurales, dando lugar a una concertación entre el Estado y los cooperativistas eléctricos, que dio buenos resultados y cuya base fue la política de fomento del cooperativismo eléctrico; y 3) que pese a la actitud favorable mostrada por el Estado, éste no fue capaz de apoyar debidamente a las cooperativas en el plano financiero.

Para entrar en cuestión es necesario tener presente que desde fines del siglo XIX y durante las primeras décadas del siglo XX las cooperativas argentinas, al igual que las latinoamericanas, se desarrollaron principalmente por sus propios esfuerzos, pues el apoyo estatal fue en general algo excepcional y no en todos los países el sector contó con una reglamentación específica. La situación cambia en la segunda mitad del siglo XX cuando los gobiernos comenzaron a prestar atención a la acción cooperativa, porque vieron al cooperativismo como una institución que contribuye al desarrollo económico y social y a las cooperativas como auxiliares del Estado. Desde entonces el cooperativismo fue promovido y apoyado desde el Estado mediante legislación y políticas y programas públicos que abrieron nuevos espacios de desarrollo y expansión, favoreciendo un auge promocional del sector cooperativo en sus países.

El rol del Estado como promotor de las cooperativas se manifiesta de muy diversas formas y según Dante Cracogna implica ventajas e inconvenientes. Entre las ventajas, el fomento público contribuye a superar limitaciones económicas o culturales de las cooperativas, mientras que, por el lado de los riesgos, las cooperativas pueden perder autonomía, desvirtuar su razón de ser o constituirse en instrumentos al servicio de objetivos gubernamentales (1978: 104). Por su parte, al analizar el papel del Estado en el fomento del cooperativismo, Jorge Coque Martínez ofrece una interpretación similar y sostiene que, en términos generales, las políticas públicas que dieron impulso inicial al cooperativismo han tenido un impacto en su desarrollo posterior (2002: 153). En cualquier caso, el apoyo estatal a las cooperativas constituye una decisión política. El Estado puede fomentar, desestimular o mantener una posición de abstención. Jean Lacroix sostiene que respecto de la actitud del Estado hacia las cooperativas existe una amplia escala de situaciones que va desde la indiferencia hasta la tutela "benigna u hostil", y que con frecuencia un Estado puede tener al mismo tiempo actitudes diferentes dependiendo del tipo de cooperativa de que se trate (1978: 5).

En la historia del cooperativismo latinoamericano, un estudio de la OIT de fines del siglo XX propone una serie de etapas que corresponden al periodo aquí trabajado y que complementan las visiones anteriores. La primera etapa -*legislación específica*- abarca desde la tercera década de ese siglo hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial y en ella se sancionaron las primeras leyes específicas que estimularon a las incipientes cooperativas. Fue seguida por el periodo de la *posguerra* (1945-1960) en el que los gobiernos prestaron mayor atención a la acción cooperativa. En tercer lugar, se ubica el periodo del *auge promocional* que abarca toda la década de 1960 y en la que cobra impulso la acción oficial a favor del desarrollo cooperativo, surgiendo numerosos institutos de promoción en el nivel estatal y centros de educación cooperativa. Y finalmente la etapa que comienza en la *década de los setenta* que es cuando se producen retrocesos que se traducen en la negación de las bondades del cooperativismo, la aparición de corrientes muy críticas respecto al sector y el viraje de los gobiernos desde el apoyo incondicional a la indiferencia (OIT 1998).

En lo que se refiere específicamente a la legislación cooperativa en el mundo del siglo XX, Mogrovejo Mora y Vanhuynegem distinguen hasta 1989 tres modelos que expresan la actitud del Estado. El *prescindente*, propio de los países desarrollados cuya legislación se limita a regular a las cooperativas como una forma más de organización empresarial; el *absorbente*, que corresponde a los países socialistas y en el que las cooperativas quedan incorporadas al esquema de la

planificación central de la economía, formando parte integrante de ella; y, por último, el *promocional*, típico de los países en desarrollo, en los cuales el Estado considera a las cooperativas como instrumentos coadyuvantes al desarrollo económico y social, y por lo tanto las regula otorgándoles un tratamiento de fomento y control. Según estos autores, la legislación cooperativa latinoamericana en general se inscribe dentro del modelo promocional cuyas principales características son el *paternalismo*, el *intervencionismo*, el *reglamentarismo* y el *principismo*, porque el Estado brinda protección a las cooperativas a la vez que las somete a un amplio control, les otorga la autorización para funcionar y supedita a este permiso muchas de las actividades que desarrollan, las regulaciones legales -particularmente las de carácter administrativo- son tan numerosas como detalladas y complejas y la legislación reconoce un excesivo apego a la ortodoxia doctrinaria (Mogrovejo, R. et al. 2012: .54-55).

El marco conceptual expuesto servirá como referencia para el análisis de las políticas públicas cordobesas dirigidas al cooperativismo eléctrico, desde la creación en 1930 de la primera cooperativa eléctrica, la de Canals, y hasta comienzos de la década de 1980 cuando el universo de cooperativas distribuidoras de electricidad alcanza prácticamente las 250 existentes en la actualidad¹, en tanto que al problema del financiamiento del accionar cooperativo se lo analizará hasta la primera década del presente siglo XXI. Las fuentes utilizadas proceden en su mayor parte de archivos oficiales, de la Empresa Provincial de Energía de Córdoba y de publicaciones oficiales relacionadas con la industria eléctrica provincial.

2. INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1. Etapa 1930-1953

La actitud que el Estado adopte respecto de las cooperativas eléctricas es siempre importante para su desarrollo. Si bien a las cooperativas en general se les había otorgado reconocimiento legal mediante la ley nacional 11.388 sancionada en 1926, la actitud que el Estado -nacional o provincial- adoptó a través del tiempo respecto de las eléctricas osciló entre la indiferencia, el ataque y el considerarlas como una fuerza positiva para el cambio económico y social. Es evidente que la indiferencia y/o el ataque son actitudes que constituyen siempre un freno al desarrollo del cooperativismo, pero éste no fue el caso de Córdoba porque, a diferencia de lo sucedido en otras partes del país, allí el Estado provincial adoptó la última actitud.

La aparición de las primeras cooperativas eléctricas cordobesas coincide con el despertar del Estado intervencionista². Tanto en el ámbito nacional como en el provincial, la respuesta a la crisis de 1930 se manifestó a través de una activa participación del Estado en la regulación y la orientación de la economía y de la creación de nuevas instituciones y organismos públicos que reforzaron el aparato administrativo del Estado. Los servicios públicos no fueron ajenos a esa experiencia intervencionista y en el sector eléctrico cordobés la misma comienza a observarse con anterioridad al golpe de 1930, cuando en la legislatura provincial se debaten importantes proyectos hidroeléctricos que ponen en evidencia las deficiencias del ordenamiento legal de la industria eléctrica diseñado a fines de la primera década del siglo XX, basado en la idea de que el Estado era mal administrador y condicionado por la no disponibilidad de capitales nacionales susceptibles de ser invertidos en esa actividad.

Para la provincia de Córdoba, la década de 1930 es crucial porque marca el comienzo de la decidida política de intervención del Estado en el sector eléctrico y entre las razones que provocan tal intervención destaca sin ninguna duda la necesidad de apoyar el desarrollo industrial a través de un abastecimiento regular y suficiente de energía, pero, la motivación está dada, sobre todo, por la conveniencia de defender las fuentes provinciales de energía. Es así, que en las décadas de 1930 y 1940 el Estado provincial se fue preparando para asumir un rol protagónico no sólo como regulador sino también como empresario en el sector eléctrico, cuya situación se había convertido en un

¹ Entre 1983 y 2007 sólo se crean cuatro nuevas cooperativas distribuidoras de electricidad.

² El movimiento cooperativo eléctrico se inicia en Córdoba en el año 1930 cuando se crea la cooperativa de Canals, pequeña localidad ubicada al sureste de la provincia.

problema de Estado que exigió una inmediata solución, pero que en un primer momento no fue visto ni enfrentado del mismo modo por la clase política en su conjunto.

El lugar que las cooperativas eléctricas ocuparon en ese avance intervencionista fue definido en el informe que en 1935 presentó la Comisión de Estudio de Concesiones Eléctricas, creada en 1932 por el gobernador demócrata Pedro J. Frías. En ese documento conocido como Informe Río-Bobadilla, al delinear la política eléctrica futura respecto a las empresas del sector, esa comisión propuso una configuración que reservase a una entidad autárquica del Estado, bajo la fiscalización de los poderes públicos, las grandes centrales de generación y las líneas de transporte de energía y que concediera la distribución local a empresas particulares. Acerca de las empresas de distribución, y aquí lo importante para la cuestión tratada, el informe sugirió que con preferencia debía procurarse “la formación de sociedades de tipo cooperativista, en que se dé la condición de sana economía de identidad de quienes hacen las aportaciones a la empresa y de quienes usan de sus servicios”³.

Ese informe fue presentado al poder ejecutivo provincial al expirar el gobierno de Frías y fue su sucesor, el radical Amadeo Sabattini quien, si bien de un signo político contrario, prosiguió con la labor iniciada por aquél y recogió algunas de las sugerencias de la Comisión de Estudio de Concesiones Eléctricas, en particular la referida al papel que debían jugar las cooperativas en la evolución del servicio eléctrico. En su primer mensaje a la legislatura, en mayo de 1936, Sabattini formuló una novedosa propuesta, que cristalizaría dos décadas después, cuando aseguró que la producción y transporte de energía eléctrica, debía ser controlada por el Estado, pero que la distribución y el servicio público debía ser efectuado por “cooperativas de vecinos”. Como se puede apreciar en los planes sabattinistas las cooperativas tenían decididamente adjudicado el papel de entes distribuidores de energía, tal como sucedía en otras partes del mundo. A Amadeo Sabattini le sucedió en el gobierno otro radical, Santiago H. del Castillo, quien adhirió a la idea de que la política eléctrica debía orientarse resueltamente hacia la estatización de las grandes centrales de producción y las líneas de transporte, y que la distribución debía ser efectuada por los municipios.

En cuanto a las cooperativas, en cambio, su participación todavía era solamente aceptada en el discurso y cuando el interventor federal, general de brigada Alberto Guglielmone, dispuso por decreto de fines de 1944 la estatización del sector eléctrico mediante un ordenamiento legal de la industria eléctrica cordobesa propuesto por la Comisión de Estudio de Concesiones Eléctricas, si bien estableció la condición de servicio público y definió la política de Estado para la industria eléctrica en sus tres fases fundamentales -es decir, la producción, transporte y distribución-, se omitió especificar el rol que en la cuestión se adjudicaba a las cooperativas. Nada se legisló respecto a éstas, las que por lo tanto continuaron funcionando sin que se definiera su posición dentro de la política eléctrica provincial, pero con la aceptación implícita de las autoridades que no entorpecieron su accionar.

