

El Programa de Trabajo Autogestionado

UNA POLÍTICA PÚBLICA ORIENTADA AL SOSTENIMIENTO DE PROYECTOS AUTOGESTIONADOS POR LAS Y LOS TRABAJADORES

VALERIA MITRE¹

Resumen

El Programa de Trabajo Autogestionado es una política pública orientada al fortalecimiento institucional, implementada desde el Estado nacional, para asistir a unidades productivas autogestionadas por trabajadoras y trabajadores. Partiendo de esta política, el artículo propone hacer un recorrido por los objetivos y acciones del programa, analizar la gestión durante la pandemia, los alcances de su implementación en la actualidad y plantear posibles mejoras.

Palabras clave: trabajo autogestionado, políticas públicas, autogestión.

Resumo

Programa de Trabalho Autogestionário. Políticas públicas voltadas para a sustentação de projetos autogestionários por parte dos trabalhadores/as

Programa de Trabalho Autogestionário se refere a uma política pública executada pelo Estado nacional, e voltada para o fortalecimento institucional, dando apoio às unidades produtivas autogeridas pelos trabalhadores/as.

Levando em conta essa política, o artigo visa dar uma olhada sobre os objetivos e ações do programa, analisando a gestão que teve durante a pandemia,

¹ Licenciada en Relaciones del Trabajo y licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Integrante del Programa de Actualización en Economía Social, Solidaria y Popular del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Este trabajo fue realizado en el marco del curso de posgrado de economía social, solidaria y popular de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Correo electrónico: valemitre@hotmail.com

Artículo arbitrado

Fecha de recepción:
24/04/2023

Fecha de aprobación:
16/05/2023

*Revista Idelcoop, N° 240,
El Programa de Trabajo
Autogestionado. Una
política pública orientada
al sostenimiento
de proyectos autogestionados
por las y los
trabajadores*

ISSN Electrónico
2451-5418

P. 76-93 / Sección:
Experiencias y Prácticas

o alcance de sua implantação na atualidade, ao tempo, de propor melhorias possíveis.

Palavras-chave: *trabalho autogestionário, políticas públicas, auto-gestão.*

Abstract

The Self-managed Work Program. A public policy aimed at sustaining self-managed projects by workers

The Self-management Work Program is a public policy of institutional strengthening implemented by the national state in support of worker-managed production units. Based on this policy, the article aims to review the objectives and actions of the program, analyze its management during the pandemic, the scope of its current implementation, and suggest possible improvements.

Keywords: *self-managed work, public policies, self-management.*

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es contar la experiencia en la gestión de una política pública, El Programa de Trabajo Autogestionado. Esta política se implementa ininterrumpidamente desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS), dentro de la órbita de la secretaria de Empleo. Inicia su implementación en el año 2004 y persiste hasta la actualidad.

Además, la idea en este trabajo es plantear posibles mejoras para su implementación, que está orientada al sostenimiento de ingresos de las personas que desarrollan actividades en proyectos productivos, organizadas de manera autogestiva, y que provienen tanto de procesos de recuperación de empresas, como de cooperativas de trabajo.

El Programa de Trabajo Autogestionado inició sus acciones en el año 2004. La población objetivo la integraban empresas y/o fábricas recuperadas por las trabajadoras/es, independientemente de la figura jurídica que adoptaron, cooperativas de trabajo y/o de producción que nuclean a trabajadoras/es en condiciones de alta precariedad laboral, como así también a entidades con personería jurídica que nucleaban a cooperativas de trabajo.

El programa fue creado para contener y acompañar a trabajadoras/es expulsados/as del mercado de trabajo formal, producto de la gran crisis económica del 2001, con el fin de asistir a trabajadoras/es que se integraron en unidades productivas que provienen, tanto de procesos de recuperación de empresas, como de cooperativas de trabajo que desarrollaban actividades económicas orientadas al sector privado.

Existe una continuidad del programa en la implementación de las líneas de financiamiento a este sector de la economía social. No obstante, realizaremos un recorte sobre lo sucedido durante el gobierno de Macri 2015-2019, y en el contexto de pandemia COVID -19.

En resumen, se realizará una descripción del programa, sus alcances, y un recorrido sobre el marco normativo general que lo regula. En particular, se reseñará la normativa que reguló su implementación durante la pandemia. A continuación, analizaremos algunos momentos del programa desde su implementación, y para finalizar se observará la situación actual para reflexionar acerca de posibles mejoras.

