

Las políticas públicas para las Empresas Recuperadas: Entre las marginaciones sociales y las nuevas formas de trabajo

Franca Venturi

DICIEMBRE 2019

- I. En los últimos veinte años han surgido en Argentina nuevos sujetos de la economía, producto de la crisis estructural que sufrió el país en los años 2000 a 2002, que han desarrollado un nuevo modelo de gestión caracterizado por la autogestión asociativa de trabajadores, en el que se destaca el fenómeno de las empresas recuperadas por sus propios trabajadores.
- II. Son nuevas empresas surgidas del cierre o quiebra de establecimientos, llevadas adelante por los mismos trabajadores como continuidad de las empresas pymes familiares, empresas nacionales medianas y grandes y filiales de empresas multinacionales que les dieron origen y las causas de su surgimiento no sólo se explican por el comportamiento macroeconómico sino también microeconómico.
- III. Este documento recorre su caracterización y las políticas públicas implementadas en los períodos 2003-2015 y 2016-2019 de resurgimiento neoliberal, e invita a pensar y reflexionar sobre las políticas necesarias hacia adelante teniendo en cuenta que el descripto y otros similares, conforman procesos sociales que si bien surgieron en contextos de crisis y son contracíclicos, deben ser considerados como nuevas formas en el futuro del trabajo.
- IV. El recorrido incluye programas específicos y focalizados del Estado nacional, los avances en materia de seguridad social e impositiva, incluyendo la articulación vertical con las instancias provinciales y locales, con organismos reguladores y especializados y con los otros poderes del Estado en referencia a la situación patrimonial y seguridad jurídica de estas empresas.
- V. Sobre el final del trabajo se realizan aportes para el marco conceptual a tener en cuenta, vinculado al abordaje de la economía informal y la economía social y popular, para concluir con recomendaciones sobre los avances logrados, los aspectos pendientes y el carácter de las políticas necesarias para integrar estas experiencias en estrategias de desarrollo.



Índice

■ Introducción	5
■ 1. Las empresas recuperadas como emergente social post crisis año 2001: caracterización y diagnóstico	6
■ 2. Políticas públicas de abordaje en general y en particular en la cartera laboral: evolución	13
■ 3. Principales desafíos en la perspectiva de las políticas públicas	25
■ Recomendaciones	27



*“El futuro es nuestro por prepotencia de trabajo...
como una gota de agua dentro de un mar bravío”*

(Roberto Arlt)

Introducción

El presente artículo intenta relatar en clave testimonial una caracterización y diagnóstico generales, las políticas y medidas convergentes al sector de las empresas recuperadas en los años contemporáneos y sucesivos al surgimiento del fenómeno y los principales desafíos hacia adelante.

En los últimos veinte años han surgido en Argentina emergentes sociales, identificados como nuevos sujetos de la economía, producto de la crisis estructural que sufrió el país en los últimos años de la década de los noventa y el inicio del siglo XXI, que han desarrollado un nuevo modelo de gestión caracterizado por la autogestión asociativa de trabajadores, fundamentalmente bajo la figura cooperativa.

Su surgimiento se ubica como correlato de las políticas neoliberales de aquellos años que, en términos industriales, significaron un proceso de destrucción sistemática de numerosas fuentes y puestos de trabajo. Entre ellos y como medida de salvataje empresarial, con quiebras declaradas, a partir del año 2002 tuvo lugar el fenómeno de las empresas recuperadas por sus propios trabajadores. A lo largo de los años, y trascendiendo el concepto de “fenómeno” emergente de la crisis, fue conformándose como “una realidad que venía para quedarse”. Además de que el mayor número de empresas recuperadas surgidas de la crisis pudo consolidarse, continuaron produciéndose procesos de recuperación de empresas en la fase de crecimiento del país y hasta la actualidad.

Generado el precedente, frente al cierre y/o abandono de empresas, cuando están involucrados y afectados los intereses de los trabajadores, éstos recurren a una estrategia ya conocida para defender sus fuentes de trabajo y transitan caminos recorridos por otros trabajadores que lograron reiniciar la actividad en forma autogestionada.

Constituyen un universo de alrededor de 420 casos en todo el país, de gran heterogeneidad teniendo en cuenta la diversidad de sectores de actividad, tamaño, localización geográfica y conformación social de sus trabajadores.

En interlocución con el Estado han ido logrando diverso grado de alcance en sus demandas con diversidad de resultados y dificultades de gestión para implementarlas, ya que en materia económica y social, en casi todos los casos, deben llevarse a cabo importantes procesos de reconversión productiva, diversificación de productos, incorporación y modernización tecnológica, orientación hacia nuevos mercados, recalificación de trabajadores y mejora de condiciones de higiene y seguridad, entre otros factores de competitividad.

En este sentido, el papel del Estado en Argentina en los años referidos hasta el 2015 fue fundamental como articulador de recursos y para el direccionamiento estratégico, configurando el rol de “socio necesario” para guiar la consolidación de estas iniciativas que tienen a trabajadores de múltiples sectores de actividad como únicos protagonistas. En esta fase las empresas recuperadas lograron consolidarse por la tracción del crecimiento general del país y por la convergencia de políticas públicas de promoción.

Sin embargo, a lo largo de los años se fue diluyendo la especificidad en su representación y en el tratamiento de políticas públicas, al integrarse



con otros colectivos surgidos como nuevos emergentes sociales en el campo de la economía social y popular.

El período 2016-2019 se caracteriza por la pérdida de posicionamiento de estas empresas en la agenda pública, ya sea para los nuevos casos en el inicio del proceso de recuperación, como para el conjunto existente con el agravamiento de sus condiciones de subsistencia por efecto de las políticas públicas en la nueva fase neoliberal: impacto tarifario, importaciones indiscriminadas, alteraciones de la política cambiaria, caída de la producción y el consumo, desfinanciamiento de los programas de promoción y un nuevo alcance de las instancias de control y sanción.

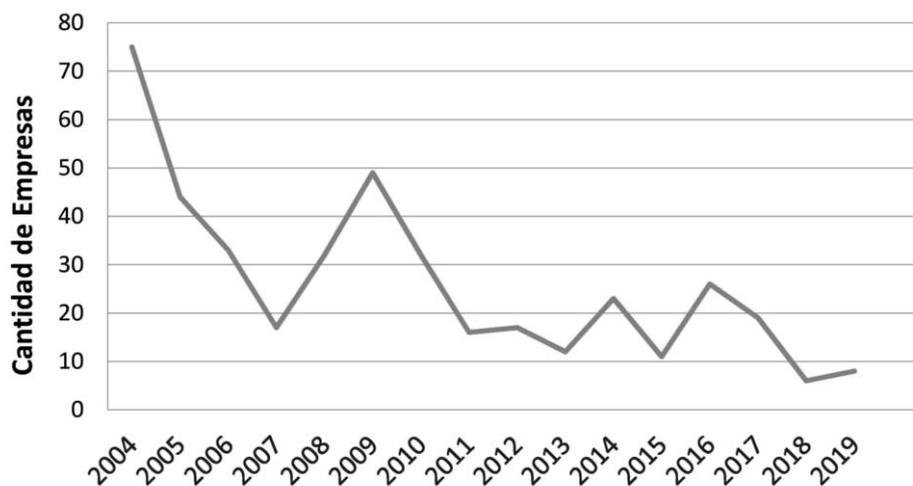
El presente artículo pretende recorrer las políticas públicas implementadas y reflexionar sobre las políticas necesarias hacia adelante, teniendo en cuenta que, el descripto y otros similares, conforman procesos sociales que si bien surgieron en contextos de crisis y son contracíclicos, deben ser considerados como nuevas formas de trabajo e integrados en estrategias de desarrollo.

1. Las empresas recuperadas como emergente social post crisis año 2001: caracterización y diagnóstico

Hasta el año 2015 fueron relevadas 361 empresas recuperadas que involucraban alrededor de 15.000 trabajadores en todo el país. Durante el gobierno neoliberal posterior se conocieron 26 nuevas empresas recuperadas en 2016, 19 en 2017, 6 en 2018 y 8 en el período a agosto 2019, con el resultado de 59 casos relevados en el período 2016-2019. El universo total se compone con el estimado de 420 empresas y aproximadamente 17.500 trabajadores.

Si bien en los dos últimos años neoliberales cerraron numerosas empresas, no se registra una importante cantidad de casos de recuperación, debido al agravamiento de las condiciones de contexto por un lado, y a la retracción de las políticas de apoyo a los trabajadores para impulsar el proceso, por el otro.

Evolución por año de registro





Origen

Las empresas recuperadas son nuevas empresas surgidas del cierre o quiebra de establecimientos, llevadas adelante por los mismos trabajadores en clave de continuidad de las fuentes de trabajo. Entre las empresas que les dieron origen, y como se verá al describir el tamaño, se cuentan empresas pymes familiares, empresas nacionales grandes y, en los últimos años, empresas multinacionales. La consideración es importante dado que, cuando se intenta analizar las causales de su surgimiento, las mismas no siempre se encuentran en el comportamiento macroeconómico sino también en el nivel microeconómico.

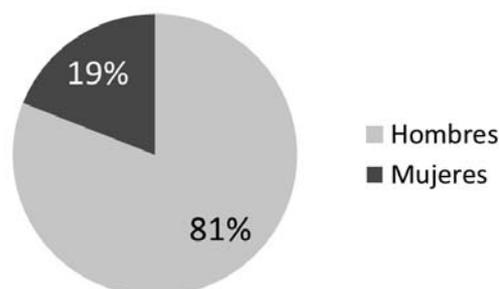
Hacia el año 2004 el stock de empresas recuperadas, que alcanzaba alrededor de 160 casos, podía encuadrarse en causas macroeconómicas y claramente identificadas por la desindustrialización y el desempleo generales provocados por la crisis del año 2001.

A partir de la tracción generada por el crecimiento económico de los años posteriores hasta el 2008, que favoreció la consolidación de estas experiencias, la tasa de natalidad en esa franja se caracterizó más claramente por el comportamiento microeconómico ya que los procesos de recuperación también se dieron ante crisis de empresas por razones vinculadas a administraciones defectuosas o decisiones de no continuidad en el traspaso generacional del gerenciamiento de empresas pymes familiares.

Entre los años 2008-2010 por la incidencia de la crisis financiera internacional y posteriormente por la crisis nacional a partir de 2016, se destacan causales relacionadas nuevamente con cierre de establecimientos o declaraciones de quiebra de empresas medianas y grandes y de filiales de empresas internacionales.

