

## Los ministerios de Bienestar Social y Economía, y el movimiento cooperativista argentino durante la última dictadura

**María Florencia Osuna**

Universidad Nacional de General Sarmiento/  
Universidad Nacional de La Plata/ Consejo Nacional  
de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina)

### Resumen

Este artículo busca responder, desde un análisis de caso particular, una pregunta más general: ¿De qué manera se anudaban las relaciones entre el Estado y la sociedad civil durante la última dictadura? ¿Qué vínculos se tejieron entre las agencias estatales y los actores sociales portadores de intereses particulares? Para responder estas preguntas se estudia la relación entre el Estado y el cooperativismo de crédito durante la última dictadura argentina a partir del análisis de las iniciativas de la Secretaría de Promoción y Asistencia Social (SEPAS), dependiente del Ministerio de Bienestar Social (MBS), y del Ministerio de Economía. En este sentido, el propósito del trabajo también es observar las propuestas divergentes que existieron en el interior del Estado (en este caso, entre Bienestar Social y Economía), los conflictos que esto generaba y el comportamiento de los actores sociales frente a este Estado heterogéneo y fragmentado.

**Palabras clave:** católicos; cooperativismo; Ministerio de Bienestar Social; Ministerio de Economía; dictadura.

**Artículo recibido:** 06/07/16; **evaluado:** entre 20/07/16 y 25/08/16; **aceptado:** 12/09/16.

## **Introducción: de la Secretaría de Promoción y Asistencia de la Comunidad a la Secretaría de Promoción y Asistencia Social**

En el año 1966, durante la dictadura presidida por el Gral. Juan Carlos Onganía, fue creado el Ministerio de Bienestar Social (MBS) y, dentro de este, la novedosa Secretaría de Promoción y Asistencia de la Comunidad (SEPAC) que debía encargarse de crear las condiciones para un futuro modelo social, político, cultural y económico que reposaría sobre la base del orden municipal y que consistiría en la libre y armoniosa relación de las “organizaciones intermedias”, como las ligas de padres de familia, los gremios, las sociedades de fomento, las mutuales, las cooperativas y la empresa privada (Gomes, 2011,2014; Giorgi, 2014). La participación comunitaria era vinculada, por parte de algunos actores estatales católicos, con los Principios de la Doctrina Social de la Iglesia, tal como aparecen en distintas encíclicas papales desde fines del siglo XIX. Los Principios que más destacaban eran los de Subsidiariedad del Estado, Supletoriedad, Participación y Solidaridad que, en términos generales, indicaban que las organizaciones intermedias debían participar activa y solidariamente en la resolución de sus problemas sin esperar la intervención del Estado, al tiempo que se le otorgaba una mayor importancia al nivel municipal. Este ideario tenía una base católico comunitarista que se entrelazó con la convicción de la importancia de la activa participación de la comunidad para lograr el desarrollo nacional, según las teorías que sostenían distintos organismos internacionales en los años cincuenta y sesenta.

Una de las líneas centrales de intervención de la SEPAC del gobierno de facto de Juan Carlos Onganía (1966-1970) era la promoción del mutualismo y el desarrollo de cooperativas, pensadas como entidades capaces de contribuir a la solución de problemas de ocupación, producción, servicios, consumo, comercialización y crédito local (1). En sus discursos, el Secretario de la SEPAC, Raúl Puigbó, señalaba que el cooperativismo era un “elemento esencial para un desarrollo rápido y armónico”, y agregaba que “si en nuestra sociedad no existen marcados antagonismos y conflictos clasistas, en buena medida ello es consecuencia de la contribución del cooperativismo como elemento de equilibrio y de solidaridad sociales” (2). Esto indica la gran importancia que estos funcionarios católicos que reclutaba el MBS le otorgaban al cooperativismo, aunque también al mutualismo, para los propósitos desarrollistas del gobierno. En el año 1969 la Argentina fue sede de la Primera Conferencia Interamericana sobre Cooperativismo. El Secretario de la SEPAC, Pedro Martínez Segovia, volvió a reafirmar la idea de que “el cooperativismo es un instrumento eficaz para el desarrollo” y un “elemento coadyuvante al logro de la paz social y a una mejor distribución de la riqueza”, y permitiría

lograr el cambio social que buscaba el régimen (3). Por su parte, el ministro de Bienestar Social, Conrado Bauer, defendía el cooperativismo y se oponía a “las primeras concepciones materialistas del juego incondicionado de la oferta y la demanda” y el “el individualismo egoísta estimulado por el nacimiento de la sociedad industrial”. Luego, afirmaba que “no se trata solamente de fundar cooperativas aumentando su número, sino de normativizar sobre la misión que deben cumplir, su organización, su funcionamiento y su proyección en la vida de la comunidad” (4).

La actualización normativa en materia de cooperativas recién se llevaría a cabo con la creación del Instituto Nacional de Acción Mutua en 1971 y con la ley de cooperativas N° 20337 del año 1973. En la gestión de José López Rega frente al MBS, la SEPAC se llamaría Secretaría de Estado de Coordinación y Promoción Social y, si bien la formulación de sus objetivos no era diferente a la de la Revolución Argentina, dentro de esta Secretaría tendría mayor relevancia la acción de la Dirección Nacional de Emergencias Sociales (DINES) (Osuna, 2016).

La Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia Social (SEPAS) de la última dictadura argentina (1976-1983) encontró su origen, entonces, en la agenda de problemas del MBS impulsado durante el gobierno de Onganía; más específicamente, la herencia institucional directa se vinculaba con la SEPAC creada en 1966. La SEPAS retomó deliberadamente varios de los principios, fundamentos y lineamientos que diez años antes había institucionalizado esa primera Secretaría, estableciendo algunas líneas de continuidad entre una y otra. De hecho, el diario La Razón afirmaba el 29/04/1976 que esa “Secretaría de Estado supo realizar su primera reunión nacional entre el 27 y el 31 de marzo del año 1967”. También anunciaba que en esa reunión, realizada nueve años antes, se establecieron pautas “que ahora son reexaminadas”. Sin embargo, ya no se hablaba de “cambios de estructuras” y de “revoluciones”, aunque los principios de la Doctrina Social de la Iglesia siguieran erigiéndose como el leitmotiv de la acción ministerial.

El Secretario de la SEPAS, Comodoro (RE) Ramón Gatiús, explicó que los objetivos centrales del área eran, por un lado, la “Promoción y desarrollo de la comunidad”. Para llevar a cabo este objetivo, se encontraba la Coordinación de Áreas de Promoción Comunitaria con programas similares a los del “Onganiato”: comedores escolares, áreas de frontera (5), agua potable, centros comunitarios, promoción de comunidades aborígenes, capacitación y asistencia técnica (6). Por otro lado, la SEPAS debía encargarse de la “asistencia en estados carenciales individuales y colectivos” y, en este sentido, las necesidades puntuales de la población eran cubiertas a través del área de Coordinación de Asistencia Social que daba apoyo financiero mediante subsidios, prestaciones sociales y asesoramiento técnico para prestación de servicios

a individuos, grupos y comunidades, pero, sobre todo, a las denominadas “entidades de bien público”. La SEPAS era la encargada del registro y financiamiento de este tipo de asociaciones civiles. Además de las cooperativas y mutuales, diversas entidades privadas y católicas recibían subsidios y apoyo de la SEPAS. Las políticas de subsidios a entidades, cooperativas y mutuales eran consideradas dentro del espectro de la asistencia social, ya que el sentido que tiene esa concepción católica de la asistencia es el de Supletoriedad, es decir, el Estado se supone que ayuda (con dinero e instrucción) para que la persona, el grupo o la asociación pueda valerse en el corto plazo por sus propios medios. La SEPAS, respaldándose en el principio de Subsidiariedad y al igual que durante la denominada Revolución Argentina, se ocupaba entonces de la promoción, regularización, registro y fiscalización de las cooperativas y la acción cooperadora, y de las mutuales. En relación con esto, dependían de esta agencia el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y el Instituto Nacional de Acción Mutual.

La SEPAS le otorgaba una gran importancia a la función social de las diferentes entidades mencionadas, ya que para la Secretaría ejemplificaban el orden social que los funcionarios ilustraban al defender los Principios de la Doctrina socialcristiana. Por este motivo, en el período analizado, estas instituciones recibieron la ayuda del Estado en forma de asistencia técnica y subsidios. Entonces, a partir de la concepción subsidiaria del Estado, la Secretaría daba importancia, apoyo y estímulo a las organizaciones intermedias públicas y privadas como mutuales, cooperativas, sociedades de fomento, clubes, bibliotecas, entre otras (7). Se consideraba que las organizaciones que surgían de la comunidad eran las que mejor entendían sus problemas y las más indicadas para resolverlos: “quien sufre los problemas son quienes saben cuáles son las soluciones adecuadas. El mutualismo y el cooperativismo demuestran que la acción en común de núcleos de población posibilitan soluciones que el Estado no podría dar con la misma eficiencia” (8). Desde el primer año de la dictadura, Bardi y Gatiús buscaron acercar estas instituciones de diferentes maneras. Además de la ayuda económica que recibían, también eran invitadas al Ministerio y a los diferentes eventos y conmemoraciones realizados. Como veremos a lo largo del artículo, a pesar de estas iniciativas hacia las cooperativas, el cuadro fue más complejo debido a las posiciones encontradas y los proyectos divergentes que comenzaron a surgir en otras carteras como Economía y Hacienda.

### **Las cooperativas en contexto: apropiaciones de izquierda y de derecha**

Es posible detectar distintas vertientes ligadas al movimiento cooperativista nacional e internacional. Si bien en sus orígenes algunas estuvieron vinculadas con el socialismo y la Doctrina Social de la Iglesia e, incluso, con la pertenencia a una colectividad o nacionalidad determinada, los regímenes autoritarios europeos del siglo XX también realizaron su propia lectura y apropiación del cooperativismo, por lo cual ubicarse en este campo problemático es una tarea un tanto compleja; sobre todo porque los funcionarios de la Armada Argentina que dirigían el MBS reconocían que los fundadores del cooperativismo nacional eran Juan B. Justo y Enrique Ruiz Guiñazú del Partido Socialista (PS) argentino. Incluso, les rendían homenajes desde los boletines oficiales del ministerio (9). En este sentido, por ejemplo, afirmaban: “No siempre ocurre que la idea de unos pocos se transforme con el tiempo en la base de un movimiento tan grande y organizado como en la actualidad lo es el cooperativismo argentino” y, además de las palabras de agradecimiento, les rendían homenajes (10).

¿Cómo entender, entonces, el lugar otorgado por los militares al cooperativismo? ¿Qué políticas desarrollaron? ¿Se asemejaba a las apropiaciones realizadas por los regímenes autoritarios europeos? ¿Qué vínculos tejieron con las entidades representativas del movimiento cooperativista? Para entender este lugar, es preciso realizar un breve rodeo por la historia de este movimiento.