Esa medida adoptada por la intervención federal estableció la base legal del proceso que condujo a la estatización del sector eléctrico que, si bien comienza a efectivizarse desde fines de 1946 cuando el gobernador Argentino S. Auchter -el primero de la era peronista- decreta la caducidad de las concesiones eléctricas más importantes y que concentraban la casi totalidad del negocio eléctrico provincial.

2.2. Etapa 1953-1983

La política eléctrica que venía gestándose desde mediados de la década de 1930, culminó en 1953 con la creación de la Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC), a cuyo cargo quedó la generación, explotación, industrialización, transporte, distribución y comercialización de la energía eléctrica en todo el territorio de la provincia; el fomento y asesoramiento en la constitución de sociedades cooperativas que tuviesen por objeto la prestación del servicio público y privado de energía eléctrica, y el contralor posterior de su funcionamiento; y toda otra actividad vinculada con los servicios de energía eléctrica en que, por su naturaleza, el Estado provincial

³ Córdoba. *Los servicios públicos de energía eléctrica en Córdoba*. Córdoba, publicación oficial, 1936, p. 554.

debiese intervenir. EPEC monopolizaría el negocio eléctrico provincial y sus relaciones con el poder ejecutivo se mantendrían por intermedio del ministerio de obras públicas. La ley 4358 que crea EPEC definió la política eléctrica que rigió en la provincia en las décadas siguientes, según la cual la función que el Estado provincial se reservaba para sí era la de proveedor de la infraestructura eléctrica —es decir, la prestación de obras y servicios en gran escala—, mientras que la adecuación de esos servicios a las necesidades concretas de cada comunidad quedaba en manos de las cooperativas que actuarían como intermediarias entre el Estado y los usuarios.

En la implementación de la decidida política de fomento cooperativo no sólo intervino EPEC, sino también otros organismos creados con ese fin. En 1959 se organizó el Departamento de Promoción y Fomento Cooperativo, dependiente del ministerio de hacienda y previsión social y cuya función específica fue brindar apoyo a las cooperativas asesorándolas en cualquier situación⁴. Ese apoyo fue técnico, legal, contable o crediticio, y también mediante préstamos de equipos y la venta de diversos elementos necesarios para el mejor servicio. Al año siguiente, en ese departamento se instituye el Registro Permanente de Cooperativas⁵, repartición que se ocuparía del empadronamiento de las cooperativas existentes y de las que en el futuro se creasen en la provincia.

La ley de creación de EPEC es una medida legislativa que tendía a fomentar el accionar de las cooperativas y que convirtió al Estado en agente promotor del cooperativismo eléctrico a través de esa empresa y de los organismos que se crearan con posterioridad⁶. Esa política de fomento seguida respecto de las cooperativas se basaba en el convencimiento de que sería la constante colaboración entre ellas y EPEC, lo que permitiría el logro de los objetivos fundamentales de la política eléctrica que encaraba el gobierno de la provincia a través de su organismo especializado.

¿Por qué se opta por las cooperativas para gestionar la etapa de distribución y comercialización de energía eléctrica? Pues simplemente por razones económico-financieras, porque de esa manera el Estado evitaba hacerse cargo de un servicio público que no estaba en condiciones de prestar en forma directa. Sin embargo, a las cooperativas sólo se les asignó el servicio en las zonas con escasa densidad de población —pequeñas y medianas localidades del interior provincial y las áreas propiamente rurales—, porque en los grandes centros urbanos y en las zonas turísticas como el valle de Punilla el negocio eléctrico era rentable y al Estado le convenía que allí el servicio fuese prestado en forma directa por la empresa eléctrica provincial.

Si bien no se puede hablar de creación por parte del Estado, que es una de las posibles formas de surgimiento de las cooperativas que se enmarca en las políticas públicas (Tamayo Sáenz, 1997: 281), en Córdoba el Estado hizo cuanto pudo para promover su creación y la herramienta que utilizó no sólo representó para sí una elección por el fomento cooperativo, sino que constituyó un trascendente impulso para el desarrollo del sector cooperativo eléctrico. Desde el punto de vista del cooperativismo éste es un cambio fundamental pues a las cooperativas eléctricas se les comenzó a ver como la fórmula ideal de empresa de producción y distribución de electricidad en zonas poco urbanizadas, en especial las agrícolas. De esta manera y como sucedía en otras partes del mundo, desde entonces las cooperativas eléctricas cordobesas se convirtieron en el agente electrificador del campo, pues su función fundamental consistió en el tendido y explotación de líneas secundarias de distribución a baja tensión en zonas rurales; es decir, su participación en el negocio eléctrico se circunscribió a la fase de distribución y comercialización de energía.

Como en esa política a las cooperativas se les asignaba una función complementaria de la acción del Estado provincial, desde su creación EPEC fomentó decididamente la constitución de ese tipo de sociedades para que se hiciesen cargo del servicio en las localidades aún no electrificadas y especialmente en las zonas rurales, y con ese fin brindó información y asesoramiento. Pero EPEC no solamente promovió la formación de nuevas cooperativas, sino que también brindó a todas —las ya existentes y las nuevas— su permanente apoyo en las gestiones que realizaban ante el gobierno

⁴ Este organismo fue creado por decreto Nº 3662 Serie B del 29 de noviembre de 1959 y su primer jefe fue el contador Constancio Francisco Beltramo.

⁵ Ese registro fue creado por el decreto 634/60.