LOS ALCANCES DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA DE TRABAJO AUTOGESTIONADO

El Programa de Trabajo Autogestionado inició sus acciones en el año 2004. Fue creado mediante la Resolución MTEySS N° 203/2004 y su reglamento operativo se estableció en la Resolución N° 194/2004. La población objetivo la integraban empresas y/o fábricas recuperadas por las trabajadoras/es, independientemente de la figura jurídica que adoptaron, cooperativas de trabajo y/o de producción que nuclean a trabajadoras/es en condiciones de alta precariedad laboral, como así también a entidades con personería jurídica que nucleaban a cooperativas de trabajo.

El fin del programa es fortalecer a estas unidades productivas para el desarrollo de procesos asociativos de producción, mediante la asignación de recursos no reembolsables que fortalezcan sus instancias de comercialización y su cadena de valor. El destino de esos recursos se orienta a mejorar la competitividad, la sustentabilidad, la capacidad productiva y de gestión, y las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo. De esta manera, se desarrolla un programa que busca dar cumplimiento a lo dispuesto en el Capítulo 4° de la Ley Nacional de Empleo N° 24.013/91 en sus artículos 90 y 91. Esta ley asigna la competencia de promoción del empleo al MTEySS. Este programa se inscribe en una política más amplia, El Plan Integral para la Promoción del Empleo.

El Programa de Trabajo Autogestionado es una política pública de alcance nacional, que se gestiona en cada una de las jurisdicciones provinciales por trabajadoras/es del Organismo. Dada la descentralización del organismo en cada provincia, con el direccionamiento y los parámetros específicos establecidos por la coordinación del programa, estas técnicas/os promueven, mediante la participación en mesas territoriales, la articulación y la integración de los actores locales, para fortalecer al sector social de la economía en cada jurisdicción.

A su vez, se definen acciones de asistencia técnica y/o capacitación mediante convenios con organizaciones, federaciones y confederaciones que agrupan a cooperativas de trabajo y en articulación con instituciones y organizaciones reconocidas por la comunidad. De acuerdo con lo planteado por (Hintze, 2009), resulta esencial entonces, que las políticas públicas generen las condiciones para que estas actividades económicas se desarrollen, se orienten a la promoción y sostenibilidad de un subsistema horizontal y

De acuerdo con lo planteado por (Hintze, 2009), resulta esencial entonces que las políticas públicas generen las condiciones para que estas actividades económicas se desarrollen, se orienten a la promoción y sostenibilidad de un subsistema horizontal y dinámico. A su vez que sean el reflejo de la relación entre actores sociales, actores económicos y el Estado.

dinámico. A su vez que sean el reflejo de la relación entre actores sociales, actores económicos y el Estado.

El sector de la Economía Social y Solidaria está compuesto por un amplio espectro de organizaciones. El programa se orienta a fortalecer a unidades productivas que desarrollan una experiencia asociativa en una actividad económica específica. Estas unidades productivas están regidas bajo los principios de solidaridad, democracia y con objetivos sociales y políticos orientados a la comunidad. Estas organizaciones, autogestionadas por sus trabajadoras/es representan un tipo específico de entidad y configuran un tipo específico de relación laboral. Se busca generar así una alternativa a la modalidad imperante del capitalismo neoliberal: el trabajo asalariado dependiente. Sus integrantes no solo son trabajadoras/es, son también propietarias/os de los medios de producción y asumen, sin mediar voluntad ajena, la autogestión de su negocio. Con el objetivo de generar nuevos puestos de trabajo e ingresos, esa actividad es a la que le dedican la mayor parte de su tiempo y energía. Se busca sostener la base material de un

negocio que sea sostenible y que le permita a cada integrante vivir de los ingresos que genera (Vázquez, 2022).

CONCEPTUALIZANDO LA POLÍTICA PÚBLICA

Hintze (2009) afirma que, en Argentina, durante la fase 2003-2008, primó la idea de la inserción de las trabajadoras/es en la economía formal y al trabajo asalariado. Esta idea actuó como matriz ideológica determinando a las políticas públicas en general y en el diseño de planes y programas, entre ellos el aquí analizado.

Por su parte, Coraggio (2020) distingue tres corrientes de pensamiento y acción de la economía social y solidaria. La primera está orientada a generar los mecanismos de integración social, mediante la reinserción en el trabajo de las personas excluidas del mercado en proyectos asociativos y actuando a un nivel microeconómico. La segunda corriente busca generar la conformación de un sector más articulado e interdependiente de la Economía Social. Un subsistema que responda al contexto y que no se logra sólo con la articulación de micro emprendimientos, sino que depende de otras redes, además de las económicas. Y la tercera corriente de pensamiento, se propone como un cambio de paradigma, más sistémico y orientado a la construcción de otra economía. Siguiendo al autor, podríamos decir que esta política, que ha sido atravesada por distintos contextos sociales y políticos, se inscribe en una combinación entre la primera y la segunda corriente de pensamiento y acción.