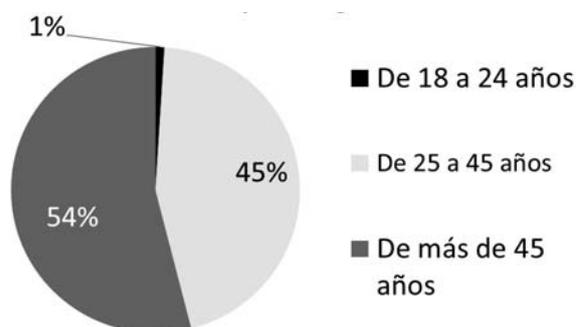
Conformación por género, rangos de edad y tamaño de empresas según cantidad de trabajadores³

Distribución por género



La predominancia de hombres se debe fundamentalmente a que la mayoría de las empresas recuperadas son establecimientos industriales vinculados a la producción de bienes intermedios y finales de uso industrial. Se observa en la experiencia que las mujeres generalmente participan en las áreas administrativas de estas empresas y en las especializadas en servicios (centros educativos, de salud, medios de comunicación)

Distribución por rango etario



³ Esta caracterización se realiza sobre una muestra del 80% de las empresas relevadas participantes de la línea de sostén de ingresos del Programa Trabajo Autogestionado, que involucran un 60% del total de trabajadores.



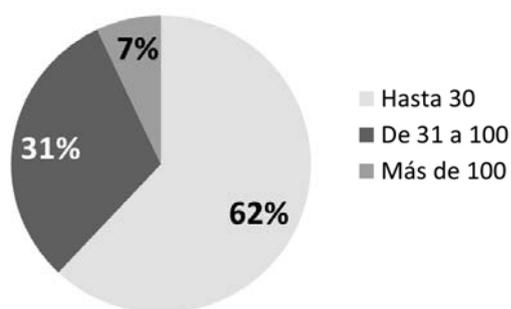
Los trabajadores de empresas recuperadas cuentan con medianas y largas trayectorias en puestos de trabajo, con antigüedades que oscilan en promedio entre los 10 y 20 años, factor que resultó decisivo en los procesos de recuperación en la medida en que se conformaron principalmente con los planteles de operarios que son quienes garantizan los procesos productivos.

Cabe destacar que entre las que superan los 100 trabajadores se cuentan hilanderías textiles, curtiembres, frigoríficos y metalúrgicas de rodados, provenientes de empresas que participaban de mercados oligopólicos.

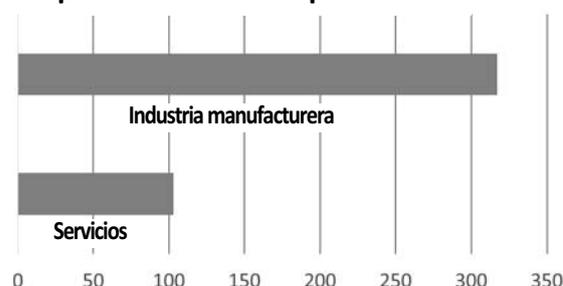
Conformación por sector de actividad

En relación con las actividades que desarrollan, el 75% se ubica en la industria manufacturera y el 25% en actividades vinculadas a los servicios.

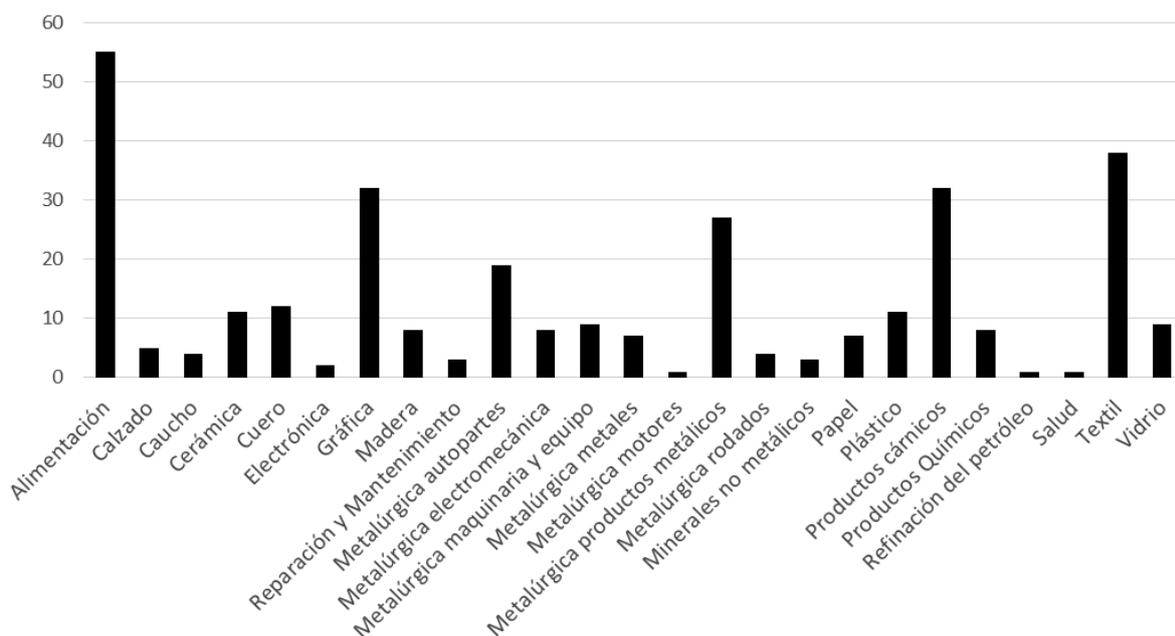
Tamaño de empresas según cantidad de trabajadores



Composición agregada por cantidad de empresas



Industria Manufacturera



Se destacan las metalúrgicas (24%), alimentación (17%), textiles (12%), gráficas (10%), productos cárnicos (10%), entre las principales.



Servicios

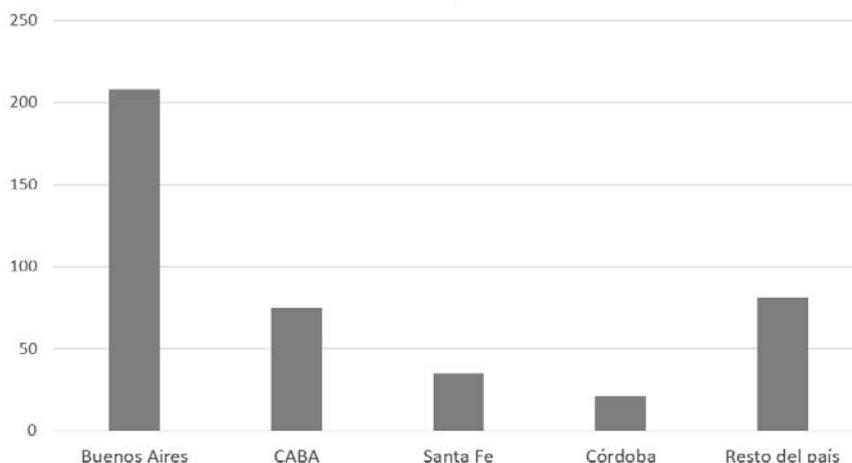


Entre los servicios, se destacan hoteles y restaurantes (24%), clínicas e institutos de salud (17%), medios de comunicación autogestionados (13%), servicios de transporte de pasajeros, carga y de almacenamiento (11%), entre los principales.

Las unidades productivas asistidas por el Programa se distribuyen espacialmente en 23 provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se discriminan en el siguiente cuadro las jurisdicciones cuyos porcentajes de participación resultan más representativos alcanzando el 80,7%, en tanto para el resto del país representan el 19,3%:

Conformación por localización geográfica

Cantidad de EERR por localización





Esta dispersión refleja la concentración en las provincias de tradición industrial del país, en tanto para el resto la casuística obedece a la presencia en zonas de promoción industrial de los años 90 y a empresas de servicios vinculadas a salud, educación y economías regionales de ventajas comparativas (ingenios, molinos, hilanderías, conserveras).

Figura jurídica

La adopción de persona jurídica como cooperativa de trabajo es aplicada en la generalidad de los casos (96%) en virtud de la Ley de Concursos y Quiebras que establece que la continuidad de la explotación de la empresa puede darse por los trabajadores siempre que se organicen bajo la forma jurídica de cooperativa de trabajo. Esta conformación es clara en todos los casos de empresas que proceden de procesos falenciales en las fases de concurso preventivo o quiebra, poniendo en juego la continuidad de la explotación, o los procesos de adquisición por compensación de acreencias laborales.

No obstante ello, se identifican casos de recuperación de empresas de establecimientos que han cerrado por decisión o abandono de los dueños, cuyos trabajadores se han organizado bajo esta forma jurídica, teniendo en cuenta que la forma cooperativa en cuanto al consenso, comunidad de intereses y expectativas resulta adecuada y transparente para la gestión y la envergadura de las decisiones que deben adoptar los trabajadores en el proceso de recuperación y mantenimiento de la fuente de trabajo. Por otra parte, resulta una forma apropiada, por cuanto el aporte de los asociados consiste precisamente en su fuerza de trabajo, saberes y experiencia capitalizados para la continuidad de la actividad.

En algunos casos se ha optado por la forma cooperativa pero tipificada en función del objeto de la actividad. En ese sentido, se identifican co-

operativas de producción, servicios e industria, de provisión de servicios y de trabajo y consumo. En otros, la forma social adoptada se dio en el marco de la Ley de Sociedades Comerciales en las figuras de Sociedad Anónima y Sociedad de Responsabilidad Limitada⁴, en forma directa en la fase de concurso o en forma complementaria a la figura cooperativa, atendiendo la particularidad del proceso de recuperación; por ejemplo: transferencia de paquete accionario en compensación de acreencias laborales, participación de socios privados, posibilidades de acceso a créditos, facilidad para la comercialización, entre otros.

Condición patrimonial

En relación con la situación patrimonial, cabe mencionar que la mayoría de las empresas recuperadas por los trabajadores se encuadra en procesos de quiebra con acuerdos celebrados con los Juzgados, en concepto de locación o comodato, sobre inmuebles y maquinarias. Sin embargo, se registran casos en los cuales el propietario cede el inmueble y/o las maquinarias a los trabajadores en forma gratuita, a través de un contrato de locación en fase de conciliación laboral o por acuerdo privado⁵.

⁴ Se destacan TANHSA SA, transporte de pasajeros de San Nicolás, provincia de Buenos Aires y MGR SA, fábrica de garrafas de Córdoba. Estos casos no prosperaron. El primero por problemas con el sindicato por cuestiones salariales y el segundo por venta de la empresa por parte de los trabajadores. La principal causa obedece a que no pudieron asimilar la autogestión asociativa. PAUNY SA, fábrica de tractores de la provincia de Córdoba se conforma como una sociedad participada en la que la cooperativa conforma el 33% del paquete accionario.

⁵ Cooperativa de Trabajo Comunicar, Cooperativa Gráfica Integral, Cooperativa Flexo, de la provincia de Córdoba, entre otros.



Por otra parte, en algunas jurisdicciones se ha aplicado la figura de la expropiación con declaración de utilidad pública sobre empresas con quiebras declaradas con alcance sobre inmuebles, maquinarias, instalaciones, y marcas a favor de las cooperativas, con procesos aún no concluidos en la gran mayoría de los casos.

En términos generales, la formalización de cada una de las empresas recuperadas fue el resultado de procesos y negociaciones específicos para cada empresa, muchos de ellos llevados adelante sin la existencia de normativa y jurisprudencia debido a la contemporaneidad del fenómeno.

Formalización laboral y productiva

Los trabajadores de las empresas recuperadas son monotributistas en el marco del régimen general o monotributistas sociales.