⁶ En este aspecto tanto EPEC como los organismos ya citados cumplieron en nombre del Estado similares funciones a las desempeñadas por la Federación Argentina de Cooperativas de Electricidad (FACE), cooperativa de segundo grado que asesoraba a sus afiliadas en asuntos eléctricos, económicos y jurídicos y les ofrecía ayuda financiera y capacitación técnica.

nacional en procura de la entrega de equipos mediante la concesión de créditos a largo plazo. Siempre en el marco de esa política EPEC también les vendió, prestó y/o arrendó motores, y transformadores que eran instalados con el control de sus empleados; colaboró en la preparación de los planos, estudios y documentación para licitar obras; les brindó asesoramiento técnico, legal, administrativo y contable y controló su funcionamiento mediante inspecciones periódicas. Además, esas medidas de fomento fueron acompañadas también por el apoyo financiero, cuestión que se tratará por separado en el siguiente apartado.

Esa política eléctrica comenzó a implementarse a fines de 1958 y en las dos décadas siguientes se ejecutaron diferentes planes destinados a crear una amplia y eficiente infraestructura eléctrica -centrales generadoras y líneas de transmisión- que alcanzara a todo el territorio cordobés a través de un Sistema Interconectado Provincial (SIP), objetivo que para 1980 se había prácticamente alcanzado. Ese progresivo avance del SIP fue muy provechoso para las cooperativas y permitió hacer realidad la política sabattinista que asignaba a las cooperativas el papel de entes distribuidoras de energía. Este cambio no solamente vino a equiparar en este aspecto a las cooperativas cordobesas con sus similares del resto del mundo, sino que además las benefició pues pudieron disponer de energía más barata que la generada con sus propios equipos e hizo posible su interconexión.

La eliminación de las fuentes generadoras locales, de reducida capacidad y en muchos casos obsoletas y con rendimientos antieconómicos, tuvo efectos positivos que empiezan a observarse claramente a partir de 1976 y se acentúan en los años siguientes hasta que a comienzos de la década de 1980 la energía generada por las cooperativas sólo representaba un 0,27% de la generación total provincial⁷, contra el 15% en 1958. Si a los resultados logrados por la política oficial respecto de las cooperativas los medimos en función de la participación porcentual de las mismas en el consumo de energía, que hacia 1960 era de alrededor del 3%, comprobamos que en 1980 esa participación crece hasta representar el 20,3% del total de energía vendida por EPEC. Esto está indicando que la contribución de las cooperativas al desarrollo eléctrico provincial fue importante.

3. EL ACCESO A SERVICIOS FINANCIEROS

3.1. El apoyo oficial

Una dificultad que siempre acompañó el arduo desarrollo del cooperativismo eléctrico en Córdoba y en el resto del país, fue su incapacidad para financiar tanto la instalación del servicio como las mejoras en su explotación, porque en materia de política crediticia las cooperativas estuvieron durante mucho tiempo libradas a su solo esfuerzo, y su desarrollo se vio afectado por limitaciones de igualdad respecto a otras formas de empresa. En los comienzos, algunas lograron que sus primeras instalaciones fueran financiadas sobre la base de créditos -comerciales o bancarios- a corto plazo y con altos intereses, pero esto no estuvo al alcance de todas. En 1926, casi simultáneamente a la sanción de la ley general de cooperativas 11.388 y a la creación de la primera cooperativa eléctrica argentina en Punta Alta, el Estado nacional dictó otra ley -la 11.380- sobre créditos a cooperativas, que facultaba al Banco de la Nación Argentina y al Banco Hipotecario Nacional a concederles créditos de hasta el 80% de la inversión total a realizar y pagaderos en cómodos plazos; sin embargo, tanto esos bancos oficiales como los privados, por lo general prestaron muy escasa atención a los requerimientos de crédito de las cooperativas eléctricas, acordándoles préstamos muy reducidos en relación con los montos de inversión y exigiendo avales y garantías personales de sus consejeros⁸. Años después fue el Banco de Crédito Industrial Argentino -creado en 1943- el que contó con líneas de crédito destinadas a los entes cooperativos y acordó

⁷ En 1980, sobre un total de 205 cooperativas existentes en la provincia, solamente 8 generaban su propia energía.

⁸ Esa iniciativa de 1926 fue completada luego por la ley 11.684 por la que se creó la Sección Crédito Agrario en el Banco de la Nación Argentina, en la que luego se crea la Inspección de Cooperativas a cuyo cargo estuvo "la supervisión del accionar de estas entidades y su impulso a través del crédito" (Girbal Blacha, 2003: 190).

algunos préstamos de tramitación muy laboriosa, pero muy pronto esta fuente de financiamiento también quedó prácticamente eliminada⁹.

Ese escaso e insuficiente apoyo financiero proveniente de instituciones bancarias nacionales, en la provincia de Córdoba podría haber sido reforzado por el banco oficial si el Estado provincial hubiese contado con los fondos necesarios. Pero esto no fue así. Concordando con la política favorable al cooperativismo eléctrico en 1940 se produjo una iniciativa parlamentaria que trató de lograr el apoyo de la banca provincial para que esas entidades pudiesen iniciar sus actividades. Se trata del proyecto de ley presentado por el senador radical Juan A. Más, que fue sancionado por la legislatura a fines de setiembre de ese año por considerarlo de "interés de orden general en el aspecto no sólo económico y financiero, sino también social"¹⁰. Esa ley facultaba al Banco de Córdoba para que, por cuenta del gobierno provincial, acordase a las cooperativas eléctricas establecidas dentro del territorio cordobés, préstamos especiales que representasen hasta un 60% del costo de las maquinarias y materiales a un interés del 5% anual, con garantía real o prendaria y por un plazo que no excediese de diez años. Para hacer uso de esos préstamos las cooperativas debían cumplir con los requisitos establecidos al respecto por las leyes nacionales y provinciales, poseer edificio propio sin gravamen y gozar de una concesión provincial o municipal para el uso de la vía pública con la instalación de redes para el suministro de corriente eléctrica, por un plazo no menor de 10 años a contar desde la fecha en que se iniciase la prestación de servicios.