Con las distintas líneas del programa se propone colaborar a la construcción de un proceso económico integral, fortaleciendo desde el Estado a las unidades productivas. Se busca atender cuestiones vinculadas a la producción, a la distribución y al consumo, promoviendo articulaciones entre las unidades productivas integradas a la comunidad. Desde sus inicios,

Desde sus inicios, y sobre todo a partir de la profunda desocupación generada por la crisis del 2001 debido a la implementación de políticas económicas neoliberales, el programa es una herramienta de política pública para la reinserción, contención y asistencia a las trabajadoras/es ante el vacío que dejó el mercado de trabajo.

y sobre todo a partir de la profunda desocupación generada por la crisis del 2001 debido a la implementación de políticas económicas neoliberales, el programa es una herramienta de política pública para la reinserción, contención y asistencia a las trabajadoras/es ante el vacío que dejó el mercado de trabajo.

La orientación general del programa fortalece el hecho de que las unidades produzcan de manera eficiente y competitiva, que se incremente la producción de bienes y/o servicios destinados al sector privado, compitiendo en el mercado con empresas de orientación capitalista.

Si bien hoy estas formas de organización que asiste el programa cumplen una función a nivel microeconómico, es posible contribuir a la conformación de un proyecto social alternativo. Se trata de construir otra economía que garantice la reproducción y el desarrollo de una vida digna y que promueva la integración de los actores económicos a una mejor sociedad. Para ello, se requiere una dimensión de solidaridad que tenga por objetivo la incorporación de trabajadoras/es excluidas/os, precarizadas/os o vulneradas/os integradas/os a proyectos autogestivos o asociativos. Regidos por otra

lógica de reproducción, con autonomía de las trabajadoras/es, para que desarrollen sus capacidades humanas y que generen accesos a niveles de vida dignos. El objetivo es construir un proceso emancipador y separado de las lógicas de la acumulación privada de capital (Coraggio, 2020).

A partir de los gobiernos kirchneristas que se desarrollaron desde el 2003 al 2015, sin un encuadramiento conceptual manifiesto al momento de su diseño en alguna corriente de la Economía Social, el Programa de Trabajo Autogestionado se orientó a dar respuesta a las trabajadoras/es excluidos del mercado laboral formal. Progresivamente esa demanda se articuló en organizaciones que se referenciaban con unidades productivas autogestionadas y que se constituyeron dentro de la forma jurídica de cooperativas de trabajo. En paralelo, se fue gestando el proceso de recuperación de empresas, en tanto que las trabajadoras/es, en defensa de su puesto laboral, avanzaron en la administración y dirección de la producción de esas unidades. En general, adoptaron la misma forma jurídica, y con esta política se los acompañó, fundamentalmente en los procesos de puesta en marcha. Con el tiempo, la metodología de recuperación se fue legitimando como un proceso de reconversión de empresas capitalistas en crisis, mostrándose como una alternativa económicamente viable y de posible sostenibilidad productiva. Los procesos de recuperación se constituyeron como un repertorio de acción legitimada por trabajadoras/es y la comunidad. El Programa resultaba una respuesta posible ante determinadas situaciones de crisis, ya sean las originadas en el interior de la unidad productiva como las generadas por el contexto social y económico regresivo (Salgado, 2010).

Si bien en la bibliografía consultada (Hopp, 2020; Rebón; Kasparian, y Hernández, 2015; Kasparian, 2019; Salgado, 2019) se hace referencia (aunque no es extensiva) a procesos

de recuperación anteriores a la crisis económica, fue a partir de la crisis generalizada de los años 2001-2002 que este fenómeno se propagó rápidamente como una alternativa para la integración a la producción y al trabajo de las personas desocupadas.

Una de las formas en las que se integraron las desocupadas/os por la crisis de sus empresas fue en organizaciones que se referenciaban en el movimiento de empresas recuperadas. Este movimiento se presentó como una alternativa novedosa de representación colectiva, ante la falta y/o pendular respuesta ofrecida por los sindicatos tradicionales. Durante la crisis, no solo se afectaron sustancialmente sus formas de organización, sino que también se erosionó la relación con los actores que los representaban. Las trabajadoras/es atravesaron situaciones de precarización laboral y despojo de las instituciones de protección social. Entonces, estas nuevas organizaciones y el movimiento que integraban actuaron como colectivos protectores y de contención que, en articulación con otros actores sociales, oficiaron de promotores para su consolidación. (Kasparian, 2019).

El movimiento de empresas recuperadas se presentó como una alternativa novedosa de representación colectiva, ante la falta y/o pendular respuesta ofrecida por los sindicatos tradicionales. Durante la crisis, no solo se afectaron sustancialmente sus formas de organización, sino que también se erosionó la relación con los actores que los representaban.