Como explica Daniel Plotinsky, en sus orígenes el cooperativismo estuvo asociado con las iniciativas populares, en algunos casos de corte socialista, tendientes a resolver los problemas ligados al consumo, el crédito y la ocupación de los sectores trabajadores en las décadas posteriores a la Revolución Industrial en Inglaterra y el continente europeo. En el caso argentino, el cooperativismo comenzó a extenderse un poco más tarde, a fines del siglo XIX, con el arribo de grandes contingentes de inmigrantes que aportaron formas de trabajo, tradiciones y la organización mutual, e introdujeron ideas de solidaridad y cooperación a través de instituciones en que se agrupaban por nacionalidad, colectividad, fe religiosa, clase social, oficio o actividad (Plotinsky, 2009). Siguiendo al autor, la participación en estas instituciones era valorada por diferentes sectores sociales e ideológicos que consideraban que eran una manera de construir una sociedad libre, moderna, democrática y solidaria. Desde las corrientes del pensamiento vinculadas al socialismo y el anarquismo se las concebía, además, como una escuela de fraternidad humana. El socialista Juan B. Justo jugó un rol destacado en el impulso del cooperativismo argentino. En la ciudad de Buenos Aires fundó la Cooperativa Obrera de Consumo (1898) que funcionó en el local central del Partido Socialista. En 1905 impulsó la emblemática cooperativa El Hogar Obrero a raíz de la resolución adoptada en el tercer Congreso de la Unión General de Trabajadores, de tendencia socialista, que invitaba a los

trabajadores sindicalmente organizados a constituir cooperativas y que, desde 1912, se convirtió también en la mayor cooperativa de consumo. El Hogar Obrero fue la primera entidad argentina y americana en ser aceptada como adherente a la Alianza Cooperativa Internacional, que trasladó esa adhesión a la Federación de Cooperativas de Consumo creada en 1932. En cambio, las Cajas de Crédito, las Cooperativas de Crédito y las Cajas Populares estuvieron vinculadas con las acciones de la comunidad judía. Estas instituciones nacen a principios de siglo XX como cajas mutuales de la colectividad judía *ashkenazi*, procedente de Europa oriental, donde se nucleaban los inmigrantes de acuerdo a su actividad económica o su lugar de origen. Sus integrantes accedían a través de estas instituciones a los medios de producción necesarios para instalarse en el país o se prestaban pequeñas sumas de dinero para adquirirlos. Las Cajas de Crédito tenían impronta anticapitalista y sus miembros defendían un ideario solidario, socialista y revolucionario.

Sin embargo, también es posible encontrar relaciones entre el cooperativismo y los regímenes autoritarios europeos más emblemáticos del siglo XX. Por ejemplo, en 1938, el Ministerio de Organización y Acción Sindical del franquismo consideraba que las cooperativas revestían una gran importancia para la conformación de la base económica de los sindicatos verticales del Nuevo Estado. La Ley de Cooperativas del 2 de enero de 1942, que estaría en vigor prácticamente hasta el final del franquismo, definía las características del cooperativismo del régimen y entendía como sociedad cooperativa “la reunión de personas naturales o jurídicas que se obligan a aunar esfuerzos, con capital variable y sin ánimo de lucro, al objeto de lograr fines comunes de orden económico- social” (López Gallegos, S/D). Las cooperativas van a perder libertad y democracia al quedar totalmente sometidas al nuevo Estado: eran inscriptas en el registro correspondiente a las sociedades cooperativas por el Ministerio de Trabajo, los socios de las cooperativas quedaban automáticamente encuadrados en los respectivos sindicatos locales o hermandades e, inclusive, los miembros expulsados de la organización sindical no podría ser socios de una cooperativa. También en Portugal un decreto de 1933 ordenó que las cooperativas se agrupasen en uniones o federaciones subordinando sus intereses a los de la economía nacional y teniendo la obligación de colaborar con los sindicatos nacionales. Por su parte, en Italia, el Estado fascista asumió la dirección y control del movimiento cooperativo. Mussolini, en 1922, había declarado que “la cooperación, no siendo turbada o desviada en su misión económica, por influencias políticas o especuladoras, y funcionando con orgánica acción, constituye una potente fuerza disciplinadora de los mercados y en el campo de trabajo una fecunda escuela de responsabilidad para las masas trabajadoras” (Cerdá y Richart, 1940; López Gallegos, S/D).

Las relaciones entre el Estado y las cooperativas en la Argentina adquieren un carácter más institucional desde 1926, con la sanción y promulgación de la ley 11.388 sobre Régimen Legal de las Sociedades Cooperativas. Esta ley fue reemplazada en el año 1973 durante la dictadura de Alejandro Lanusse por la ley de cooperativas N° 20337 que estuvo vigente desde ese entonces. En los últimos años de la Revolución Argentina, como vimos, se creó el Instituto Nacional de Acción Cooperativa. Debido a que el principio que motorizaba la acción social estatal, al menos desde el año 1966, fue la Subsidiariedad del Estado, la subordinación corporativa al Estado no tuvo las características de las dictaduras europeas. De hecho, las cooperativas, las mutuales y las entidades de bien público eran para los funcionarios del MBS un ejemplo de solidaridad, libertad y democracia en busca del bien común por parte de la sociedad sin la necesidad de intervención estatal. A pesar de ello, el Estado fue un factor importante para facilitar o dificultar el funcionamiento de estas entidades.

Las cooperativas eran muy bien valoradas por los militares argentinos, sobre todo las de trabajo que, según los funcionarios, cumplían “una función insospechada”:

La reactivación de nuestra economía y la elevación cultural y social del pueblo son sus metas primordiales. Utilizando su estructura, profesionales, técnicos, obreros y empleados se agrupan para ser simultáneamente “empresarios y trabajadores”, poniéndose al frente de sus fuentes de trabajo y asumiendo todas las responsabilidades de esa empresa (11).