La iniciativa fue recibida con general complacencia y contó con el apoyo del sector demócrata porque como manifestara uno de sus miembros, el senador David de la Torre Peña, era una "oportunidad magnífica para que el senado hunda bien el escarpelo en el trust eléctrico que en este momento está asolando la riqueza de la provincia"¹¹. Con todo, la ley 3877 fue vetada, muy a su pesar, por el gobernador Santiago H. del Castillo porque en el presupuesto general no había fondos disponibles para atender ese gasto y por lo tanto "el muy plausible objetivo que persigue la ley, sólo sería viable mediante fondos especiales que arbitrara el gobierno para destinarlos oportunamente a tales préstamos"¹². La incapacidad financiera del Estado provincial frustró así una plausible iniciativa que había sido calurosamente acogida por los cooperativistas. Durante su tratamiento legislativo quedó claramente demostrado que los poderes públicos cordobeses, sin distinción de color político, deseaban alentar a las cooperativas eléctricas para que la provincia se independizara de la tiranía que ejercían las compañías eléctricas extranjeras. Dos años después, el senado provincial envió al archivo este mensaje del gobernador por el cual devolvió observada la ley.

El panorama comenzó a cambiar en forma favorable durante la primera administración peronista, cuando el gobierno federal dispuso que los entes oficiales vinculados con la prestación del servicio eléctrico atendieran los problemas de financiamiento de las obras que realizaban las cooperativas, aunque esto no alcanzó para superar la dificultad representada por la incapacidad para financiar la instalación del servicio y esa política no se afianza hasta la sanción en 1960 de la ley nacional 15.336, que crea el Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI), y la resolución N° 29/63 de la Secretaría de Energía que permitió el acceso directo de las cooperativas a esta fuente crediticia que otorgaba préstamos a 15 años de plazo y 6% de interés. A partir de 1961, fue EPEC el organismo provincial que actuó como intermediario entre la Dirección Nacional de Energía y Combustibles y las cooperativas de electricidad en las tareas vinculadas con la distribución y contralor del auxilio financiero federal asignado por el FEDEI para cubrir déficit de explotación y fueron numerosas las cooperativas y usinas particulares beneficiadas con ese tipo de préstamos. No obstante, esos aportes nacionales, no fueron suficientes pues siguieron faltando las fuentes crediticias para el desenvolvimiento de corto plazo y para la diversificación de actividades y por lo tanto fue necesario que la acción del gobierno nacional fuera complementada por la de los

⁹ Durante toda la gestión peronista (1946-1955) las cooperativas eléctricas se beneficiaron con créditos a bajo costo otorgados especialmente por el Banco de Crédito Industrial Argentino. Entre las cooperativas cordobesas figuran la Cooperativa Eléctrica de Oncativo Ltda., la Cooperativa de Electricidad de Colonia Caroya Ltda. y la Cooperativa de Luz y Fuerza Motriz Ltda. de Oliva (Girbal Blacha, 2003: 98).

¹⁰ Diario de sesiones del Senado provincial, 1940, t. 1, p. 620.

¹¹ *Ibidem*, p. 626.

¹² *Ibid.*, t. II, p. 897.

provinciales, que en el caso de la provincia mediterránea también se realizó por intermedio de la empresa eléctrica provincial.

Cuando se sanciona la ley 15.336 las autoridades de EPEC ya habían dispuesto la creación del "Fondo para Fomento de Sociedades Cooperativas de Electricidad"¹³, el que se formaría con recursos provenientes de la ley de presupuesto o de leyes especiales y con los intereses devengados por los préstamos a acordar con tales recursos. Esa ayuda financiera formaba parte de la política de fomento de las sociedades cooperativas llevada adelante por el gobierno provincial a través de EPEC¹⁴ pero, si bien complementó la financiación ofrecida por el gobierno federal, no fue todo lo efectiva que se esperaba debido a que los fondos votados por la legislatura no alcanzaron a cubrir el volumen de los pedidos formalizados por las cooperativas, que apenas lograban hacer frente a las necesidades propias de la explotación del servicio¹⁵.

3.2. Electrificación rural

Si bien las cooperativas eléctricas fueron precursoras eficientes de la electrificación rural, en esto también era necesario el apoyo crediticio oficial y/o privado que tardaron en conseguir. La electrificación del agro fue una cuestión que los poderes públicos aplazaron y casi hasta comienzos de la década de 1970 no planificaron ni un metro de línea rural, porque el costo de este tipo de línea es muy elevado. En el caso de Córdoba el apoyo financiero que el Estado provincial brindó a las cooperativas eléctricas desde los años 50' muy pocas veces permitió encarar el tendido de líneas que llevaran la electricidad hasta el campo propiamente dicho y generalmente el servicio cooperativo sólo benefició a las poblaciones, en muchos casos pequeñas, pero no a su zona de influencia. De acuerdo con la política diseñada en los años 50', el Estado provincial se encargó de proveer la infraestructura eléctrica básica mediante la construcción de centrales generadoras -en este caso, especialmente regionales-¹⁶ y de líneas de transporte, y las cooperativas se convirtieron en el vehículo más idóneo en la etapa de distribución y comercialización de energía construyendo, con el apoyo de EPEC, las obras necesarias a tal fin. Este rol complementario de las funciones de EPEC y de los propósitos del Estado, que las cooperativas cumplieron por lo general con eficiencia, está presente en todos los planes de electrificación rural ejecutados en forma integral y continua desde comienzos de los años 60', en los que el accionar de la empresa oficial a través del trabajo de su personal especializado promovió numerosas *reuniones pro electrificación rural* destinadas a la preparación de los proyectos de las obras a ejecutar por las cooperativas.