Según el Registro Nacional de Empresas Recuperadas del INAES actualmente son 430 unidades productivas activas de las cuales el 47,69 % se localiza en el AMBA, el 29,08 % en la Región Pampeana, el 9,98 % en Región Patagonia, el 5,58 % en Cuyo, el 6,56 % en NEA y el 1,11 % en NOA.² Los primeros 10 sectores de actividad que concentran la mayor cantidad de unidades productivas son Metalúrgica, Alimentación, Textil, Gráfica, Gastronomía, Industria de la Carne, Medios de Comunicación, Construcción y Salud y Educación.

En el mismo organismo, el registro disponible de cooperativas, con matrícula vigente, es de 18.602 unidades productivas, distribuidas en cooperativas de trabajo, de consumo, agrícolas, de servicios, rurales, agropecuarias, mixtas, etc.³

Un proceso continuo y virtuoso, pero con oscilaciones, se implementó desde el inicio del programa en el año 2004 y hasta la finalización del gobierno Kirchnerista en el año 2015.

El programa se diseñó para:

- a) Fortalecer a estas unidades integradas por trabajadoras/es asignándole aportes económicos destinados al sostenimiento y al complemento de sus ingresos directos, mediante transferencias a cuentas personales e individuales de las/os trabajadoras/es.

Cuando los retiros que acrediten las trabajadoras/es a cuenta del excedente distribuable entre las socias/os generado por

la producción de bienes o por la prestación de servicios, no alcanzan el monto establecido por el Salario Mínimo, Vital y Móvil, se les asigna una ayuda económica individual.

- b) Fortalecer pequeños proyectos de inversión mediante el financiamiento para la compra de capital de trabajo y/o para la adquisición de bienes de capital, insumos o materias primas. Este financiamiento procura el aumento de volúmenes de producción, la diversificación, la mejora de los procesos de producción que amplíen sus parámetros de calidad y acciones que posibiliten la incorporación de medidas preventivas en materia de seguridad e higiene en el trabajo. Es decir, una política orientada a proveer de recursos a un universo específico, donde el objetivo es mejorar sus condiciones de productividad, aportándoles mayor competitividad para insertarse en el mercado.

LA TRANSFORMACIÓN: DE LO COLECTIVO A LO INDIVIDUAL

Durante el periodo de gestión del gobierno de Macri que abarca los años 2016 a 2019 se “descooperativizó” al país, o se produjo un “cooperativicidio” (Muñoz, 2021), ya que las políticas sociales priorizaron la transferencia a personas, provocando que a muchas cooperativas se les suspendiera su matrícula (Schujman, 2022).

En este marco, los objetivos del programa cambiaron y se orientaron al aumento de los recursos destinados a la línea de asistencia individual a personas, asignando una ayuda económica con el fin de sostener un ingreso. Durante los años 2017 y 2018 esta asistencia estuvo dirigida especialmente a las trabajadoras/es de cooperativas, que a su vez integraban organizaciones de base territorial y

² INAES. Registro nacional de empresas recuperadas. Disponible en:

<https://www.argentina.gob.ar/inaes/registro-nacional-de-empresas-recuperadas>

³ Registro de Entidades. Disponible en:

<https://vpo3.inaes.gob.ar/entidades/buscarentidades>

Durante el periodo de gestión del gobierno de Macri que abarca los años 2016 a 2019 se “descooperativizó” al país, o se produjo un “cooperativicidio” (Muñoz, 2021), ya que las políticas sociales priorizaron la transferencia a personas, provocando que a muchas cooperativas se les suspendiera su matrícula (Schujman, 2022). En este marco, los objetivos del programa cambiaron y se orientaron al aumento de los recursos destinados a la línea de asistencia individual a personas, asignando una ayuda económica con el fin de sostener un ingreso.

política. Luego se realizó la transferencia de la gestión de las personas a otro organismo, el Ministerio de Desarrollo Social, para que finalmente puedan percibir el Salario Social Complementario.

A partir de 2018 y durante 2019, un importante ajuste presupuestario afectó a las líneas de fortalecimiento institucional para las unidades productivas. Este ajuste recayó sobre las líneas de financiamiento para incrementar su capital de trabajo o para la adquisición de bienes de capital productivo, la adquisición de equipamientos, materias primas, insumos y/o herramientas. Todo esto iba en concordancia con lo ocurrido con el resto de las políticas públicas de asistencia económica, social y productiva gestionadas desde el Estado durante el gobierno de Macri 2015-2019.

No obstante, a pesar del desfinanciamiento, el Programa de Trabajo Autogestionado y sus distintas líneas de trabajo continuaron activas. La demanda por parte de las unidades productivas autogestionadas y de las distintas organizaciones representativas del sector no cesó. Se encontraban en crisis como consecuencia de la política económica de ajuste del gobierno del presidente Macri.