En materia de higiene y seguridad, los trabajadores de empresas recuperadas están obligados a contratar seguros en la esfera privada ya que no están alcanzados en la ley de riesgos del trabajo⁶.

Las empresas recuperadas tributan como el resto de las empresas, con la excepción de que pueden tramitar la exención del impuesto a las ganancias, en algunas provincias el impuesto a los ingresos brutos y tasas municipales en los municipios con sistemas promovidos para el sector.

Niveles de representación colectiva

Desde el surgimiento del fenómeno, la primera expresión de representación colectiva fue el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas, que fuera dividido hacia 2004-2005 para dar lugar en paralelo al Movimiento Nacional de Fábricas Recuperadas. En los años sucesivos fueron dándose diferentes niveles de re-

presentación y formalización en estructuras de segundo y tercer grado, imbricándose en otras lógicas de representación técnico-política, sectorial, territorial, entre otras propias del modelo sindical y cooperativista en su mayoría, también con participación en cámaras empresariales en algunos casos.

Entre los sindicatos se destacan la Unión Obrera Metalúrgica (UOM) y la Federación Gráfica Bonaerense en su vinculación con las empresas recuperadas de esos sectores.

Entre las federaciones y confederaciones específicas cabe mencionar al Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER); Movimiento Nacional de Fábricas Recuperadas (MNFR), surgido por la división del MNER; Asociación Nacional de Trabajadores Autogestionados (ANTA) de la CTA; Federación de Cooperativas de Trabajo (FECOOTRA); Federación Argentina de Cooperativas de Trabajadores Autogestionados (FACTA); Unión de Trabajadores de Empresas Autogestionadas (UPEA); Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT); Grupo de Empresas Sociales y Trabajadores Autogestionados de la República Argentina (GESTARA); Red Gráfica Bonaerense; Federación Asociativa de Diarios y Comunicadores Cooperativos de la República Argentina (FADICCRA), etc.

Externalidades sociales positivas

Desde sus orígenes las empresas recuperadas han asimilado la empatía social como factor identitario en relación con la comunidad de referencia y con el sector privado, a través de clientes y proveedores entre las primeras relaciones recuperadas. En un número importante de casos han generado nuevas instituciones

⁶ Ley N° 24.557 del año 1995.



(guarderías, colegios, centros de formación profesional, centros de salud, entre otros) y albergado a otras unidades productivas en sus espacios de producción⁷.

Diagnóstico general

La complejidad de la problemática dificulta una descripción general. No obstante, la experiencia acumulada permite inferir y destacar las siguientes debilidades. Para el período transcurrido entre los años 2004 y 2015: (i) precariedad patrimonial (aproximadamente un 90% surgió de procesos falenciales, es decir, concursos y quiebras declaradas); (ii) fragmentación de los derechos sociales y las dificultades para su acceso al quedar afuera de la relación de dependencia y la protección social; (iii) dificultades para la formalización productiva y el alcance de los marcos regulatorios; (iv) deficiencias de infraestructura y lay out, capacidad instalada subutilizada y/u ociosa; (v) necesidades de incorporación y adecuación tecnológica; (vi) necesidades de capacitación para los trabajadores, principalmente asociadas al desarrollo de habilidades necesarias para la gestión del negocio; (vii) restricción de capital de trabajo y financiero; (viii) problemas para el desarrollo de marcas propias; (ix) dificultades de logística y distribución y (x) dificultades en la cadena de pagos y de comercialización, entre otras.

Entre sus principales fortalezas se destacan: (i) las competencias laborales de trabajadores de mediana y larga trayectoria profesional, (ii) plantel obrero necesario para cubrir todos los procesos productivos y/o de servicios; (iii) ahorro de costos vinculados al mantenimiento de cuerpos gerenciales; (iv) distribución equitativa o levemente diferenciada de los ingresos entre sus asociados; (v) democracia y participación en la gestión y en la toma de decisiones; (vi) permanencia de sede productiva en el territorio; (vii) disponibilidad de equipos y herramientas; (viii)

sustento solidario de sus emprendimientos; entre otras.

Como ya se indicó, el funcionamiento macroeconómico y el papel del Estado durante el período 2004-2015 oficiaron de oportunidad en términos generales, en tanto el resurgimiento neoliberal del período 2016-2019 actualizó las amenazas que dieron origen al fenómeno, planteándose el gran interrogante de si las empresas recuperadas surgidas hace casi veinte años podrían sobrevivir en un nuevo contexto de crisis y conflicto similar al de su origen, y si podría tener lugar el surgimiento de nuevos casos.

En efecto, para el período posterior a 2015, a las debilidades identificadas se sumaron el impacto tarifario sobre los servicios públicos que alteró y reconfiguró la estructura de costos de todas las empresas, la alta inflación y el impacto de otras medidas económicas que redundaron en dificultades para las importaciones, caída de la demanda y caída de los ingresos en concepto de salarios para los trabajadores.

Este contexto, que desafió fuertemente la existencia de las empresas recuperadas, resultó en agravamiento para el funcionamiento de todo el sector industrial, en forma generalizada para las Pymes, e inclusive con el cierre de grandes empresas de trayectoria histórica en el país. Sin embargo, promediando el año 2019, la infor-

⁷ A modo de ejemplo se mencionan la Cooperativa Unidos por el Calzado, ex Gatic de la localidad de San Martín que recuperó también el Jardín Maternal para los hijos de los socios y la comunidad; la metalúrgica IMPA en CABA que creó el bachillerato popular; Chilavert, artes gráficas que cuenta con un centro cultural, BAUEN que alberga una cooperativa de teatro; El Sol de Villa María que cuenta con un centro de formación profesional, la Gráfica Patricios que recuperó el centro de salud de la fábrica y lo abrió a la comunidad y alberga además una radio comunitaria; UTD que ha creado un polo recreativo y deportivo en su predio abierto a la comunidad.



mación resultante del contacto con referentes del sector permite estimar que el cierre de estas empresas no superaría un 10%, lo que indica claramente su resiliencia en contextos adversos sumada a las fortalezas descriptas, que permiten concluir que estas empresas no se deslocalizan, no despiden a sus trabajadores y generan externalidades sociales, sobre todo en momentos de crisis, para contención de sus integrantes y sus comunidades de referencia.

2. Políticas públicas de abordaje en general y en particular en la cartera laboral: evolución

Programas de promoción de la Administración Pública Nacional

Período 2004-2015

La primera política pública de atención específica al fenómeno de recuperación de empresas en Argentina surgió en el año 2004 con el propósito de generar una respuesta a las demandas que, en forma espontánea, fueron presentando al Ministerio de Trabajo los trabajadores que protagonizaban estos procesos y que entendieron que esa cartera de estado era la de pertinencia y legitimidad para atender la problemática en torno al nuevo emergente.

El Programa Trabajo Autogestionado, creado por Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social N° 203 del 26 de marzo de 2004 y reglamentado en años sucesivos hasta la vigente Resolución de la Secretaría de Empleo N° 280 del año 2012, se mantiene en la actualidad y tiene por objetivo contribuir a la generación de nuevas fuentes de trabajo y/o al mantenimiento de puestos existentes, a través de la promoción y el fortalecimiento de unidades productivas autogestionadas por los trabajadores y a mejorar su competitividad y sustentabilidad.

Su implementación se dio en el marco de la Secretaría de Empleo, como programa focalizado, enmarcado en las competencias otorgadas al Ministerio por la Ley Nacional de Empleo N°24013 y el Plan Integral de Promoción del Empleo “Más y Mejor Trabajo” implementado desde el año 2003.

La Ley Nacional de Empleo sancionada en el año 1991, en su Capítulo 4, establece el desa-



rollo de programas dirigidos a apoyar la reconversión productiva de actividades informales para mejorar su productividad y gestión económica y a nuevas iniciativas generadoras de empleo. Define que se considerarán como actividades informales, aquellas cuyo nivel de productividad esté por debajo de los valores establecidos periódicamente por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM), o bien presenten otras características asimilables según lo establezca dicho Consejo.

Plantea que los programas promoverán la pequeña empresa, microemprendimientos, modalidades asociativas como cooperativas de trabajo, programas de propiedad participada, empresas juveniles y sociedades de propiedad de los trabajadores con las siguientes medidas de fomento: simplificación registral y administrativa; asistencia técnica; formación y reconversión profesional; capacitación en gestión y asesoramiento gerencial; constitución de fondos solidarios de garantía para facilitar el acceso al crédito; prioridad en el acceso a las modalidades de pago único de la prestación por desempleo prevista en el artículo 127.

En cumplimiento al mandato de la ley, las acciones impulsadas en el marco del Programa Trabajo Autogestionado se orientaron a atender la situación específica de trabajadores que procuran concretar iniciativas laborales autogestionadas en forma asociativa, tanto en el ámbito urbano como rural, ya sea en las fases de puesta en marcha y/o reactivación como en las fases de consolidación y mejoramiento de su competitividad.

A partir del año 2007 su accionar se extendió a otras experiencias de autogestión asociativa surgidas de la dinámica social, de políticas contracíclicas de empleo con cooperativas y de movimientos sociales, llegando a asistir alrede-

dor de 1.700 unidades productivas y 85.000 trabajadores hasta la actualidad.

Los principales criterios que definen el encuadre de los destinatarios en el enfoque del Programa son la asociatividad en el modelo de organización de los proyectos, que tienda a combinar la autonomía en la gestión con la propiedad social de los bienes/medios de producción; la orientación hacia la consecución de prácticas compatibles con el concepto de trabajo de calidad, favoreciendo el trabajo productivo, la protección social y la equidad, y el sustento solidario del emprendimiento en relación con sus miembros y la comunidad.

Las acciones dispuestas se orientaban a atender la criticidad de las situaciones planteadas a través del sostenimiento de ingresos de los trabajadores en las fases del proceso de recuperación, que implicaban las tramitaciones legales para la disponibilidad legal de uso y explotación de las fuentes de trabajo y las puestas a punto y en marcha a través del financiamiento de proyectos de inversión orientados a la incorporación de capital de trabajo, adquisición y/o reparación de equipamiento.

La estrategia concebida previó la combinación de cobertura de emergencia y atención caso a caso, teniendo en cuenta la escasez de recursos económicos disponibles en la esfera pública y la heterogeneidad de las empresas por sector, tamaño, localización geográfica e idiosincrasia, ya que al inicio del Programa pudo relevarse un universo de 160 empresas recuperadas en todo el país que fueron asistidas en su totalidad al cabo de los dos primeros años de ejecución.

En forma concordante, el programa Manos a la Obra del Ministerio de Desarrollo Social, surgido en 2003 para financiar microemprendimientos, comenzó a incluirlas en su asistencia, complementando las posibilidades de capitali-



zar a las empresas recuperadas con la incorporación de equipamiento.

En la medida en que el fenómeno se consolidó y que, sentado el precedente, se pudo registrar tasa de natalidad de nuevas empresas recuperadas y escasa o nula tasa de mortalidad en años sucesivos, el Programa fue creciendo en envergadura e incorporando a las herramientas de apuntalamiento en el corto plazo, una mirada de proceso en su intervención, acompañando las fases de consolidación de las experiencias.