Pero ese apoyo estatal llegó cuando la electrificación rural ya había sido iniciada por algunas cooperativas que, convencidas de su necesidad e importancia, habían planificado la extensión de sus líneas hacia las áreas rurales de sus zonas de influencia, en un primer momento en las chacras y quintas aledañas a la ciudad capital y luego en zonas más alejadas del interior provincial¹⁷, de modo que a fines de esa década ya se habían construido diez líneas de ese tipo,

¹³ Resolución N° 4323, del 22 de noviembre de 1958. En ella se preveía la reglamentación pertinente, como así también el contrato tipo a que se sujetarían las partes.

¹⁴ La cooperativa cordobesa de Colonia Caroya llevó adelante una exitosa experiencia que luego fue seguida por la de Eldorado (Misiones) y por varias cooperativas mendocinas, sin embargo, para 1960 en la Argentina la electrificación rural todavía era una asignatura pendiente.

¹⁵ En algunos casos, los préstamos fueron utilizados en el mejoramiento de las maquinarias y líneas de distribución y en otros para realizar las obras eléctricas más necesarias y urgentes como para iniciar la prestación del servicio. Es más, EPEC no sólo concedió préstamos en efectivo, también prestó y/o arrendó motores, transformadores y elementos básicos y complementarios para el mejoramiento en la prestación del servicio, los que eran instalados con el control de sus empleados.

¹⁶ En 1968 se inauguró la central regional de Isla Verde y en 1981 la de General Levalle, ambas en la zona sur del territorio provincial.

¹⁷ Para mediados de la década de 1960 las zonas comprendidas entre Colonia Caroya y Colonia Tirolés, Alta Gracia y Rafael García, Río Segundo y Lozada, General Cabrera y Carnerillo estaban ya electrificadas y se habían comenzado a ejecutar diversos proyectos que habrían de beneficiar la zona sur del territorio provincial, en torno a las localidades de Holmberg, Vicuña Mackenna, Tosquita, Coronel Moldes y Eduardo Bulnes (en el departamento Río Cuarto), de Laboulaye y Melo (en el departamento Presidente Roque Sáenz Peña), en el sur de Bell Ville (departamento Unión) y al oeste de Holmberg (departamento Río Cuarto) y en la zona centro se trabajaba entre las poblaciones de Matorrales y Oncativo (departamento Río Segundo).

catorce estaban en obra y otras ocho listas para iniciar los trabajos. En todos los casos las obras fueron financiadas con préstamos otorgados por el gobierno provincial, porque las cooperativas no estaban en condiciones de afrontar por sí mismas la construcción de las líneas de distribución rural.

Faltaba mucho por hacer y se carecía de un marco legal en el que se insertara la acción tanto del Estado como de las cooperativas. La situación cambia cuando en 1971, durante el gobierno de facto encabezado por Helvio Nicolás Gouzen, se sanciona la ley 5252 que declaró de interés provincial y de urgente necesidad para el desarrollo agropecuario la promoción y ejecución de obras de electrificación rural en todo el territorio provincial, entendiendo por tales a aquéllas destinadas a proveer de energía eléctrica a los predios rurales y/o plantas industriales de actividades afines radicadas en la zona de influencia de las obras de electrificación¹⁸. El costo total de las obras estaría a cargo de los contribuyentes y sería prorrateado entre ellos en la siguiente proporción: un 20% por partes iguales, un 50% en proporción a la superficie del predio y el 30% restante directamente proporcional a la potencia demandada por el contribuyente o por el futuro usuario del servicio público rural de electricidad. Cada cooperativa debería financiar a los contribuyentes, como mínimo, el 60% del costo de las obras de electrificación obligatoria, con un plazo igual al que le fuese concedido a ella por la entidad crediticia que hubiese otorgado el préstamo a tales fines; el saldo hasta cubrir el 100% sería aportado por los contribuyentes en un máximo de cuatro cuotas iguales.

Es evidente que la ley 5252 confirmó definitivamente el papel insustituible que las cooperativas eléctricas desempeñarían en el proceso de electrificación de las áreas rurales y marcó el comienzo de una etapa en que ese proceso adquirió un ritmo más acelerado. La acción mancomunada llevada adelante por el Estado provincial, a través de EPEC, y los entes cooperativos fue decisiva para la electrificación de las áreas rurales, aunque también hay que señalar que este proceso se vio favorecido por los programas nacionales de electrificación rural, que contaron con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco de la Nación Argentina y de la Secretaría de Estado de la Nación. De acuerdo con el Primer Programa Nacional de Electrificación Rural, la financiación se hizo de la siguiente manera: Banco Interamericano de Desarrollo, 40%; Banco de la Nación Argentina, 20%; Secretaría de Estado de la Nación, 20%; usuarios, 20%.