SE INICIA UN NUEVO PROCESO

En el inicio del gobierno de Alberto Fernández (2019), se declara la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social, mediante la ley 27541 denominada de “Ley denominada de “Solidaridad social y reactivación productiva”, publicada en el Boletín Oficial el 21 de diciembre de 2019.

Con la nueva gestión de gobierno, el programa se reacomodó en la nueva estructura del organismo estatal, que adquirió nuevamente el carácter de Ministerio, dejando de ser una secretaría de Trabajo y Empleo. Tipo de organización que había sido degradada durante la gestión del gobierno de Macri 2015-2019. Mediante los decretos 801/2018 y 802/2018, que modificó la Ley de Ministerios con el decreto 958/2018 se desprendía del organismo incluso a la Secretaría de Seguridad Social, que integró durante años la estructura del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Con la reforma del Estado nacional, la Secretaría de Seguridad Social pasó a la órbita de otro organismo que también había sido degradado a secretaría durante el macrismo, el Ministerio de Salud. El nuevo gobierno le confirió nuevamente la anterior categoría y lo denominó “Ministerio de Salud y Desarrollo Social”.

Unos meses más tarde, en pleno proceso de adecuación a la nueva estructura y a la

El contexto socioeconómico durante la pandemia se caracterizó por la reducción en los niveles de ingresos por las medidas directas del ASPO, debido a los límites establecidos por la restricción a la circulación para poder ofrecer productos y/o servicios. A esto se sumó la retracción generalizada del consumo, con la disminución en la demanda de los bienes y servicios de la mayoría de la población por las políticas regresivas aplicadas durante el gobierno de Macri 2015-2019.

nueva gestión, la Organización Mundial de la Salud (O.M.S.) declaró la pandemia respecto del virus COVID-19. Esto obligó a tomar medidas centrales, entre ellas, la ampliación de la emergencia pública sanitaria dispuesta por el Decreto de Necesidad y Urgencia 260 del 12 de marzo de 2020. El Decreto 297 estableció el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO), que se inició el 20 de marzo de 2020. Respecto de las medidas para proteger el trabajo y el empleo, con el decreto 326/20 se creó el Fondo de Afectación Específica para facilitar préstamos a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas para la adquisición de capital de trabajo. El decreto 328/2020 publicado el 31 de marzo, autorizó la renovación por 180 días de las designaciones transitorias en la Administración Pública Nacional. Por su parte, el decreto 329/20 prohibió los despidos y suspensiones y el 332/2020 creó el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP). Esta medida otorgó una serie de beneficios que incluían desde la extensión o pró-

rroga del 95% al pago de las contribuciones patronales que aportan al sistema previsional, como la asignación de un salario complementario abonado por el Estado Nacional para los trabajadores y las trabajadoras en relación de dependencia del sector privado (CITRA, 2020).⁴

El contexto socioeconómico durante la pandemia se caracterizó por la reducción en los niveles de ingresos por las medidas directas del ASPO, debido a los límites establecidos por la restricción a la circulación para poder ofrecer productos y/o servicios. A esto se sumó la retracción generalizada del consumo, con la disminución en la demanda de los bienes y servicios de la mayoría de la población por las políticas regresivas aplicadas durante el gobierno de Macri 2015-2019. Esta situación que ofició como base y que se agravó por el contexto pandémico, también se debió a las particularidades de cada uno de los sectores de actividad en materia de ingresos, las legislaciones que regulaban sus condiciones de trabajo y las políticas vigentes. (CITRA, 2020).

El fin de ciclo de la restauración neoliberal del gobierno de Mauricio Macri impactó en el trabajo y en los ingresos de las personas. Si se toman los datos del INDEC, en el tercer trimestre de 2019 la desocupación abierta era de 9,2%, los y las ocupados/as demandantes de 18,5%, la subocupación demandante de 9,3 % y la subocupación no demandante de 3,7%.⁵

⁴ Informe CITRA (2020). "La economía popular durante la cuarentena. Relevamiento realizado en el marco del proyecto monitor laboral covid-19. Conicet" - UMET. COLECCIÓN #MÉ-TODOCITRA N° 05 CABA.

⁵ INDEC. Encuesta permanente de hogares (EPH). Total urbano. Principales tasas de los terceros trimestres 2020-2021.

LUEGO DE LA RESTAURACIÓN NEOLIBERAL, LA PANDEMIA

Durante el ASPO se tomaron medidas específicas en lo relativo al sector de la economía social. El órgano regulador de las organizaciones de la economía social, el INAES, mediante la resolución 37/2020 estableció la suspensión de los términos procesales administrativos. Previamente, el 10 de diciembre, se había establecido mediante Resolución 3256/2019 que ante la necesidad de cumplir con instancias institucionales como ser, reuniones del consejo de administración o directivo, el comité ejecutivo o mesa directiva, la comisión o junta fiscalizadora y los comités internos establecidos estatutaria y/o reglamentariamente, se habilitaban las reuniones a distancia. Se combinaba la presencia física con la presencia simultánea y virtual, a través de medios de comunicación que garantizaran la participación de los y las asistentes.