Es decir, “Son asociaciones de personas que dejan de ser asalariados para transformarse en asociados que trabajan en común, con iguales derechos y obligaciones”. Los funcionarios explicaban el modo de funcionamiento de las cooperativas, que creían que era la expresión de la verdadera democracia. Bardi afirmaba, en este sentido, que el movimiento cooperativo “desarrolla una verdadera escuela de democracia, donde los hombres se eligen libremente para obtener de sus propias organizaciones mejores niveles espirituales y materiales” (12). Con esto hacían referencia a que para trabajar en una cooperativa se debía ser asociado y que cada uno de ellos tenía un solo voto en las asambleas. Los retornos, además, se distribuían en proporción al trabajo realizado por cada uno durante el ejercicio y no al capital aportado. Por otra parte, eran dirigidas por un consejo de administración elegido en Asamblea por todos los asociados. Resaltaban la importancia social de las cooperativas, señalando que existían “más de 200 ejemplares de empresas que debieron cerrar sus puertas por distintos motivos y fueron recuperadas como fuente de trabajo rentable integrando a su ex personal en cooperativa de trabajo” (13). En términos numéricos, también resaltaba su importancia puesto que el INAC contabilizaba, en el año 1976, 4.652 cooperativas con 5.904.442 asociados (14). Entre estas,

las cooperativas de trabajo eran alrededor de 450 y estaban integradas por 40.000 personas (15). El INAC se encargaba de dictar cursos en las diferentes provincias argentinas con el objetivo de orientar y capacitar a las personas que se interesaban en este tipo de entidades, y para promover, organizar, fiscalizar, dar asesoramiento técnico y contable, dar apoyo financiero de fomento a las cooperativas y analizar la ley vigente número 20337 (16).

El movimiento cooperativo argentino estaba integrado al cooperativismo internacional a través de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) y la Organización de las Cooperativas de América (OCA). En relación con esto, los representantes argentinos de estas organizaciones eran los reconocidos cooperativistas Arturo Vainstok y Manuel Domper, respectivamente. Estos abogados argentinos vinculados estrechamente con el movimiento cooperativista habían estado involucrados con el proyecto de la ley cooperativa N° 20337 de 1973 sancionada durante la dictadura de Lanusse y que continúa vigente en la actualidad (17). Además, es posible observar que participaban en diferentes actos y conmemoraciones organizadas por las autoridades nacionales. Los festejos por el Día Internacional de la Cooperación en julio de 1976 se realizaron en el Instituto de Educación Cooperativa de El Hogar Obrero. En el período 1976-1980 el presidente de esta tradicional cooperativa era Vainstok, quien también representaba a la mencionada CIA. En esa ocasión, estaban presentes, además de Domper representando a la OCA, el interventor en el Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC) coronel (RE) José Diego Castro Pueyrredón, los secretarios de Seguridad Social y de Promoción y Asistencia Social, el doctor Santiago Manuel de Estrada y el comodoro Ramon Gatus, respectivamente (18). Vainstok, Domper y Castro Pueyrredón estuvieron a cargo de los discursos. El interventor del INAC destacó “el hecho de que el Día de la Cooperación fuese celebrado en todos los países desde 1928 por iniciativa de los cooperativistas argentinos. Hizo mención luego a las primeras cooperativas creadas en el país y recordó a los pioneros y propulsores de este movimiento en el orden nacional” (19). Estas figuras relevantes del movimiento cooperativista se relacionaban constantemente con los funcionarios de la dictadura y compartían muchos espacios, eventos y conmemoraciones. Por ejemplo, los volvemos a encontrar en el sexto aniversario del INAC (20).

En septiembre del año 1976 se creó el Centro de Estudios y Promoción del Cooperativismo que funcionaba en el Museo Social Argentino, que adquirió gran visibilidad en estos años. Estaba dirigido por el radical Carlos Perette, el ex vicepresidente de la Nación durante la presidencia de Arturo Illia (21). De hecho, los discursos de Perette parecían estar en sintonía con la ideología de los funcionarios del Ministerio (22).

A continuación, y teniendo en cuenta el panorama descripto, veremos la manera en que las cooperativas se posicionaron ante los proyectos del equipo económico tendientes a la apertura financiera y la dinámica de conflicto y negociación que habilitó.

### **Los conflictos entre Economía y las cooperativas de crédito**

El anteproyecto de ley de entidades financieras, impulsado por el Ministerio de Economía liderado por Martínez de Hoz y desarrollado por el Banco Central de la República Argentina, comenzó a circular en el año 1976. Los objetivos de esta reforma eran la liberación de las tasas de interés bancarias, la reducción de los controles y exigencias estatales para facilitar la libre operatoria de los bancos, la eliminación de las restricciones normativas al movimiento de capitales con el exterior y la facilitación de la radicación de bancos extranjeros en la Argentina; es decir, desarrollar un mercado de capitales sin interferencia estatal (Schvarzer, 1986). El propósito era desestructurar el régimen de acumulación existente y terminar con los subsidios estatales al empresariado nacional no competitivo. Este proyecto recibió críticas de diversos actores, como los agentes financieros locales e, inclusive, fue resistido por la mayor parte de los miembros de la Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL) (Novaro y Palermo, 2003: 221). Los opositores al anteproyecto exigían una garantía estatal de los depósitos y, para que el proyecto fuera aprobado por la CAL, la fracción ortodoxa del equipo económico debió incorporar ese reclamo.