3.3. Una exitosa solución al problema del financiamiento

El apoyo financiero ofrecido tanto por la provincia como por los organismos nacionales no alcanzó para satisfacer las necesidades de las cooperativas cuya situación financiera siguió siendo un problema sobre todo porque la política de tarifas planteó serias dificultades para el desarrollo de la cooperación eléctrica. Durante muchos años la estabilidad económica argentina permitió a las cooperativas eléctricas mantener tarifas que eran de por sí el mejor medio de promoción y propaganda del sistema, pero cuando el país entró en la corriente inflacionaria y se manifestó agudamente la política de regulación y control de precios, las cooperativas, a pesar de o tal vez por ser entidades de bien público sin fines de lucro, sufrieron las consecuencias de ese régimen indiscriminado de control de sus tarifas. La política demagógica aplicada a las tarifas de los servicios públicos creó a las empresas estatales situaciones muy difíciles en tanto que las cooperativas, limitadas por los controles estatales y por las tarifas oficiales, debieron trabajar con márgenes tan reducidos que no les permitieron una razonable amortización y renovación de sus equipos. Problemas de política laboral y tendencias estatistas crearon también dificultades que en la última década del siglo pasado se agravaron todavía más y demostraron que la solución para contrarrestar las políticas neoliberales era recurrir al crédito solidario.

La idea venía siendo propiciada por pacíficas y persistentes acciones desarrolladas a lo largo de más de dos décadas, a partir de la concepción estratégica de un destacado especialista en

¹⁸ Los encargados de realizar los estudios dirigidos a determinar las necesidades y a satisfacerlas, mediante “un racional y económico abastecimiento de energía eléctrica” desde las fuentes de producción que operaba la EPEC hasta las zonas rurales, serían esa empresa oficial y el ministerio de agricultura y ganadería, los que actuarían —conjuntamente— con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

cooperativas: el tenaz contador Constancio F. Beltramo¹⁹, y culminó a mediados de 1992 con la creación del Instituto de Financiamiento de Cooperativas de Servicios Públicos (IFICOSEP), que es una cooperativa de cooperativas de carácter estrictamente financiero que organiza el crédito solidario en beneficio de su membresía y sus respectivos lugares de actuación. Hasta ese entonces, la integración de las cooperativas eléctricas y de servicios públicos existentes en distintas localidades del interior provincial, se expresaba a través de la pertenencia a federaciones, con objetivos de defensa del interés común mediante acciones de tipo gremial. Así es como en la provincia de Córdoba unas 130 cooperativas se encontraban nucleadas en la Federación Argentina de Cooperativas de Electricidad y Otros Servicios Públicos Ltda. (FACE), con alcance nacional, mientras que otras 80 entidades estaban adheridas a la Federación de Cooperativas Eléctricas y de Obras y Servicios Públicos Ltda. de la Provincia de Córdoba (FECESCOR), de alcance provincial.

Con fecundas acciones a lo largo de veinte años de vida institucional, y a pesar de los fuertes *shocks* económicos, nacionales e internacionales, que trajeron serias consecuencias a la economía argentina, actualmente la membresía del IFICOSEP alcanza a 111 asociadas, las que, mediante un aporte continuo que no restringe sus finanzas, obtienen grandes beneficios por su participación en esta organización inter-cooperativa. Esa favorable respuesta de las cooperativas de primer grado hizo posible que, desde 1995, el IFICOSEP pudiera dar una solución eficaz a sus problemas de liquidez, otorgándoles adecuados soportes financieros para resolver situaciones provocadas por la difícil coyuntura económica del país, impulsada por la crisis externa. Las líneas de créditos habilitadas son varias: 1) Para financiamiento de proyectos según montos y plazos de amortización a considerar; son créditos pagaderos en cuotas iguales según el sistema francés que incluyen una tasa de interés del 21% nominal anual sobre saldos. 2) Para cubrir necesidades transitorias de liquidez por montos y plazos de pago a considerar pero que en ningún momento podrá exceder de 6 meses; estos créditos se instrumentan en documentos de pago único con un interés sobre saldos y se cobra por anticipado. 3) Ambas líneas de crédito contribuyen a sufragar los gastos de funcionamiento del Instituto con una suma equivalente al 20% de los intereses de cada préstamo.

Las cooperativas asociadas al IFICOSEP pudieron entonces apreciar la importancia de contar con un organismo financiero especializado de su propiedad, al cual dirigirse frente a la necesidad de ayuda rápida y a tasas de interés viables, que en nada afectan sus estructuras de costos y, lo que es más importante, sin necesidad de garantías reales o la exigencia del aval de los propios consejeros, práctica común que se les requería al solicitar asistencia financiera a cualquier entidad bancaria.

Además de la atención crediticia, el IFICOSEP ofrece otros tipos de prestaciones. En efecto, su accionar no se limita solamente al otorgamiento de créditos a las cooperativas asociadas, sino que también les ofrece otros importantes servicios, tales como la promoción de la vinculación directa entre ellas; el otorgamiento de avales, fianzas u otras garantías que las mismas requieran; la provisión de liquidez y el servicio de administración de los fondos de sus asociadas. Junto a esta última, que tuvo un fuerte impacto en sus cooperadas, otra importante actividad del IFICOSEP fue la organización de una estructura de compras agrupadas y de venta anticipada de energía eléctrica, a la cual adhirieron buen número de cooperativas de servicios públicos, que se beneficiaron con los retornos propios de las compras en volumen y los atributos específicos de los sistemas de venta.