El hito producido por la pandemia generó nuevos mecanismos para gestionar las líneas de asistencia. El objetivo se planteó por demanda de los actores del sector, para la cual se creó una línea específica ante la emergencia sanitaria y económica. Con esto se intentó dar respuestas a la falta de ingresos de las trabajadoras/es producida por el paro en la producción de bienes y servicios debido al aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO).

Posteriormente, se instruyó normativa tendiente a mantener la institucionalidad de las unidades productivas. A modo de ejemplo, mediante la resolución 485/2021, publicada en el Boletín Oficial el 18 de abril de 2021, se suspendió la obligatoriedad de realizar asambleas en forma presencial. Se habilitaron las prórrogas de mandatos de órganos de dirección, a fin de permitirles a las unidades productivas no incurrir en incumplimientos legales y de esa manera habilitarlas a gestionar financiamiento y recursos para su sustentabilidad. En el marco del ASPO, amparadas en la normativa sancionada para proteger al sector, pudieron acceder a políticas públicas que se fueron creando para su sostenimiento y para preservar, a su vez, las condiciones sanitarias.

El hito producido por la pandemia generó nuevos mecanismos para gestionar las líneas de asistencia. El objetivo se planteó por demanda de los actores del sector, para la cual se creó una línea específica ante la emergencia sanitaria y económica. Con esto se intentó dar respuestas a la falta de ingresos de las trabajadoras/es producida por el paro en la producción de bienes y servicios debido al aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO).

Fue así que, desde el Programa de Trabajo Autogestionado, se creó una línea de emergencia. Esta línea atendía a las demandas del sector, de las personas trabajadoras que integraban las cooperativas de trabajo y las empresas recuperadas. También de referentes de organizaciones denominadas de segundo grado, como federaciones, redes y uniones de cooperativas representativas del sector y que se referenciaban, después de años de gestión, con el programa. Se emprendió la implementación de una modalidad de tratamiento especial de emergencia en el marco de la denominada Línea 1 del programa. Una asistencia económica que pretendió atenuar el impacto de las medidas

de aislamiento, que afectaron a los procesos productivos y la generación de ingresos que permitieran sostener el consumo de trabajadoras/es. Se asignó presupuesto para atender las demandas ante la crisis en materia de ingresos afectados por la emergencia sanitaria, lo que trajo como correlato una situación de emergencia económica en el sector. La denominada Línea 1 consiste en una ayuda económica individual que, desde la implementación del programa, tiene el objetivo de sostener los ingresos de trabajadoras y trabajadores en el desarrollo de proyectos económicos de puesta en marcha. Así también, para el sostenimiento de los ingresos de sus integrantes insertos/as en unidades que estuviesen atravesando situaciones o coyunturas de crisis económica. La decisión de utilizar la Línea 1 para el sostenimiento de los ingresos fue una medida acertada para dar respuesta inmediata a las consecuencias que el aislamiento obligatorio estaba generando en términos económicos. Se priorizó la salud de las trabajadoras/res,

La decisión de utilizar la Línea 1 para el sostenimiento de los ingresos fue una medida acertada para dar respuesta inmediata a las consecuencias que el aislamiento obligatorio estaba generando en términos económicos. Se priorizó la salud de las trabajadoras/res, las condiciones sanitarias de la comunidad y las condiciones económicas y sanitarias del sector de manera integral.

las condiciones sanitarias de la comunidad y las condiciones económicas y sanitarias del sector de manera integral. Se readecuó una herramienta que llevaba años de implementación, a un contexto muy adverso. Se diseñaron instrumentos específicos para su solicitud, se definieron nuevos circuitos para la evaluación y se agilizó el procesamiento de los requerimientos. Las/los trabajadoras del área en el Organismo, con vocación de servicio público, se adaptaron velozmente al nuevo contexto. Trabajando durante jornadas muy extensas, en una modalidad atípica, de manera *online*, disponiendo de recursos propios, tanto tecnológicos como espaciales, y sin incrementos salariales.

EL MARCO NORMATIVO PARA ATENDER LA EMERGENCIA ECONÓMICA DEL SECTOR

Con la Resolución N° 144/2020 de la Secretaría de Empleo (SE) del MTEySS, publicada en el boletín oficial el 30 de abril de 2020, se determinó una asistencia por dos meses. El objetivo era asistir a las/os integrantes de unidades productivas autogestionadas que suspendían su actividad productiva o su nivel de ingresos económicos habían descendido como consecuencia del aislamiento preventivo, social y obligatorio.