Sin embargo, existían otros artículos que perjudicaban severamente a las cajas de crédito cooperativas y contra los cuales los principales referentes del movimiento cooperativista comenzaron a realizar acciones públicas. En primer lugar, el artículo 26 sobre las operaciones autorizadas a las cajas de crédito omitía la facultad de recibir depósitos a la vista y estos eran la fuente de generación del 70% de sus fondos prestables. En el capítulo II, el proyecto original señalaba que los depósitos a la vista sólo quedarían reservados para los bancos comerciales que serían los únicos intermediarios monetarios. Por otra parte, proponía eliminar la forma jurídica cooperativa como base de la organización de servicios bancarios reservándola exclusivamente para la sociedad anónima. Las críticas también apuntaban al principio de “especialidad” que regiría para las cooperativas al contrario de los bancos comerciales, a los que aplicaba el principio de “generalidad”. Es decir, las cooperativas sólo podían hacer lo que estuviera explícitamente permitido por la ley, mientras que los bancos podían hacer todo aquello que no les estuviese expresamente prohibido.

La oposición pública a estas medidas estuvo protagonizada por el centro de Estudios y Promoción del Cooperativismo de la República Argentina dirigido por Perette, El Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos presidido por Amadeo Rusconi y Floreal Gorini, y la Federación Argentina de Cooperativas de Crédito (FACC).

En diciembre del año 1976, el Centro de Estudios y Promoción del Cooperativismo de la República Argentina organizó una mesa redonda en el Museo Social Argentino llamada El cooperativismo, el crédito y las entidades financieras. El director del Centro, Perette, afirmó que en el país “se gesta un anteproyecto que implica la anulación y congelación del cooperativismo de crédito y luego se extenderá a importantes áreas del quehacer argentino” (23). Luego, añadió que “todo el cooperativismo argentino está unido en la tarea de evitar que prospere un anteproyecto de tanta gravedad” y retomando principios similares a los sostenidos por los funcionarios de Bienestar Social afirmó que era importante “recordar los conceptos de Su Santidad Paulo VI cuando advertía que la crisis actual es una crisis de solidaridad y precisamente el cooperativismo es una revitalización permanente de la solidaridad humana y social”.

Uno de los principales argumentos de defensa del funcionamiento del sistema por parte de las instituciones del movimiento cooperativista de crédito fue la función social que cumplían las cajas de crédito a diferencia del resto del sistema bancario. Por ejemplo, la FACC, criticando la medida que privaba a las cajas de los depósitos a la vista, señalaba que “las cajas cubren la actividad que la banca comercial no puede atender por razones de operatoria, lo que afectaría directamente a pequeños empresarios, profesionales, artesanos, empleados, obreros e instituciones de bien público”. En este sentido, explicaba que “atiende al setenta por ciento de los usuarios del sistema crediticio, constituido principalmente por los sectores de pequeños recursos, con lo que llena el vacío dejado por la actividad bancaria que atiende el 30 por ciento restante, más poderoso económicamente” (24). Por lo cual, se crearía un enorme vacío en el área de sus prestaciones específicas. En el mismo sentido, Amadeo Rusconi, desde el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, señalaba que “las empresas y unidades de gran dimensión individual encuentran, por el gran volumen monetario de sus operaciones, una eficiente atención de las grandes entidades financieras, pues satisfacen los propósitos de lucro de estas”. Sin embargo, “el menor volumen monetario por operación resultante del menor volumen económico y financiero de las pequeñas empresas, determinan una operatoria poco rentable y aún deficitaria para la estructura de los bancos”. Tras afirmar que en nuestro medio “los sectores menores encuentran en las cajas cooperativas la atención precisa, dimensionada y eficiente a sus requerimientos”, la declaración agregaba que “la actual coexistencia de

bancos comerciales y cajas de crédito cooperativas cubriendo las necesidades específicas de cada sector, demuestra que se trata de entidades distintas que atienden mercados diferentes pero que requieren los mismos servicios financieros” (25). Perette, en la misma línea de argumentación, también señalaba la importancia de las cajas en la atención de los pequeños y medianos productores (26) y, en este sentido, citaba la Exposición de Motivos de la ley N° 18061 (1969) de entidades financieras del gobierno de Onganía que consideraba este aspecto (27).

En este marco, representantes de la FACC entrevistaron al Secretario de la SEPAS, Comodoro Ramón Gatius, y le expusieron su inquietud acerca del anteproyecto de ley relacionado con el funcionamiento de esas cajas. Según la entidad, Gatius estuvo de acuerdo con que “limitar la operatividad de las cajas de crédito cooperativas cercena las posibilidades de más de un millón de pequeños empresarios, profesionales y empleados que al no tener acceso al financiamiento bancario, corren el riesgo de caer en manos de la usura” (28).

Pocos días después el ministro de Economía, Martínez de Hoz, habló en un acto de la Confederación Intercooperativa Agropecuaria y, haciendo referencia al cooperativismo de crédito, lo invitó a formar parte de la “reestructuración financiera que queremos realizar para bien de todo el país, para la revitalización de sus posibilidades financieras”. Luego afirmó, haciendo referencia a la inevitabilidad de la transformación de las cajas de crédito en bancos cooperativos que sobrevendría, que lo que más complacería a la conducción económica era “ver el fortalecimiento del movimiento cooperativo financiero, a través de los medios legales y financieros más adecuados, más fuertes y más importantes”. Finalmente afirmó que “estarán abiertas para el movimiento cooperativo argentino todas las posibilidades (...) mientras nosotros tengamos algo que ver en este gobierno, y estamos seguros de interpretar de esta forma el pensamiento de las Fuerzas Armadas argentinas” (29).