Para ello, se fueron diseñando herramientas vinculadas a la mejora de los factores de competitividad y sostenibilidad⁸, mediante la aplicación de modelos de gestión empresarial sostenibles, que incluyen la definición del mercado, el gerenciamiento del emprendimiento, la recalificación técnica de los trabajadores, la orientación para la aplicación de normas y procedimientos de calidad, la mejora de las condiciones de higiene y seguridad de los trabajadores y la incorporación de políticas preventivas en esta materia, entre otros aspectos, con resultados esperados e impacto en el mediano y largo plazo. En este plano, las articulaciones institucionales incluyeron la participación de las empresas recuperadas en programas del Ministerio de Producción, orientados a pymes, como por ejemplo el Programa de Sistemas Productivos Locales surgido en 2005.

En materia de políticas de promoción a nivel nacional, esta evolución de la articulación institucional con el Ministerio de Desarrollo Social en los primeros años y en los posteriores con el Ministerio de la Producción, reflejan el proceso de sostenibilidad de las empresas recuperadas y los avances en su fortalecimiento.

Hasta el año 2015 y con menor intensidad en el período posterior, el Programa ha desarrollado un servicio de asesoramiento y orientación y, en

ese marco, ha desplegado una articulación intra e interinstitucional, en forma horizontal y vertical, con organismos de regulación y promoción con diferentes niveles de participación e interlocución en la generación de políticas públicas para el sector.

En forma horizontal y externa, además de la promoción con los ministerios mencionados la articulación alcanzó un amplio abanico de organismos de regulación y especializados⁹.

En referencia a las relaciones orientadas al sector privado, se promueve la conformación de alianzas estratégicas, la integración en cadenas de valor, el intercambio y la transferencia de conocimiento en materia de comercialización y de-

⁸ La estrategia global del Programa se consolidó en la reglamentación de la Secretaría de Empleo del año 2012 a partir de los antecedentes generados en el marco de los proyectos PNUD ARG/02/003 Programa Nacional de Promoción y Asistencia al Trabajo Autogestionado y la Microempresa y ARG/09/001 Programa de Apoyo a Empresas Autogestionadas por sus Trabajadores y el Programa de Competitividad para Empresas Autogestionadas y Sistematización de Modelos de Gestión-ATN-9355-AR con FOMIN-BID. La estructura actual de financiamiento contiene seis líneas con aportes no reembolsables para sostenimiento de ingresos y para fortalecimiento institucional para incremento de capacidad productiva, competitividad, asistencia técnica y capacitación y mejora de la higiene y la seguridad en el trabajo.

⁹ A modo de ejemplo para destacar la heterogeneidad del sector, se mencionan el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA); Servicio Nacional de Sanidad Alimentaria (SENASA); Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). En materia de financiamiento se han acompañado gestiones crediticias ante el Fondo de Desarrollo Regional (FONDER), el Programa de Desarrollo Regional (PRODER – Banco Nación) y el Fideicomiso Fuerza Solidaria- de la provincia de Buenos Aires.



sarrollo de productos y servicios¹⁰. También se articularon acciones con las empresas de servicios públicos de gas y electricidad para las condiciones de provisión en forma adecuada a la escala productiva de las empresas recuperadas. En el ámbito académico, se realizaron articulaciones con universidades para la realización de estudios sobre la temática¹¹.

Asimismo, se ha articulado con el Poder Judicial a través de los Juzgados laborales y comerciales, tal como lo establece la Ley de Concursos y Quiebras N° 26.684, modificada en el año 2011 y con los Poderes Legislativos provinciales, en acciones vinculadas con la asistencia técnica para la factibilidad y viabilidad de los proyectos empresarios de los trabajadores.

Intrainstitucionalmente y progresivamente se han ido realizando articulaciones en doble carácter de beneficiarias e instituciones contrapartes de programas y como entidades sujetas a control, entre ellas se destacan: Programa Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) en materia de inspección del trabajo desde el año 2004; Seguro por Desempleo desde el año 2004 en su modalidad de pago único previsto por la Ley N° 24.013; Programa de Recuperación Productiva (REPRO) de la Secretaría de Trabajo desde el año de su creación en 2007, cuyo propósito es asistir a empresas con procedimiento preventivo de crisis y/o con crisis demostrable, que permitió articular y acompañar a los trabajadores en el tránsito hacia la autogestión cuando no prosperaran los planes de reactivación de sus titulares; Programa Sectorial de la Dirección de Formación Profesional a través de la generación de centros de formación profesional en sedes de empresas autogestionadas desde el año 2011; Programa de Inserción Laboral y Entrenamiento para el Trabajo desde el año 2011 para la inserción de nuevos trabajadores en las empresas recuperadas; Programa Crédito Fiscal desde el año 2013 como benefi-

ciarias de acciones de capacitación y como entidades presentantes desde 2015.

En forma vertical se han realizado articulaciones con gobiernos provinciales y municipales¹² de referencia de las empresas recuperadas participantes del Programa, principalmente con las áreas vinculadas a producción y de cooperativas y economía social y en los aspectos regulatorios de las actividades económicas involucradas, sobre todo en lo concerniente a las habilitaciones de establecimientos y productos.

En relación con las articulaciones internacionales para el establecimiento de políticas públicas, se realizaron exposiciones, seminarios, rondas de negocios, entre otras actividades, con el propósito de intercambiar experiencias y establecer agendas comunes de trabajo¹³.

¹⁰ A modo de ejemplo se menciona la Fundación Exportar Argentina, la Confederación Empresaria de la República Argentina (CGERA), la Cooperazione Finanza Impresa (CFI) de Italia, la Fundación del Banco Credicoop y la Fundación Gutemberg, entre otros.

¹¹ Entre las principales se destacan la Universidad Nacional de Rosario; Universidad Nacional de Quilmes; Universidad Nacional de San Martín; Universidad de Buenos Aires; Universidad Nacional de Lanús; Universidad del Centro del País; Universidad del Comahue; Universidad Nacional de Córdoba, entre otras.

¹² Con alcance provincial desarrollaron programas o mesas de trabajo las provincias de Buenos Aires, La Rioja, Mendoza en diferentes años y con vigencia acotada en algunos casos, y en referencia a los municipios se destacan San Martín, Quilmes y Moreno en el conurbano bonaerense, entre otros.

¹³ A modo de ejemplo se menciona la I Exposición Internacional de Empresas Recuperadas del año 2007 que contó con la participación de representaciones de gobierno y entidades representativas de Uruguay, Brasil, Paraguay e Italia y la participación en agendas de trabajo de los Órganos Sociolaborales del Mercosur y en la Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur.



Período 2016 - 2019

Con un giro muy marcado en la gestión, la etapa surgida a partir del año 2016 se puede caracterizar por un plazo de expansión presupuestaria en los dos primeros años, cuyo propósito fue asistir coyunturalmente a las empresas recuperadas fuertemente afectadas por el impacto tarifario a través de la asistencia para sostenimiento de ingresos y brindar contención al conjunto de unidades productivas de movimientos sociales que ya se habían integrado al Programa (Resolución SE N°1016/16).

Se inauguró así una nueva agenda que desplazó el tema de las empresas recuperadas y el campo de la “economía social” para focalizarse en la “economía popular”, cuyo resultado fue la declaración de la emergencia y la creación de la figura del Salario Social Complementario¹⁴, implementado en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social.

En este marco, las empresas recuperadas fueron alcanzadas por esta figura en cantidad acotada y a través de la integración de sus trabajadores en concepto individual como sujetos sobre los que se aplican esquemas de prestaciones individuales y la posibilidad de participar en procesos de selección para inclusión laboral en empresas del sector privado en el marco del Programa Empalme creado por Decreto N° 304/17, lo que desplazó la identidad colectiva y concibió a los trabajadores integrantes de la economía social que conforman una población ocupada como trabajadores desocupados y precarizados.

Principales resultados e impacto del Programa Trabajo Autogestionado

Entre los principales resultados globales e históricos obtenidos se destacan conceptualmente los siguientes:

-La asistencia prevista para el sostenimiento de ingresos individuales alcanzó al 83% del universo y resultó de vital importancia para los procesos de puesta en marcha como único ingreso para los trabajadores y en la fase de funcionamiento para sostenimiento del plantel en coyunturas críticas con el propósito de garantizar el salario mínimo, vital y móvil (SMVM). En esta fase y como impacto, la asistencia brindada permitió un mecanismo de financiamiento para las empresas a través de un ahorro indirecto por la inyección mensual de fondos en las cuentas de sus trabajadores y la posibilidad de capitalización indirecta con destino a insumos y materias primas principalmente, permitiendo sostener el giro comercial. El tiempo promedio de sostenimiento por unidad productiva se extendió a 23 meses.

Para el período comprendido entre 2016 y 2019, esta asistencia alcanzó al 35% y permitió fundamentalmente sostener los ingresos individuales ante la crisis por el impacto tarifario e inflación que alteraron la estructura de costos y repercutieron directamente en el ajuste de la distribución de ingresos entre los trabajadores asociados. El tiempo promedio de asistencia no superó los 24 meses por unidad productiva.

La experiencia ha demostrado que el proceso de recuperación y puesta en funcionamiento oscila entre los tres y cinco años.

¹⁴ La emergencia social fue dictada mediante Ley 27.345 y reglamentada mediante Decreto PEN 1293 de diciembre de 2016.



-La asistencia para el fortalecimiento institucional técnico y económico sobre la capacidad productiva, la competitividad y ambiente de trabajo en los dos períodos alcanzó un 60 % global, dado que la participación se produce secuenciada en las distintas líneas a lo largo del tiempo, y permitió dar inicio a la producción a través de la adquisición de capital de trabajo; generar stock con el objetivo de disponer de liquidez para afrontar nuevas demandas y/o para diversificación de productos; modernizar el equipamiento existente y/o incorporar nuevos procesos productivos; acondicionamiento de instalaciones y obtención de habilitaciones; diversificación de productos; incorporación de elementos de protección; realización de planes de negocios y mejoras en su comercialización, entre los resultados más destacados.

La participación en las líneas de inversión describe un proceso de camino crítico y secuenciado a medida que las empresas avanzaban en su proceso de consolidación, desde la formalización que permitió contar con los requisitos de acceso al Programa, el fortalecimiento de la capacidad productiva que permitió la sostenibilidad con las inversiones en capital de trabajo; y la mejora de la competitividad a través de la incorporación de bienes de capital que permitieron actualización tecnológica y de infraestructura y en la capacidad de gestión empresarial. Esta trazabilidad fue posible en el marco de una política pública que atendió al proceso, en una relación directa con sus destinatarios, con transferencia de conocimientos e intercambio de experiencias en forma periódica y sostenida en el tiempo.

Como política pública, el Programa perdió peso relativo en estos últimos años dado que se dio prioridad al Salario Social Complementario y al Programa Empalme, que en el

marco del ajuste iniciado a partir de 2018 tampoco pudieron dar cobertura y respuesta a las demandas. En este período todos los programas participaron de un esquema de restricción de cobertura primero, motivada por actualización de montos por impacto inflacionario, y desfinanciamiento generalizado después, llegando al final del período gubernamental con políticas públicas para el sector en estado prácticamente inactivo.