4. CONCLUSIONES

En trabajos anteriores ya se ha sostenido que el cooperativismo no puede ser impuesto desde afuera, pero que la acción concertada del Estado y los cooperativistas puede vigorizar un

¹⁹ En una nota anterior ya se dijo que en 1959 el contador Beltramo había sido designado como jefe del Departamento de Promoción y Fomento Cooperativo de la Provincia de Córdoba. Mientras desempeñaba ese cargo, que ejerció durante 14 años, presentó su tesis doctoral cuyo tema es: "La Sociedad Cooperativa y sus Problemas de Financiamiento". Su espíritu cooperativista lo impulsó luego, cuando ya había dejado ese cargo oficial, a continuar bregando por solucionar el problema financiero que enfrentaban las cooperativas.

movimiento cooperativo, haciéndolo poderoso y dinámico, tanto en términos de actividad económica como en su rol de expresión de los intereses y aspiraciones de sus integrantes, que son personas que con el objeto de mejorar su suerte económica y social optan por administrar empresas democráticamente controladas, y cuya reivindicación principal hacia el Estado es la del reconocimiento de su derecho a la existencia y al desarrollo. En Córdoba la experiencia pareciera demostrar que esa concertación entre el Estado y los cooperativistas eléctricos dio buenos resultados, al tiempo que también se puede afirmar que en la mayor parte del periodo considerado en esta ponencia se percibe una actitud oficial positiva hacia el fenómeno cooperativo eléctrico.

No obstante, tanto al comienzo como al final se observa una relativa invisibilidad en las políticas provinciales relativas al cooperativismo eléctrico. En el primer caso, porque si bien en el discurso que acompañó al proceso de elaboración de la política hacia el sector eléctrico, las cooperativas tuvieron asignada una función específica en ese negocio, tal discurso no cristaliza hasta mediados de la década de 1950, aunque durante las dos décadas anteriores, las primeras cooperativas contaron si no con el amparo, al menos con la tolerancia oficial. En la etapa final, porque no hay una actualización expresa de esa política mediante medidas que respondan a las necesidades cambiantes del accionar cooperativo.

Es en la etapa central, que corresponde al período denominado por la OIT como *legislación específica* y que se relaciona con el modelo *promocional* propuesto Mogrovejo Mora y Vanhynnegrem, cuando aquella actitud positiva se manifiesta en la legislación, a través de diferentes medios instrumentales de promoción y estímulo, que no se quedaron solamente en exenciones tributarias como sucedía en otras partes de América Latina, y cuando la combinación del papel del Estado construyendo la infraestructura y entregando a las cooperativas su administración, realza la importancia de la gestión privada a través de las cooperativas; es decir, se consagra como ejemplo a seguir la saludable asociación pública y privada, en la que el Estado utiliza al sistema cooperativo como instrumento especialmente del desarrollo rural.

En el financiamiento del accionar cooperativo, la creación del IFICOSEP fue crucial como alternativa ante la inercia y/o ineficacia del Estado provincial, que fracasó pues fue incapaz de brindar el apoyo financiero que las cooperativas necesitaban. Con el aporte solidario de las cooperativas miembros, este organismo también cooperativo fue, en cambio, capaz de paliar sus contingencias financieras temporales, permitiéndoles realizar las más diversas obras, desde estaciones transformadoras y líneas de distribución hasta sedes sociales y centros recreativos, y también la adquisición de vehículos. Con el IFICOSEP quedó demostrado que la débil integración que caracteriza por lo general al cooperativismo y que limita sus bondades, puede ser superado si las cooperativas se esfuerzan por trabajar de manera unida e integrada, superando la tendencia individualista, así como el débil nivel de integración que sin duda afecta la capacidad de negociación con los organismos estatales para promover más y mejores políticas públicas para el sector.

REFERENCIAS

1. Coque Martínez, Jorge. "Las cooperativas en América Latina: visión histórica general y comentario de algunos países tipo". *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, CIRIEC-España, 2002, n° 43, extraordinario, pp. 145-172.
2. Cracogna, Dante: "El cooperativismo en América Latina: realidad y perspectiva". En: Marinho, L.; Medina, H.; Carbonell De Masy, R. y Cracogna D.: *América Latina: Economía y Cooperativismo*. Buenos Aires, INTERCOOP, 1978, pp. 89-112.
3. Girbal Blacha, Noemí. *Mitos, paradojas y realidades en la Argentina peronista (1946 - 1955). Una interpretación histórica de sus decisiones político - económicas*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, 2003.
4. Lacroix Jean. "Las cooperativas y el estado", *Revista de Idelcoop*, Volumen 5, 1978, N° 18/19.
5. Mogrovejo, Rodrigo; Mora Alberto y Vanhuynegem Philippe (Eds.): *El cooperativismo en América Latina. Una diversidad de contribuciones al desarrollo sostenible*, La Paz, Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2012.
6. OIT (Organización Internacional del Trabajo). *Creación de un clima positivo y condiciones favorables para el desarrollo cooperativo en América Latina*. <<http://www.ilo.org./public/spanish/employment/ent/papers/latiname.htm>>, 1998.
7. Tamayo Sáenz, Maneul. "El análisis de las políticas públicas". En Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto. (comps.), *"La nueva Administración Pública"*, Madrid, Alianza Universidad, 1997.

FUENTES

8. Argentina. *Síntesis estadística de las sociedades cooperativas*, Años 1962-1980.
9. Córdoba. *Los servicios públicos de energía eléctrica en Córdoba*. Córdoba, publicación oficial, 1936.
10. Córdoba. *Ordenamiento legal de la industria de servicios públicos de energía eléctrica en la provincia de Córdoba*. Córdoba, publicación oficial, 1944.
11. Córdoba. *Plan de Energía Eléctrica, Informe de la Comisión especial designada por el Poder Ejecutivo Provincial*. 1957, mimeografiado.
12. FACE (Federación Argentina de Cooperativas de Electricidad y otros servicios públicos Limitada), *Anuario estadístico año 1983*.