A principios de febrero de 1977, se dio a conocer el dictamen de la CAL sobre el proyecto de ley de Entidades Financieras y la conducción del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, encarnada en Rusconi y Gorini, curiosamente consideró que era “auspicioso” (30). A pesar de que en la discusión dentro de la CAL, como dijimos anteriormente, los sectores tecnócratas del gabinete debieron aceptar algunas modificaciones, la batalla en gran medida estaba perdida para las cajas cooperativas ya que debían dejar de existir y convertirse en bancos cooperativos. En ese contexto, por ejemplo, se crearía el Banco Credicoop (Plotinsky, 2009). Sin embargo, se otorgó a las entidades cooperativas el plazo de un año con opción a otro más para adecuar sus estructuras al nuevo régimen legal.

### **Cooperativas e impuestos: el conflicto con el secretario de Hacienda**

En el año 1976 Martínez de Hoz y el secretario de Hacienda, Juan Alemann, sujetaron las cooperativas al impuesto sobre los capitales y a las ganancias a pesar de la prohibición de estas cargas impositivas prevista por la legislación histórica del movimiento cooperativista argentino: la ley 20337 (1973) y la anterior ley 11388 (1926). A partir de entonces, una de las críticas centrales -además de las señaladas en el apartado anterior- a la gestión económica estuvo relacionada con este aspecto. El Centro de Estudios y Promoción del Cooperativismo de la República Argentina dio a conocer, en diciembre de 1976, una declaración en la que señaló y comentó las diferencias sustanciales entre las cooperativas y las sociedades de lucro. Perette explicaba, siguiendo la ley de cooperativas, que estas asociaciones “no realizan actos de comercio, sino actos cooperativos y, como tales, exentos de todo propósito de lucro”, en tanto son entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios y, por lo tanto, no eran pasibles de ser gravadas con las cargas impositivas señaladas (31). La FACC, por su parte, también reiteraba que la función de las cooperativas era netamente social, que no tenían fines de lucro y en ellas no gobernaba el capital sino que cada asociado tenía un voto en asamblea independientemente del capital aportado, y que no distribuían ganancias, ya que los excedentes que repartían eran estrictamente los que resultan de la diferencia entre el costo y el precio del servicio prestado (32).

Sin embargo este conflicto fue colocado en primer lugar luego de unas declaraciones polémicas y provocadoras del Secretario de Hacienda, Juan Alemann. En una reunión en el Rotary Club de Buenos Aires, en una conferencia sobre la conciencia tributaria habló del “falso cooperativismo”. Cuando se refirió a supuestas presiones ejercidas sobre las autoridades para lograr exenciones tributarias puso como ejemplo a “las cooperativas, que pretenden no pagar ningún impuesto. Con lo cual, no se constituyen cooperativas, porque existe espíritu cooperativo y porque esta forma societaria dé beneficios genuinos a sus asociados, sino que se trata, simplemente, de un medio para eludir impuestos”. Luego, prosiguió: “Esto lleva a que las cooperativas puedan ser manejadas políticamente por grupos minoritarios y, en la práctica, en ciertos casos, con una fuerte infiltración de comunistas y de compañeros de ruta”. Alemann afirmó en su discurso que la Secretaría a su cargo no siempre “tiene la fuerza política necesaria para imponer su criterio” y por eso, algunas veces, se “la ha presionado políticamente”. Y luego señaló “cuando los comunistas y sus compañeros de ruta hablan de regresividad del sistema impositivo actual, ello es comprensible porque persiguen un fin

determinado. Pero me asombra con qué ligereza otros, que ciertamente no son comunistas ni nada que se les parezca, hacen uso irresponsable de esa misma crítica”. En este punto, seguramente, estaba haciendo referencia a las cooperativas agrarias ya que un mes antes, en septiembre de 1977, por medio de la ley 8861, se condonaron las deudas de las cooperativas de productores agropecuarios en concepto de retención del cincuenta por ciento del impuesto a las actividades lucrativas agropecuarias. La condonación se aplicaba en los casos en que el impuesto retenido hubiera sido invertido en capitalizar la cooperativa (33). Por ello, luego de las declaraciones del secretario, la Federación Argentina de Cooperativas Agrarias dio a conocer un crítico documento en el que afirmaba que las entidades no tenían naturaleza comercial, que eran ajenas al lucro como todas las cooperativas, y que sus integrantes pagan sus respectivos impuestos como contribuyentes “por lo que, aplicarle gravámenes, supone que aquellos pagaran dos veces sobre la misma cosa”. Intentar cobrar impuesto a las ganancias “es olvidar, en suma, su naturaleza de entidad de servicios coadyuvante con los del Estado” (34). El Centro de Estudios y Promoción del Cooperativismo, por su parte, publicó una solicitada en La Nación con el título Defensa del cooperativismo argentino, en la que señalaba distintas cuestiones. Por un lado, consideró las declaraciones de Juan Alemann como un “inexplicable ataque formulado contra el cooperativismo argentino”. Luego, punto por punto, rebatió los dichos del secretario de Hacienda. Señaló que no existía un “falso cooperativismo”, sino que sólo existía un cooperativismo indivisible, unido y en plena integración. Por otro lado, destacó que no existía manejo político alguno ni dominio de grupos minoritarios, ya que la misión del movimiento era “no discriminar por la idea, la raza y la religión”. También señalaba que las imputaciones de evasión impositiva eran injustas puesto que el “hombre cooperativista” paga como contribuyente. Además, aclaraba que las cooperativas “realizan una gestión de Servicios y no una gestión de beneficios” por lo tanto no eran “sociedades de lucro” o “sociedades anónimas”. Y, entre otros conceptos, finalmente la solicitada contenía una información trascendente:

Estas declaraciones del Secretario de Hacienda de la Nación enfrentan al Cooperativismo y llegan hasta pretender descalificarlo. Esta no es la actitud de las autoridades gubernativas. El presidente, General Videla, recibió auspiciosamente a las Cooperativas eléctricas y visitó “Sanctor”. El alte. Massera recibió a la delegación cooperativa y escuchó con toda sensibilidad los 16 reclamos del “Plan positivo de acción cooperativa”. Lo mismo en el Ministerio de Bienestar Social y en los hombres de la Fuerza Aérea, en el Ministerio de Planeamiento, como los integrantes de la CAL, escucharon las inquietudes del cooperativismo y participaron en diversos diálogos constructivos (35).