Políticas previsionales e impositivas para los trabajadores: formalidad laboral

En materia previsional e impositiva, al carecer de encuadres específicos y habiendo perdido su condición de relación de dependencia, los trabajadores de las empresas recuperadas debieron encuadrarse en la figura del monotributo por ser cooperativas de trabajo. Por otra parte, fueron integrándose a los nuevos alcances del monotributo diseñados para políticas contracíclicas de sostenimiento del empleo en programas que impulsaban la creación de cooperativas para el desarrollo de infraestructura pública y comunitaria.

En el año 2003 se estableció el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes – Monotributo¹⁵, relativo a los impuestos a las ganancias, al valor agregado y al sistema previsional, destinado a los pequeños contribuyentes. En su Título II – define al Pequeño Contribuyente incluyendo entre otros a las personas físicas integrantes de cooperativas de trabajo y las sucesiones indivisas en su carácter de continuadoras de las mismas.

En el marco de la ley se creó también el Monotributo Social que establece un sujeto econó-

¹⁵ Ley 25.865



mico denominado Efecto de Desarrollo Local y Economía Social y, en enero de 2004, el Decreto 189 creó el Registro de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, en jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Social. En el mismo podían inscribirse personas físicas en condiciones de vulnerabilidad social debidamente acreditada o que se encontraran en situación de desempleo, o que resultaran reales o potenciales beneficiarias de programas sociales o de ingreso. Asimismo, preveía la inscripción de personas jurídicas cuyos integrantes reunirán las condiciones precedentemente descriptas o aquellas que pudieran ser destinatarias de programas sociales o de ingreso.

En el año 2009 se estableció el Monotributo Social como categoría tributaria permanente¹⁶, siempre que subsista la situación de vulnerabilidad social que le dio origen, con la exención del impuesto a las ganancias y el impuesto al valor agregado.

El monotributo está compuesto por tres elementos: impositivo, previsional y obra social. Se previó el subsidio por parte del Estado nacional del 100% para los componentes impositivo y previsional y del 50% para la obra social.

En los primeros años la mayoría de las empresas recuperadas existentes adquirieron la condición de efectoras sociales al encuadrar a sus trabajadores en el monotributo social para las fases de puesta en marcha y luego en el régimen general, en la medida en que se fueron estabilizando y creciendo en su escala económica. Sin embargo, los efectos producidos por la crisis de 2008, que impactaron en la cadena de pagos de estas empresas, determinaron que parte de ellas tuvieran que volver a encuadrarse en el monotributo social.

En parte, este comportamiento también se produjo por inconsistencias en las modificaciones

normativas, que contemplaban tope de ingresos y montos de las categorías, de ambos regímenes con diferentes autoridades de aplicación (Ministerio de Desarrollo Social y Administración Federal de Ingresos Públicos AFIP) que determinaron que parte del sector que se encontraba tributando evaluara beneficioso regresar al sistema subsidiado con una clara distorsión en los resultados esperados.

También en el año 2009 se estableció la Asignación Universal por Hijo (AUH)¹⁷ y los trabajadores de empresas recuperadas pudieron ser alcanzados por este beneficio en tanto fueran monotributistas sociales, condición que también favoreció la permanencia en el sistema subsidiado.

Parte del problema del encuadre en la figura del monotributo es que, en el esquema de seguridad social, el componente de aporte previsional era fijo para todas las categorías y un importante porcentaje de los trabajadores que contaban con una larga trayectoria laboral se veían perjudicados porque el monotributo los situaba en el nivel de jubilación mínima. Este planteo surgió muy fuertemente sobre los años 2009-2010 cuando gran parte de las empresas recuperadas llegaba a los diez años de autogestión.

Algunas demandas relativas a la seguridad social se canalizaron a través del INAES¹⁸ que, en forma conjunta con la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, estableció el acceso a la seguridad social de los asociados y estableció que la cooperativa de trabajo debía actuar como agente

¹⁶ Ley 25.865

¹⁷ Decreto PEN 1602, que agrega a la Ley 24714 el Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por hijo para Protección Social.

¹⁸ Res. 4664/2013



de retención de los aportes previsionales de los mismos. Este hecho ya se exigía en la Ley del Monotributo, en el título que establece que en todos los casos, la cooperativa de trabajo es agente de retención de los aportes y, en su caso, del impuesto integrado. Asimismo, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)¹⁹, fijó la categoría obligatoria de autónomos para los cooperativistas, permitiendo que los trabajadores afiliados al régimen dependiente pudieran optar por seguir tributando previsionalmente al mismo, u optar por el autónomo.

Estas medidas tuvieron su complemento en el período iniciado a partir de 2016, con la extensión de las asignaciones familiares a los monotributistas del régimen general y la compatibilidad con los programas de empleo²⁰. Por otra parte, en el año 2017 se estableció la progresividad en los aportes previsionales entre las categorías del monotributo²¹ de este régimen. Esta medida no tuvo el impacto esperado por el contexto de crisis agudizada a partir de 2017, por la doble situación de permanencia en el monotributo social y por la retracción de los ingresos de los trabajadores con la necesidad de realizar recategorizaciones descendentes para la permanencia en el régimen general.

Políticas en relación con la situación patrimonial de las empresas: formalidad productiva

Tal como se describiera al inicio, el surgimiento del fenómeno de recuperación se enmarcó en la Ley de Concursos y Quiebras²², promulgada en agosto de 1995, que contenía una impronta claramente neoliberal facilitando la ejecución rápida de los bienes a fin de satisfacer los intereses de los acreedores. Se convertía en una normativa habilitante para la liquidación de las empresas, necesaria y funcional a la política económica que se estaba desarrollando. No se tenía

en cuenta ni la pérdida de los puestos de trabajo ni la destrucción de la capacidad productiva de los establecimientos.

En el marco de la crisis de 2002 se modificó la ley anterior habilitando como recurso extraordinario la continuidad productiva en la figura de la cooperativa de trabajo integrada por los trabajadores, la que podía quedar a cargo de la guarda de los bienes de la empresa.

Sin embargo, y aunque amparado en ese carácter excepcional, el fenómeno fue generando una amplia jurisprudencia en torno al tratamiento del Art. 190 que establecía la posibilidad de continuidad de la explotación y permitió la legalidad de funcionamiento. Dicho marco legal se complementaría luego con las leyes de expropiación mencionadas, cuyo efecto, entre otros, era la suspensión de los plazos judiciales de las quiebras para las liquidaciones de los bienes, ya que esta perentoriedad se mantenía en el espíritu de la ley.

Finalmente, en un proceso participativo y de consulta, se sancionó una nueva ley²⁴ en junio de 2011, con aprobación casi unánime de ambas cámaras del Congreso Nacional, con una actualización que introdujo importantes modificaciones para los casos de empresas en proceso de recuperación por sus trabajadores.

¹⁹ Resolución 784/92

²⁰ Decreto PEN N°593

²¹ El componente de aportes a la seguridad social era fijo entre las categorías del monotributo.

²² Ley 24.552

²³ Ley 25.563

²⁴ Ley 26.684



Como cambio relevante, puede señalarse la prioridad que se le otorga a la continuidad productiva por sobre la liquidación de los bienes, ya no como un recurso extraordinario sino como una posibilidad que el juez debe contemplar si se verifican ciertos requisitos, a fin de que los trabajadores organizados en cooperativa puedan llevar adelante la explotación de la empresa.

De esta manera, el juez involucra a los trabajadores en la recuperación de los medios de producción y en la defensa de su fuente laboral, garantizándoles el acceso a la información de todo el proceso, aún durante el concurso preventivo, en la integración de un comité de control.

El nuevo texto legal incluye la posibilidad de darle continuidad a la unidad productiva a través de la voluntad de dos tercios de los trabajadores que se manifiesten en ese sentido, aún con la cooperativa de trabajo en formación. Asimismo, los trabajadores están habilitados para hacer una oferta por los bienes en compensación de sus acreencias laborales y, dado el caso, el juez de la quiebra puede proceder a la adjudicación directa a su favor.

Además, se estableció que no se suspenden los intereses de los sueldos no abonados desde la quiebra, para que los trabajadores no sean la variable de ajuste en los procesos concursales, sino que se actualizan hasta la fecha de pago efectivo.

Otro aspecto fundamental introducido en la nueva ley es que el Estado Nacional debe brindar asistencia técnica cuando los trabajadores requieran la continuidad de la explotación (incorporación del art. 191 bis).

Por su parte, atendiendo la situación patrimonial de los procesos de recuperación, las legis-

laturas provinciales sancionaron leyes de expropiación a fin de brindar cobertura legal al acceso y disponibilidad de las sedes e instalaciones de las empresas quebradas para la recuperación y nuevas puestas en funcionamiento. El recurso en los primeros años posteriores a la crisis se fundó en la declaración de utilidad pública justificada por el cierre de los establecimientos y la destrucción de empleo, a efectos de la preservación de los puestos de trabajo y salvaguarda de capacidades productivas en el marco de la emergencia social y haciendo hincapié en los plazos de ocupación temporaria para la cooperativa de ex trabajadores autogestionados.

Las legislaturas provinciales que han sancionado y promulgado leyes de expropiación sobre inmuebles, maquinarias e instalaciones de empresas fallidas a favor de cooperativas, son las siguientes: Capital Federal, Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Corrientes, Neuquén, San Juan, Entre Ríos, Tierra del Fuego, Santa Fe, Río Negro, Mendoza. En la mayoría de las jurisdicciones no se llevaron adelante los juicios expropiatorios y las leyes se utilizaron para definir los plazos de ocupación temporaria y sus prórrogas.

Del total de casos relevados, existen 219 empresas con leyes de expropiación promulgadas en su gran mayoría en el año 2003, con algún caso durante el año 2002 y posteriores, con sanciones de prórrogas a la ocupación temporaria y se distribuyen por jurisdicción de la siguiente manera: Capital Federal (29), Buenos Aires: aproximadamente 170, Chaco (3), Córdoba (1), Corrientes (1), Neuquén (2), Entre Ríos (1), Tierra del Fuego (1), Santa Fe (3), Río Negro: (2), San Juan (1) y Mendoza (5).

Cabe destacar que del conjunto conocido se concretaron cinco juicios expropiatorios en favor de las cooperativas, dos de ellas en la pro-



vincia de Buenos Aires²⁵, en el marco de la Ley 13.828 surgida en el año 2008 que creaba un Fondo Especial de Recuperación de Empresas y establecía que el Estado provincial debía efectuar un examen de viabilidad de las empresas sujetas a expropiación y la previsión de un plan de pago para la devolución de los montos que la provincia abonase en concepto de pago de indemnizaciones por los bienes expropiados.

En los años posteriores al 2015, el ejecutivo de la provincia de Buenos Aires vetó prácticamente la totalidad de las leyes de prórroga de plazos de ocupación y no se sancionaron nuevas leyes sobre las empresas recuperadas surgidas en este período posterior. A esto se suma que se iniciaron alrededor de treinta juicios de expropiación inversa para forzar las indemnizaciones o la restitución de los bienes al tratamiento del Poder Judicial.