Luego, mediante la Resolución 301/2020 se extendió el plazo y se aumentó el monto de la asignación. El monto era menor de lo que recibían las personas en relación de dependencia que trabajan en el sector privado de la economía por el Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP). Entonces, se asignó un monto de incremento de \$ 16.500 durante los dos últimos meses de asistencia para la ayuda económica individual.

Al continuar la extensión de las medidas de aislamiento y distanciamiento social, y la retracción económica derivada de la pandemia,

se resolvió extender los plazos de asistencia, con la Línea 1 de emergencia, mediante distintas normativas. Con el fin de extender el plazo de cobertura y sostener ingresos a personas trabajadoras del sector, se cubrió un período de entre 8 a 10 meses, según los casos.⁶

Este recorrido normativo da cuenta de las medidas de contención estatal a trabajadoras/es del sector. Desde el Programa de Trabajo Autogestionado implementado en el MTEySS, se fueron promoviendo y readecuando los mecanismos para facilitarles el acceso y el apoyo al sostenimiento de esas organizaciones. Se les garantizó un ingreso básico que pudiera atenuar la crisis económica, y en particular atender la desposesión de sus ingresos, debido a la paralización de sus actividades productivas.

A modo de ejemplo, resulta interesante mencionar dos testimonios de referentes clave, que dan cuenta de la utilidad de la Línea 1 de emergencia. Un fragmento de la entrevista que le realizaron a Federico Tonairelli, presidente de FACTA, en el sitio web de la Central de Trabajadores de Argentina:

Nosotros consideramos como saldado el reclamo, porque había una decisión política de no incluirnos en la ATP y estábamos medio

⁶ Con la firma de la Resolución N° 473 del 10 de septiembre de 2020 y de acuerdo a lo establecido en las normativas anteriores, se fijó en \$9000 el monto mensual durante el quinto mes de asistencia. La Resolución N° 623 del 30 de octubre de 2020 fijó una nueva extensión a un total de 7 meses, con la asignación de un monto mensual individual de \$9.000 para el sexto y el séptimo mes. Con la Resolución N° 127 del 28 de enero de 2021 se fijó un nuevo pago de la asistencia de emergencia, también de \$9.000, destinada a integrantes de aquellas unidades productivas que fueron alcanzadas por la normativa anteriormente citada. Con la resolución N° 534 del 12 de mayo de 2021, se incorporó un mes y se incrementó el monto a \$11.000.- Con la resolución N° 673 del 28 de junio de 2021 finalizó la asistencia de emergencia con el pago de una asignación especial de \$11.000 durante 5 meses. El pago se produjo en el mes de julio de 2021 a quienes ingresaron por la Resolución 144/2020.

Una vez finalizada la pandemia, y habiendo brindado cobertura a las y los trabajadores de las organizaciones autogestionadas, el programa retomó y continúa su gestión. Se reasignó un presupuesto reorientado a los objetivos iniciales del programa, al fortalecerse con recursos económicos para la ejecución de las 5 líneas de fortalecimiento vigentes en la normativa.

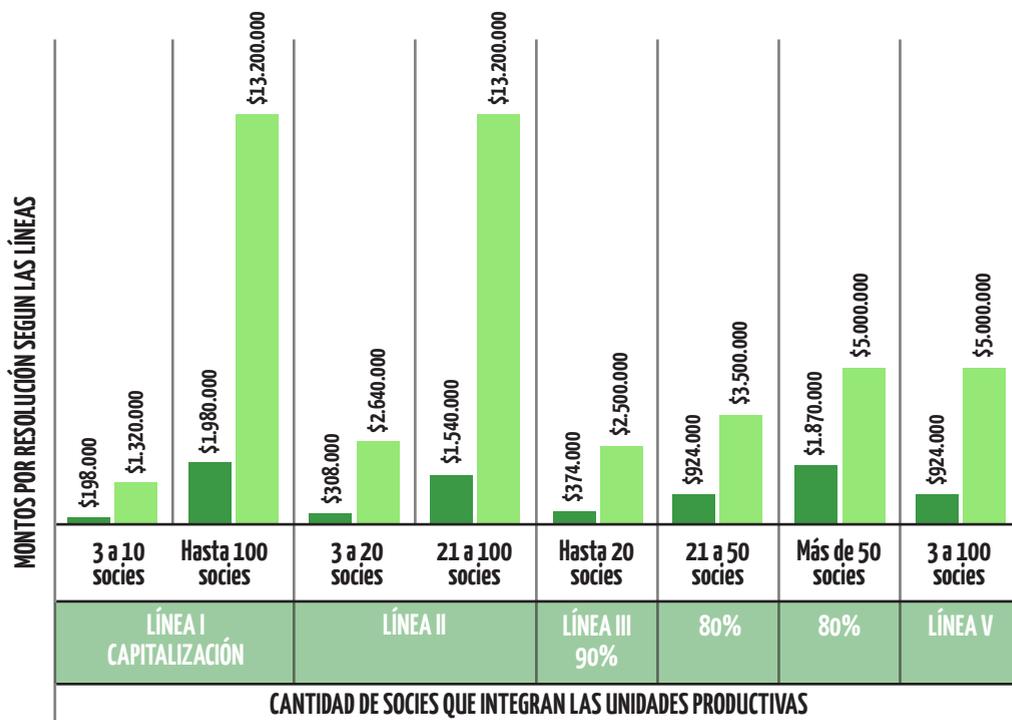
en el limbo, planteando nosotros que había una discriminación respecto a compañeres asalariades. Resolvieron esto y nosotros lo damos por cerrado, pero va a ser a partir de agosto y por dos meses (CTA, 2020).