Al mismo tiempo, en diciembre de 1977, el secretario de Promoción y Asistencia Social, Gatius, recibió a una delegación del Centro de estudios y Promoción del cooperativismo de la república Argentina integrada por los doctores Carlos Perette, Guillermo Garbarini Islas, Emilio Bottini, David Merener, Daniel Ángel Franzó, Aarón Moñín y Aarón Gleizer. Según la nota periodística

en la visita los visitantes agradecieron al comodoro Gatius su labor en la tarea de promover el cooperativismo en una actitud firme de comprensión y defensa de los ideales de solidaridad humana que alientan a la doctrina cooperativa. Extendieron ese reconocimiento a todos los funcionarios de la mencionada secretaria y subrayaron la acción que el Ministerio de Bienestar Social realiza para que el ideal cooperativista adquiera en nuestro país la dimensión que merece por su función social. Asimismo hicieron una reseña de la acción realizada por las sociedades cooperativas, dentro de las más diversas áreas, a favor del desarrollo de la Nación y el bienestar de sus habitantes. Por su parte el comodoro Gatius expresó que la misión cumplida en esa Secretaria y Ministerio, respondía a una cabal interpretación de la misión solidaria, fraterna y creadora del cooperativismo en salvaguardia de un proceso de profunda raíz humanística y la unión de todos los sectores sociales (36).

Es posible observar, entonces, que los dirigentes del movimiento cooperativo no se enfrentaron a la dictadura concibiéndola como un bloque homogéneo y monolítico, sino que en sus estrategias para lograr sobrevivir intentaron negociar con el equipo económico, torcer las decisiones de la CAL y, también, se apoyaron en aquellos sectores de la dictadura que, como Gatius, por el tipo de proyecto que intentaban llevar delante desde 1966, eran más receptivos frente a las demandas del movimiento.

### **Reflexiones finales**

Como ha quedado de manifiesto a lo largo de este trabajo, distintas agencias estatales (Bienestar Social, Economía, Hacienda) presentaron proyectos divergentes que afectaban de manera distinta a las cooperativas. Desde Bienestar Social, por el particular ideario defendido por los funcionarios del Ministerio, se intentó impulsar y favorecer a las cooperativas, a las mutuales y a lo que consideraban “entidades de bien público”. De hecho, la SEPAC/SEPAS era una secretaria que se había creado para ello en gran medida. Desde Economía y Hacienda se impulsaron políticas que, en cambio, perjudicaban a sectores importantes del movimiento:

cobrando impuestos prohibidos por la legislación cooperativa o directamente creando leyes que implicaron la desaparición, por ejemplo, de las cajas de crédito cooperativas.

Además de prestar atención a estas diferencias entre los Ministerios y agencias estatales, también resulta importante comenzar a arrojar luz sobre las dinámicas sociales que habilitaron esos conflictos. Como se ha mencionado, tanto los sectores ligados al radicalismo (Perette), como los referentes comunistas (Gorini), trataron de tejer alianzas, dialogar con el equipo económico “tecnócrata” y buscar apoyo en los funcionarios de Bienestar Social. Del análisis socio histórico surge que no puede hablarse de un fenómeno de “colaboración” o de apoyo explícito a la dictadura, pero tampoco existió una lógica clara de confrontación y oposición al régimen. Por el contrario, los distintos actores, a través de las solicitudes y de la negociación en los despachos de los distintos funcionarios, intentaron recuperar mayores márgenes de libertad de acción para el cooperativismo.

## Notas

- (1) Ministerio de Bienestar Social (1968), *Manual de Acción Comunitaria*, pp. 49-58.
- (2) Clarín, 24/11/1967.
- (3) Ministerio de Bienestar Social, Secretaría de Promoción y Asistencia de la Comunidad, Servicio nacional de Cooperativas, “Primera Conferencia Interamericana sobre cooperativismo”, Buenos Aires, 1969.
- (4) Ídem.
- (5) La importancia de la presencia en las áreas de frontera para resguardar la “soberanía nacional” frente a los países limítrofes se inscribió en un programa más general de la dictadura que se manifestó también en iniciativas del Ministerio de Cultura y Educación dirigidas a los niños y jóvenes como el “Argentinos! Marchemos a las fronteras” (Lvovich y Rodríguez, 2011).
- (6) Boletín Semanal del MBS N° 9, 27 de septiembre de 1976.
- (7) Boletín semanal del MBS N° 23, 3 de octubre de 1977
- (8) Boletín semanal del MBS N° 46, 11 de julio de 1977.
- (9) Durante la Revolución Argentina, por ejemplo, ubicaban el origen a finales del siglo XIX en las cooperativas agrarias y no las vinculaban con el Partido Socialista.
- (10) Ver Boletín semanal del MBS N° 16, 15 de noviembre de 1976.
- (11) Boletín semanal del MBS N° 20, 13 de diciembre de 1976.
- (12) Boletín semanal del MBS N° 84, 1 de mayo de 1978.
- (13) Boletín semanal del MBS N° 20, 13 de diciembre de 1976.
- (14) Boletín semanal del MBS N° 7, 13 de septiembre de 1976.
- (15) En el año 1976, el presupuesto destinado a préstamos para cooperativas fue de cuarenta y seis millones de pesos, de los cuales el 60% provenía del recupero del interés de créditos anteriores y el resto del Tesoro de la Nación. En el año 1976 se inscribieron 190 cooperativas. Boletín semanal del MBS N° 24, 7 de febrero de 1977.
- (16) Boletín semanal del MBS N° 13, 25 de octubre de 1976 y N° 35, 25 de abril de 1977.