En el caso de CABA, se sancionaron tres leyes ómnibus que incluían conjuntos de expropiaciones y en 2011 se vetó la ley que involucraba nuevas expropiaciones y las prórrogas de los plazos de ocupación temporaria de las anteriores, vulnerando el alcance protectorio de estas leyes sobre la totalidad de las empresas que habían contado con el antecedente.

En cuanto a la figura jurídica empresarial, como ya se mencionó en la caracterización, las empresas recuperadas y gran parte del colectivo de la economía social y popular debieron encuadrarse en la figura cooperativa. Se encuentran contempladas en la normativa²⁶ del año 1973 que las definió como entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar el trabajo y que creó el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), organismo autárquico en la órbita actual del Ministerio de Desarrollo Social.

La ley no establece una definición particular para las cooperativas de trabajo sino que las enuncia en el artículo 42 inciso 5 b) al mencionar cómo se reparten los excedentes, determinando que en las cooperativas de producción o trabajo será en relación al trabajo efectivamente prestado por cada uno de los asociados.

Durante los años de análisis, el sector se ha sumado a la reivindicación de la sanción de una ley de cooperativas de trabajo con otros actores sociales, sobre todo para reglamentar lo inherente a los derechos sociales de los trabajadores, al tiempo que bregan por nuevas figuras jurídicas que posibiliten una mejor inserción comercial, teniendo en cuenta que la figura actúa como limitante para su participación como proveedores en importantes cadenas de valor sectoriales.

Una mirada del tema en Alemania

En los prolegómenos de la crisis global del año 2008, Alemania tuvo un ejemplo de recuperación de empresa “al estilo argentino” que no prosperó en el tiempo pero que fue valorado como una demostración de la capacidad de los trabajadores. Es el caso de la fábrica de bicicletas Bike Systems en Nordhausen que fue ocupada por sus 124 trabajadores cuando un fondo de capital privado estadounidense compró el grupo Biria, propietario de ésta y de otra planta en la ciudad de Neukirch que fue cerrada en primer lugar, en una maniobra orientada a eliminarlas como competencia.

²⁵ Cooperativa de Trabajo Constituyentes y Cooperativa de Trabajo Textiles Pigüé. El resto de los casos fueron Renacer de Tierra del Fuego y Coopecon y JJ Gomez de Río Negro.

²⁶ Decreto-Ley 20.337 del año 1973



La fábrica de bicicletas contaba con el comité de empresa para representación de sus trabajadores y agotaron las posibilidades que brinda el “sozialplan” orientado a la reestructuración de la fuerza laboral y los programas de calificación y empleo, sin poder acceder a los pagos correspondientes al período de notificación. Producido el cierre, los trabajadores ocuparon la empresa recurriendo a la figura de “reuniones de trabajadores” para evitar órdenes de desalojo por no poder acceder a las condiciones de huelga legal. En su momento, contaron con el apoyo de IG Metall, sindicato metalúrgico y el más grande de Alemania, y también con FAU, pequeño sindicato anarcosindicalista.

Llevaron adelante una producción autogestionada de 2.000 bicicletas de manera exitosa en el marco de una campaña solidaria de pedidos como efecto demostrativo, a la espera de un inversor, aunque no pudieron sostener el proceso. La ley de insolvencia en Alemania, a diferencia de la argentina, no plantea situaciones particulares y de participación especial para los trabajadores, en tanto establece la entidad de la junta y el comité de acreedores. La máxima conquista en Argentina sobre la participación de los trabajadores ha sido dada por la Ley de Concursos y Quiebras del año 2010, que tal como se describiera, permite su representación en el comité de control una vez que la empresa cursa el proceso falencial, es decir, en la instancia de muerte inminente.

Reviste importancia en esta forzada comparación traer a consideración de los argentinos, las formas de representación de los trabajadores en Alemania, que tienen sentido y relevancia en la economía social de mercado, como un “bien cultural que crea identidad”²⁷.

En efecto, existen tres normas que sustentan la representación de los trabajadores: la Ley de convenios colectivos²⁸, la ley sobre el régimen

empresarial²⁹ que regula la representación a través de los comités de empresas que no son órganos sindicales sino de plantilla. Los comités disfrutaban de derechos de información y participación y de cogestión en temas sociales (jornada laboral, salarios, rendimiento) y deben colaborar con los empleadores, no se plantea conflictividad laboral entre empresa y comité. La tercera y relevante al presente análisis es la ley/es de cogestión³⁰ que, dependiendo de la cantidad de trabajadores (superando los 500 por empresa), plantea la participación paritaria de los trabajadores en los consejos de administración, en reconocimiento que los derechos de participación en las decisiones empresariales incrementan la identificación con sus empresas y mejoran la calidad de las decisiones, al punto que es considerada como una ventaja en el marco de la competencia internacional.

Una analogía en versión libre con la cogestión alemana permite considerar el caso Pauny SA en Argentina, fábrica de tractores de la provincia de Córdoba que como resultado de la quiebra, se conformó como una sociedad participada compuesta de la siguiente manera: 33% por los trabajadores integrados en la Cooperativa de Trabajo Las Varillas Ltda. (quienes impulsaron el proceso de recuperación); 33% por los cuadros gerenciales; 33% por los concesionarios (capitales) y 1% por el Estado mu-

²⁷ Actualidad Internacional Sociolaboral n°211. Demanda contra la cogestión alemana ante el Tribunal de Justicia Europeo.

²⁸ Ley de Convenios Colectivos (Tarifvertragsgesetz-TGV) de 1949.

²⁹ Ley sobre el régimen empresarial (Betriebsverfassungsgesetz-BVG) de 1952.

³⁰ Ley para la cogestión en la minería y acero de 1951 (empresas +1000 trabajadores), la ley de cogestión de 1976 (empresas +2000 trabajadores) y la ley para cogestión de un tercio de 2004 (empresas entre 500 y 1000 trabajadores).



nicipal. Este caso es ejemplar por su carácter único en Argentina y exitoso en su gestión.

Esta herramienta resultaría relevante también en empresas con menor cantidad de trabajadores y en los límites legales razonables, al punto que contrafácticamente podría surgir el interrogante de cuál hubiera sido la suerte si se hubiera contado con ella en Bike Systems, en términos de participación en las decisiones de riesgo y destino empresarial. Por su parte, oficiaría de ventaja a los trabajadores en empresas transnacionalizadas porque es preciso tener en cuenta que cuando se trata de inserción en cadenas de valor horizontales y verticales se hace más ardua la tarea ya que no existe autonomía productiva sobre el bien final, a lo que se suma que los trabajadores resultan impotentes en términos relativos porque no conocen y por ende, no enfrentan medidas comunes con los trabajadores “compañeros” de otras filiales y de los distintos eslabones de la cadena de valor de la que participan.

A diferencia de la Argentina, Alemania cuenta con el enorme capital de la participación de los trabajadores en los consejos directivos de las empresas, que, como en el caso de IG Metall por cuantía y envergadura de la industria manufacturera tienen un importante poder de negociación al punto de lograr la jornada reducida de 28 horas semanales durante dos años con autonomía para el trabajador para participar del cuidado de sus familiares. Estas conquistas forman parte de contextos de crecimiento y participación real en el desarrollo...y producto de un Estado que actuó de manera contracíclica estimulando vía fiscalidad y manteniendo el superávit de las cuentas públicas, tal situación se pone en cuestión en contextos en el que persisten las discrepancias respecto de si las medidas deben ser expansivas para mantener los niveles y derechos logrados en torno al desarrollo o por el lado de la financiarización con “estabilizado-

res automáticos” con medidas del tipo seguro de desempleo conteniendo los efectos de la debilidad económica.

Aquí es cuando la macroeconomía colisiona en el cuerpo de los trabajadores y surge la creatividad humana para hacer frente a la adversidad... tal la recuperación de empresas por sus trabajadores



3.- Principales desafíos en la perspectiva de las políticas públicas.

Aportes para un marco conceptual

En primer lugar cabe reflexionar sobre la pregunta relativa a qué tipo de políticas públicas resultan necesarias hacia adelante, en el sentido de si sostener e incrementar el trabajo en el marco de experiencias similares a las de las empresas recuperadas encuadrables en el colectivo de la economía social/popular puede ser un objetivo de política pública orientada al desarrollo, o si se trata de brindar políticas de contención a los trabajadores autogestionados de la economía social/popular como resultado y efecto de políticas públicas actuales y del pasado.

A ello se suma el interrogante de si es necesario actuar entendiéndolas como un efecto transicional o si forma parte de un proceso estructural. Otro se refiere a si es encuadrable en las marginaciones sociales o si interpela a nuevas formas en el futuro del trabajo con alcance a nuevas mayorías (mujeres, jóvenes, poblaciones vulneradas por situación de pobreza).

En principio, la actualidad nacional y el rumbo mundial permitirían pensar que se trata de un fenómeno creciente que vino para quedarse. En este sentido, y a rasgos generales, en Argentina persiste la indiferenciación de los colectivos alcanzados bajo los conceptos de economía social y economía popular. En la perspectiva de quien escribe, estos conceptos no son sinónimos y tampoco contienen diferenciaciones de especie sino de grado; es decir, contienen una trazabilidad esperada en términos de evolución desde el estadio de economía popular que conlleva ideas de exclusión social y precarización laboral, productiva y de consumo, hacia el concepto de economía social que conlleva ideas de inclusión social, sustentabilidad y responsa-

bilidad en la producción, el consumo y el trabajo, como modelo que pretende diferenciarse del sistema capitalista de explotación de recursos y acumulación de riqueza.

Se puede afirmar que lo que sí está fuera de discusión es que la aplicación de políticas neoliberales en el mundo, y en particular en los países subdesarrollados, han generado nuevos emergentes sociales que dan lugar a estas nuevas definiciones como intentos -la mayoría colectivos- de salida de situaciones de desempleo coyuntural, estructural y de pobreza inclusive intergeneracional, que persistiendo en contextos de crecimiento y eventualmente, desarrollo, permiten sofisticar la mirada sobre estos fenómenos y apelar a nuevos calificativos de la economía y por ende, del trabajo: economía social, solidaria, empresas autogestionadas, sociales, trabajadores autogestionados, comercio justo, etc. Las empresas recuperadas han sido pioneras y ejemplo de estas expresiones.

En numerosos países gran parte de su problemática se subsana en el encuadre jurídico y social del cooperativismo en cuanto a la formalidad productiva, con más/menos alcance en relación con los derechos sociales para sus trabajadores asociados. Sus experiencias gozan del reconocimiento de que estamos ante un sector contracíclico en relación con los procesos del capitalismo mundial, por cuanto son fuertemente generadoras o conservadoras de empleo, generan unidades de producción que no se deslocalizan y fomentan o dependen del desarrollo territorial de referencia, local o regional, y permiten trayectorias laborales duraderas y versátiles en términos de desarrollo humano.

Ahora bien, ya sea interpretándolos como una transición o como un “sector perenne” en las sociedades latinoamericanas, podemos reconocer en cualquier caso que lo que extendidamente caracteriza a estos procesos sociales y sus entor-



nos es la informalidad como efecto de capacidad o incapacidad adaptativa, ya sea por inaccesibilidad o por inadecuación de marcos jurídicos de definición de los sujetos (laboral, económico, jurídico), de promoción y regulación.

Lo expuesto no pretende la polémica sino simplemente destacar la diferencia en la concepción de las políticas públicas necesarias hacia adelante, en el sentido de si se requieren políticas de emergencia y sostenimiento o políticas de desarrollo para el sector y/o su inclusión en una política de desarrollo nacional. Pareciera que los últimos años transitados en la Argentina, con políticas similares a las que dieron origen a estos emergentes como resultado y consecuencia, establecen la necesidad de ambas, las primeras para abordar el corto plazo y las segundas para apuntar al mediano y largo plazo.

En consideración de un marco conceptual y orientador de políticas a futuro, se suscribe a la necesidad de un proceso de internalización e institucionalización de las Recomendaciones de la OIT que tienen referencia en la temática: en primer lugar la Conferencia Internacional del Trabajo del año 2002 y del Coloquio Interregional Tripartito del año 2007, referidos a la economía informal, que confluyen en la Recomendación OIT 204 de junio de 2015; y en segundo lugar, la Recomendación 193 del año 2002 de promoción de cooperativas, reconociendo su importancia para la creación de empleos, la movilización de recursos y la generación de inversiones, así como su contribución a la economía y como medida de fomento del empleo y del desarrollo económico y social.

Fundamentalmente, la Recomendación 204 se establece en reconocimiento que la mayoría de las personas que se incorporan a la economía informal no lo hacen por elección, sino como consecuencia de la falta de oportunidades en la

economía formal y por carecer de otros medios de sustento; que la informalidad obedece a múltiples causas, incluidas las cuestiones estructurales y de gobernanza, y que, en un contexto de diálogo social, las políticas públicas pueden acelerar el proceso de transición a la economía formal. La expresión “economía informal” hace referencia a todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que —en la legislación o en la práctica— están insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto. Con respecto a la transición de las pequeñas y micro unidades económicas a la economía formal, la Recomendación establece que los países miembros deberían reformar las normativas sobre la creación de empresas, reducir los costos de registro y la duración del procedimiento y mejorar el acceso a los servicios, mediante, por ejemplo, las tecnologías de la información y la comunicación; reducir los costos de cumplimiento, mediante la introducción de sistemas simplificados de cálculo y de pago de impuestos y contribuciones; promover el acceso a la contratación pública, en consonancia con la legislación nacional, incluida la legislación laboral, a través de medidas como la adaptación de los procedimientos y del volumen de las compras públicas; la oferta de servicios de formación y de asesoramiento para la participación en licitaciones públicas, y el establecimiento de cuotas para estas unidades económicas; mejorar el acceso a servicios financieros inclusivos, como el crédito y los capitales, los servicios de pago y de seguros, el ahorro y los sistemas de garantía, adecuados al tamaño de estas unidades económicas y a sus necesidades; mejorar el acceso a la formación empresarial, al desarrollo de las competencias laborales y a servicios de desarrollo empresarial adaptados a estas unidades económicas; mejorar el acceso a la cobertura de la seguridad social; garantizar la seguridad de los ingresos, incluyendo políticas de salario mínimo adecuadamente formuladas.



Se toman en consideración estas dos recomendaciones en el entendimiento que abordan la realidad y problemática de la que forman parte las experiencias de las empresas recuperadas y el resto de los colectivos asimilados en el sector. En el último año con motivo de su centenario, la OIT en su documento sobre el futuro del trabajo³¹ establece, como otro aspecto fundamental, que si bien es mucho lo que se puede ganar forjando alianzas con otros colectivos de la sociedad civil, ello no sustituye a la organización de los trabajadores, ya sean mujeres que trabajen por cuenta propia en la economía informal, trabajadores rurales o trabajadores en plataformas digitales. Los trabajadores de la economía informal a menudo han mejorado su situación mediante su organización, colaborando con cooperativas y organizaciones de base comunitaria. Las organizaciones de trabajadores deben adoptar estrategias de organización inclusivas, posibilitando la afiliación a los trabajadores informales. Ello representa tanto un camino hacia la formalización como una herramienta para la inclusión.

Estos postulados en el documento tienen su expresión en Argentina desde los primeros años de la recuperación de empresas, en los que los trabajadores reivindicaban fuertemente su condición previa de trabajadores sindicalizados. El estatus de cooperativistas determinó una ruptura en la representación sindical que es legítimo retomar en la agenda hacia adelante.

Recomendaciones

Teniendo en cuenta que los mayores avances en las políticas públicas se produjeron en el período 2003-2015, con fuerte retracción en el período entre los años 2016-2019, se mencionan medidas y mejoras a tener en cuenta en una agenda inmediata:

En la perspectiva pública en general, y en la experiencia del Ministerio de Trabajo en particular, se ha propiciado la generación de políticas públicas que más que promocionar vía fiscalidad, han desarrollado políticas activas de acompañamiento y asesoramiento permanente a estas nuevas empresas, tal es la experiencia del Programa Trabajo Autogestionado.

Si bien el accionar ha impactado fundamentalmente en términos microeconómicos, sería recomendable *atender esta progresión en el tiempo y para el conjunto*, sobre todo en materia de políticas de *promoción y fortalecimiento institucional*, ya sea con financiamiento no reembolsable o reembolsable por la vía crediticia, ya que ésta última es una de las demandas iniciales y persistentes.

Una de las discusiones posibles es cuál resultaría el *ámbito o los ámbitos de pertinencia para las políticas públicas orientadas al sector*. En el concepto de la economía popular, la interpelación parecería clara hacia el Ministerio de Desarrollo Social con el imperativo de generar situaciones de salida de la pobreza para colectivos que requieren un tratamiento integral multivariable: alimentación, educación, hábitat, salud, inserción al trabajo y al consumo.

³¹ Trabajar para un futuro más prometedor. Comisión Mundial sobre el futuro del Trabajo. OIT 2019



Por el lado del enfoque de la economía social o del abordaje del trabajo informal y precario, la misma parecería orientarse hacia el o los Ministerios de Producción y Trabajo para la inserción de sus sistemas productivos en las cadenas de valor y territorios de incidencia y para el desarrollo de sistemas de derechos y representación para los trabajadores acordes a su figura laboral, aspectos que son reivindicados claramente por las empresas recuperadas y sus entidades representativas. Esta definición contiene la necesidad de arribar a un dimensionamiento del sector y su caracterización diagnóstica para la adecuada focalización y encuadre de tratamiento, cuestión que a la fecha se mantiene como materia pendiente o incompleta en términos de alcance.

En cualquier ámbito institucional, el abordaje debería realizarse *vinculando producción y trabajo* ya que no se pueden pensar políticas laborales para el sector prescindiendo de las necesarias para la producción, en tanto lo que suele verificarse es que muchas veces la productividad se sostiene con la precariedad laboral, a través del ajuste de ingresos, incremento de jornada laboral, déficit de cobertura de seguridad y salud, entre los aspectos más destacados.

Referido al alcance del rol del Estado, como corolario del efecto de la política económica y del ajuste y desfinanciamiento progresivo de todos los programas de políticas activas en el último período, nuevamente, las reivindicaciones y demandas se focalizan en la asistencia del *Estado como "sostenedor de ingresos" como medidas de reactivación de corto plazo* o como soporte casi de único ingreso.

Atendiendo al concepto del mediano y largo plazo en una estrategia de desarrollo, es preciso también *revitalizar el papel dinamizador del Estado* incluyendo e interpellando fundamentalmente la *instancia local*. Uno de los efectos generales de las

políticas neoliberales, que incluye la contracción del tema de las empresas recuperadas en la agenda nacional, es el papel preponderante que asumieron los municipios en la interlocución y atención de demandas en el territorio. Es preciso pensar desde el nivel nacional políticas que promuevan y empoderen actores en *estrategias de desarrollo local* que incluyan además ventajas comparativas, entre las que se cuentan el arraigo y compromiso social de las empresas recuperadas. En forma complementaria y en perspectiva territorial, existe un enorme potencial de *alianzas estratégicas públicas y privadas* para sumar a estas empresas a cadenas de valor de las economías regionales.

Una medida necesaria, y que resultaría innovadora, es el *impulso de institutos de servicios de asesoramiento y orientación dedicados a la investigación y el desarrollo* al interior del sector en vinculación con las pymes, ya que la experiencia demanda el desarrollo de una matriz socioproductiva que implica recuperación de tejido socioproductivo por un lado, pero al mismo tiempo necesidades de reconversión productiva y de calificaciones de nuevas actividades económicas por el otro. En la lógica de un Estado dinamizador podría concebirse una dependencia del Estado y/o mixta, sin embargo, el aprendizaje orienta a la necesidad de pensar en figuras mixtas entre sector social/privado con apoyo del Estado para su conformación. Se trata de contribuir al desarrollo metodológico de abordaje de las cuestiones en lógica sectorial y/o territorial y fortalecer actores con *autonomía y capacidad para ser responsables en la ejecución de políticas públicas*.

En la perspectiva de la integración socioproductiva del sector, se podría abordar -tal vez vía leyes- el concepto de la *responsabilidad social empresarial* para orientar un derrame responsable que no quede circunscrito a las microexperiencias, sino que permita impulsar el financiamiento de alternativas de investigación,



desarrollo e implementación de proyectos en las cadenas de valor que generen externalidades de producción y trabajo para otros colectivos, incluyendo a las empresas recuperadas. Esta observación de política surge del ejemplo de la experiencia de empresas recuperadas, que a través de sus iniciativas hacia la comunidad y su propio trabajo se transforman en formadores de mano de obra y recursos que muchas veces son capitalizados por el sector privado, asumiendo la responsabilidad social como rasgo.

Actualmente, no parece haber diferencias en relación con la situación de las Pymes, en tanto padecen las mismas consecuencias por la caída de la producción, de la demanda entre un 30 y 60%, dependiendo de las actividades, el impacto tarifario, el desfinanciamiento de las políticas y la falta de competitividad. La diferencia es que aunque se resistan a ello, las pymes tienen el recurso de las suspensiones o despidos y/o las decisiones de riesgo patrimonial de los empresarios, en tanto las empresas recuperadas y las de la economía social en general ajustan sus ingresos individuales sin resentir dotaciones y asumen en forma colectiva el riesgo de suspensión o cierre de la actividad. Es preciso que el *desarrollo de políticas para las pymes sea inclusivo y no excluyente para las empresas de la economía social.*

En términos de la macro y teniendo en cuenta el párrafo anterior, la incidencia del sector plantea como desafío *el dimensionamiento económico* en términos de cantidad de empresas y facturación global. El sector cooperativo suele manifestar que esa incidencia alcanza al 10% del PBI pero no se han realizado estudios específicos al respecto y no se conoce el impacto de todas las experiencias englobables en la economía social en este eventual porcentaje. Tampoco hay certidumbre acerca de cuál es el *alcance en cantidad de trabajadores involucrados*, si concebimos además el trabajo autogestionado individual o de pequeña asociación y las microempresas.