- (17) Cronista, 29/10/2013.
- (18) La Nación, 3/07/1976.
- (19) La Nación, 3/07/1976.
- (20) Boletín semanal del MBS N° 57, 26 de septiembre de 1977.
- (21) La Nación, 12/09/1976.
- (22) Un mes antes de crear el centro, Perette fue el orador en un acto conmemorativo por el aniversario del movimiento cooperativista en Paraná, Entre Ríos, en el cual sostuvo, entre distintas cuestiones, que “la juventud argentina debe incorporarse a la acción cooperativa, síntesis de fraternidad espiritual y de emancipación económica, rechazando todos los engaños de la demagogia, y enfrentando todas las violencias que solo buscan el caos, la disociación y el enfrentamiento social”. La Nación, 12/08/1976.
- (23) La Nación, 5/12/1976.
- (24) La Nación, 23/12/1976.
- (25) La Nación, 18/01/1977.
- (26) La Nación, 1/02/1977.
- (27) En la sección de Exposición de Motivos, al hacer referencia a las operaciones autorizadas, la ley señala “Las cajas de crédito actúan normalmente dentro del círculo de una sociedad cooperativa o mutual y tienen por finalidad contribuir al mejoramiento del nivel de vida en el medio en que operan, concediendo préstamos de corto y mediano plazo o garantías para coadyuvar al progreso en el trabajo en el vida individual y colectiva”. Ver la Exposición de Motivos de la Ley 18061, publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el 22 de enero de 1969, pp. 2.
- (28) La Nación, 18/01/1977.
- (29) La Nación, 21/01/1977.
- (30) La Nación, 5/02/1977. El IMFC señaló en este periódico que “La principal reserva del Instituto Movilizador se relaciona con el capital mínimo que se exija a las cajas cooperativas de crédito para integrarse como instituciones bancarias. En este sentido, se señaló que el tema debe merecer un tratamiento especial teniendo en cuenta que las entidades de créditos cooperativos operan en ámbitos reducidos y se constituyen con pequeños aportes de capital para el desarrollo de una actividad sin fines de lucro”. Lo cierto es que la ley obligó a la totalidad de las cajas de la provincia de Buenos Aires a unirse conformando el banco CREDICOOP; por lo cual es llamativo que, a pesar del escaso beneficio obtenido de las supuestas negociaciones, el instituto considerara que las resoluciones eran auspiciosas.
- (31) La Nación, 29/12/1976.
- (32) La Nación, 17/01/1977.
- (33) La Nación, 10 /09/1977.
- (34) La Nación, 12/10/1977.
- (35) La Nación, 03/11/1977.
- (36) La Nación, 14/12/1977.

## Bibliografía

Cerdá y Richart, B. (1940), *El cooperativismo en los países de régimen totalitario*, Barcelona, Bosch.

- Giorgi, G. (2014), "Refundar la sociedad. El comunitarismo como política de Estado en el gobierno de Onganía", en V. Galván y F. Osuna, *Política y cultura durante el "Onganiato". Nuevas perspectivas para la investigación de la presidencia de Juan Carlos Onganía (1966-1970)*, Rosario, Prohistoria.
- Gomes, G. (2014), "Los orígenes doctrinarios de la propuesta comunitarista del gobierno de Juan Carlos Onganía", en V. Galván y F. Osuna, *Política y cultura durante el "Onganiato". Nuevas perspectivas para la investigación de la presidencia de Juan Carlos Onganía (1966-1970)*, Rosario, Prohistoria.
- Gomes, G. (2011), "El Onganiato y los sectores populares: funcionarios, ideas, políticas de la Secretaria de Estado de Promoción y Asistencia a la Comunidad (1966-1970)", en *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*, N° 11 (11).
- López Gallegos, M. S. (S/F), "El control del mundo agrario durante la Dictadura Franquista: La implantación de las Hermandades Sindicales y Cooperativas en la provincia de Valladolid (1939-1951)", disponible en: <[http://www.seha.info/pdfs/ii\\_asociacionismo/ll-lopezgallegos.pdf](http://www.seha.info/pdfs/ii_asociacionismo/ll-lopezgallegos.pdf)>.
- Lvovich, D. y L. Rodríguez (2011), "La Gendarmería Infantil durante la última dictadura", *Revista Quinto Sol* 15 (1).
- Osuna, M. F. (2016), "La intervención social del Estado argentino entre dos dictaduras. Un estudio de los proyectos, las políticas y los actores del Ministerio de Bienestar Social/Acción Social de la Nación (1966-1983)", tesis de doctorado en historia de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Plotinsky, D. (2009), "Historia del cooperativismo", disponible en: <<http://www.centrocultural.coop/blogs/cooperativismo/2009/06/18/historia-del-cooperativismo-1/>>.
- Schvarzer, J. (1986), *La política económica de Martínez de Hoz*, Buenos Aires, Hyspamerica.
- Novaro, M. y V. Palermo (2003), *La dictadura militar 1976/1983*, Buenos Aires, Paidós.