La *investigación y el monitoreo* permanentes conformaría una medida estratégica para el sector, considerando que su dimensionamiento real sería clave para la introducción de demandas en la agenda estatal. Es necesario un *desarrollo metodológico* que permita dar cuenta de la diversidad de sujetos a su interior, para lo que se requiere una definición del marco conceptual y su alcance (desde las empresas recuperadas, a las cooperativas de trabajo industriales y de servicios, hasta los emprendedores y los cuentapropistas de oficios). Estas herramientas resultan de fundamental importancia para el *diseño de políticas focalizadas en el marco de estrategias de desarrollo que den cuenta de la heterogeneidad para su adecuada integración.*

Uno de los aspectos destacados en el presente artículo tiene que ver con la *representación* ya descrita. En coyunturas políticas adversas, la fortaleza la da la cantidad de representados y las debilidades en estos actores y en cualquier caso, tiene que ver con las dificultades para unificar discursos y demandas. El sector fue evolucionando hacia la diversidad y sus representaciones también, desde sindicatos amigables a este tipo de experiencias, federaciones territoriales, sectoriales y referencias movimientistas, organizaciones sociales de base, en algunos casos y oportunidades con posiciones ideológicas que si bien podrían canalizarse políticamente, conspiran al momento de pensar en posiciones gremiales y conceptos de desarrollo económico y empresarial: nacionalización con control obrero, independencia con Estado subsidiario, profesionalización de los equipos con aportes externos, funcionamiento endogámico intra movimientos, tradición gremial, tradición cooperativista, tradición social, todos ellos como sesgos no tan fáciles de conciliar.

En este sentido, uno de los desafíos es “ordenarse” en torno a los conceptos de desarrollo y prioridades conducentes y demandar recursos



que los fortalezcan en capacidad de gestión para capitalizar los logros en el tiempo. La actualidad proporciona oportunidades para desarrollar una “Multisectorial” de organización no sólo de demandas sino de estrategias, la casuística es frondosa y el discurso se orienta en la necesidad de un *nuevo pacto social que incluya nuevas formas de producción social*, en las que tanto el movimiento obrero como el sector empresario son interpe- lados para abarcar a estos nuevos colectivos que han surgido con la necesidad e imperativo de in- ventarse sus propios trabajos y reproducción de la vida.

Si bien se verifica la autosostenibilidad de casi la totalidad de empresas recuperadas, es preciso tener en cuenta que muchas se sustentaron en la tracción inercial del proceso de crecimiento que tuvo tardía inserción en proceso de sustitución de importaciones, con lo cual se “acomodaron” más o menos bien ubicándose en cuotas de seg- mentos de mercado o a través de la prestación de servicios de producción y otras supieron re- convertirse cuando la finalización de las empre- sas anteriores claramente tenía que ver con la madurez y declive de los productos, entre éstas hay interesantes experiencias exitosas.

En esta línea, los nichos de desarrollo podrían vincularse a las producciones que no sean im- portables por escaso volumen, con el potencial para prestación de servicios teniendo en cuenta sus capacidades instaladas, con la integración en cadenas de valor locales y regionales, entre otros ejemplos que habrá que explorar a futuro.

Al desafío de la reinterpretación se suman las recuperaciones devenidas del comportamiento de la inversión extranjera, que ante limitantes a la repatriación de divisas y a las alegadas inse- guridades jurídicas, “levantan campamento” y dejan establecimientos con capacidades instala- das modernas para productos cuyos mercados son deslocalizados junto con las empresas, y/o

la compra de empresas nacionales por capitales extranjeros al efecto de desgusarlas a fin de eli- minarlas como competencia. Estas experiencias desafían el desarrollo de una *política de inversión extranjera que contenga elementos de protección jurí- dica para los trabajadores y los activos involucrados en el territorio nacional*.

En cuanto a la seguridad jurídica y patrimonial, las modificaciones introducidas en la Ley de concursos y quiebras han perdido importancia relativa ya que en los últimos procesos de recu- peración, se plantea como un punto de llegada más que como un punto de partida y los proce- sos de recuperación se inician y discurren fuer- temente en las instancias de la conciliación y fueros laborales, en procesos más complejos y largos, en los que se han sumado causas civiles y penales con denuncias de usurpación.

Otra cuestión importante es qué tipo de leyes y qué tipo de reformas serían indispensables para *lograr el reconocimiento de la propiedad social*, de las nuevas realidades y de los/as nuevos/as sujetos, trabajadores/as autogestionados/as que re-in- ventaron el trabajo.

Si bien la política crediticia para el sector es un tema pendiente, hay antecedentes de créditos de la banca pública que en algunos casos se uti- lizaron para el acceso a la propiedad en la ins- tancia falencial y fuera de ella para construcción y/o adquisición de inmuebles. Este precedente podría inspirar un adecuado sistema de garan- tía pública, que si bien existe no pudo aplicarse al caso de las empresas recuperadas. Aplicar una política de préstamos en la instancia falencial evitaría la necesidad de las leyes de expro- piación.

Por su parte, las Leyes de expropiación permi- tieron dar un piso de legitimidad y tiempo al proceso y, de persistir este recurso, sería impor- tante planificar estratégicamente la instancia en



consonancia con los derechos y posibilidades de los trabajadores con la pertinencia de circunscribirla a los bienes necesarios para la continuidad de la nueva fuente de trabajo, en base a la escala económica alcanzable con los trabajadores involucrados y las posibilidades de inserción de sus productos y/o servicios, reconversión necesaria mediante.

En materia laboral, si bien la Ley de Monotributo Social conforma un avance en materia de seguridad social, al que se suma la AUH, en el caso de empresas recuperadas sólo resulta adecuado para la fase de puesta en marcha. La persistencia en este sistema alienta el enanismo fiscal de las empresas y cierto subregistro en materia laboral. Sería pertinente contar con un *sistema escalonado de progresión impositiva y de seguridad social vinculado a la performance productiva y económica de las empresas* de la economía social, con un sistema de beneficios en el tratamiento impositivo y en el sistema de compras nacionales, que acompañe el proceso de consolidación vía fiscalidad con discriminaciones positivas (participación con cupos en las licitaciones públicas o exclusividad en algunas específicas, exención de tasas e impuestos en los primeros años y progresividad una vez incluidos, diferenciación en el impuesto al valor agregado, entre algunos ejemplos).

Una medida innovadora propuesta años atrás por la Coordinación del Programa Trabajo Autogestionado, e inspirada en las empresas recuperadas, establecía la creación de un *régimen especial para trabajadores autogestionados* que preveía la equiparación de derechos y obligaciones a los de los trabajadores dependientes, las condiciones del vínculo con la unidad asociativa, la composición del capital social y la posibilidad de calificar a la persona jurídica de la unidad productiva como sociedad de trabajadores. Proponía además la creación de un Registro con entidad institucional y la creación de un fondo de

promoción subsidiario de los derechos laborales promovidos en su ámbito y para la asistencia técnica y financiera de las entidades contenidas en la órbita del Registro. Sería recomendable poner en discusión propuestas de este tipo.

Como ya se dijo, una de las características del período 2016-2019 y de cierto modo inédita en la historia transitada, ha sido el encarecimiento progresivo y sistemático de las tarifas de servicios públicos, que impactó fuertemente en la estructura de costos. Las empresas recuperadas han demandado un tratamiento energético diferencial que tenía antecedentes en años anteriores en relación con necesidades de solución de problemas estructurales vinculados con la localización de las empresas (enclaves residenciales que limitaron el tratamiento de zonas industriales), y con la adecuación del sistema energético a las posibilidades generadas por la escala productiva de las empresas recuperadas.

En muchos casos reciben el tratamiento de grandes consumidores, heredado de las empresas anteriores, con el consiguiente incremento de gastos devenidos en fijos no adecuados a la escala de producción y consumo necesarios, con la dificultad añadida de necesidades de mejora de infraestructura para las adecuaciones tecnológicas del parque de maquinarias. Sería necesario diseñar *programas de reconversión y eficiencia energética* con alcance en el mediano y largo plazo e impulsar estudios e inversiones para las adecuaciones progresivas de estas empresas, cuestión de política que se vuelve fundamental en el contexto actual.

Para concluir, y como se planteaba en la introducción, quien escribe concibe que las empresas recuperadas, y el campo de la economía social y popular, conforman un proceso estructural que desafía nuevas formas en el futuro del trabajo, que no conforman marginaciones sociales y, que por tal, requieren ser integradas en políticas de



desarrollo sostenible para el mediano y largo plazo

En breve y acotada síntesis, los desafíos pueden tener alcance en los siguientes puntos de referencia, que dan cuenta del recorrido realizado:

1. Diseño de la estrategia nacional de formalización de la Recomendación 204 de OIT.
2. Recuperación de las políticas públicas de promoción específicas y convergentes al sector de las empresas recuperadas y su ordenamiento institucional.
3. Generación de un régimen especial para el trabajo autogestionado con alcance asociativo e individual.
4. Generación de nuevas figuras jurídicas para empresas sociales productivas y de servicios como alternativa al cooperativismo y las sociedades comerciales.
5. Mecanismos de acreditación y representación de los nuevos actores en las instituciones laborales y económicas.
6. Creación de institutos público-privados de promoción y regulación más centrados en el sujeto productivo y laboral que en el status jurídico de las empresas.
7. Políticas de fomento al I+D en el marco de las instituciones representativas del sector.
8. Creación de sistemas mixtos público-privados de financiamiento.
9. Abordaje en estrategias de desarrollo local y regional con actores públicos y privados en el diseño de una matriz socioproductiva diversificada integrada a las características del territorio y explotando sus ventajas comparativas, además de las competitivas.
10. Generación de políticas públicas de inclusión energética.

La prepotencia de trabajo a lo largo de veinte años seguramente tornará insoslayable la participación de las empresas recuperadas y de la economía social en la agenda pública para la Argentina del futuro.



Autora

Franca Venturi. Licenciada en Ciencia Política con especialización en administración pública, control y gestión de políticas públicas y cooperativismo y economía social. Coordinadora del Programa Trabajo Autogestionado de la Secretaría de Empleo del actual Ministerio de Producción y Trabajo.

Responsable

Fundación Friedrich Ebert
Marcelo T. de Alvear 883 | Piso 4° C1058AAK
Buenos Aires - Argentina

Equipo editorial
Christian Sassone | Ildelfonso Pereyra
christian.sassone@fes.org.ar

Tel. Fax: +54 11 4312-4296

www.fes-argentina.org

ISBN: 978-987-4439-26-0

Friedrich Ebert Stiftung

La Fundación Friedrich Ebert es una institución alemana sin fines de lucro creada en 1925. Debe su nombre a Friedrich Ebert, el primer presidente elegido democráticamente, y está comprometida con el ideario de la democracia social. Realiza actividades en Alemania y en el exterior a través de programas de formación política y cooperación internacional. La FES tiene 18 oficinas en América Latina y organiza actividades en Cuba, Haití y Paraguay, que cuentan con la asistencia de las representaciones en los países vecinos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN 978-987-4439-26-0