Y el testimonio de la referente Silvia Díaz de FACTA, una de las organizaciones consultadas para el relevamiento contenido en el informe "La economía popular durante la cuarentena. relevamiento realizado en el marco del proyecto monitor laboral covid-19" elaborado por CITRA en 2020.

Después de mucho reclamar hemos conseguido, algo que es una mejora importante, un compromiso que se va a efectivizar con el pago del mes de julio, y por dos meses, julio y agosto, llevar ese pago de \$6500 a \$16.500 por mes para cada asociado.

Una vez finalizada la pandemia, y habiendo brindado cobertura a las y los trabajadores de las organizaciones autogestionadas, el programa retomó y continúa su gestión. Se reasignó un presupuesto reorientado a los objetivos iniciales del programa, al fortale-

Gráfico 1: En verde oscuro se indica la Resolución N° 301/2021 y en verde claro, las Resoluciones N° 1216 y N° 439



Fuente: elaboración propia

cerse con recursos económicos para la ejecución de las 5 líneas de fortalecimiento vigentes en la normativa:

- la Ayuda Económica Individual mediante la modalidad de Capitalización;
- la Línea II de Apoyo Técnico y Económico para la Mejora de la Capacidad Productiva con aportes que pueden destinarse a reparación y/o adquisición de equipamiento, de materias primas e insumos y/o el reacondicionamiento de infraestructura e instalaciones;
- la Línea III de Apoyo Técnico y Económico para la Mejora de la Capacidad Productiva mediante la adquisición de bienes de

- capital y/o acondicionamiento de infraestructura e instalaciones;
- la Línea IV de Asistencia Técnica y Capacitación para la mejora de la capacidad de gestión;
- la Línea V de Asistencia para la Higiene y Seguridad en el Trabajo.

Un nuevo escenario para el fortalecimiento de las unidades productivas autogestionadas.

Con la Resolución 301, publicada en el Boletín Oficial del 15 de marzo de 2021, se produjo un aumento en el monto del financiamiento para las 5 líneas antes mencionadas. En mayo del 2022, se reglamentó un nuevo

aumento con la Resolución 439.⁷ Allí, los montos adquirieron una mayor dimensión y resultan ser más atractivos, lo que genera mayor demanda.

En el gráfico 1 se presentan de manera comparada, las normativas que dan cuenta de los incrementos presupuestarios durante el último período 2021-2022. Para cada una de las líneas de fortalecimiento, según la cantidad de socias y socios que las integran se indican en las líneas más bajas los montos de la resolución 301/2021 y en las más altas los de la 1216/2022 y 439/2022 respectivamente.

ESTADO ACTUAL DEL PROGRAMA Y EL MECANISMO PARA LA PARTICIPACIÓN EN LAS LÍNEAS DE FINANCIAMIENTO

Cuando una organización autogestionada se interesa en participar en las líneas de fortalecimiento, el tipo y la cantidad de recursos a solicitar son definidos por las socias/os como parte del proceso de autogestión de su negocio. Con la celebración de una asamblea extraordinaria, las trabajadoras/es acuerdan los bienes a solicitar al programa mediante la presentación de un proyecto acorde a un plan de negocios. En el programa se evalúa que ese requerimiento esté en sintonía con el fortalecimiento de su proyecto productivo. Se analiza que los recursos solicitados sean afines al desarrollo de un plan de negocio que mejore y/o amplíe su productividad y su competitividad. Una vez presentados, los proyectos son evaluados y, en caso de ser aprobados, se firma un convenio entre las partes que compromete transferencias dinerarias que se realizan a cuenta y orden de las cooperativas. Una vez realizada la trans-

ferencia de los fondos no reembolsables requeridos en el proyecto, las cooperativas adquieren los bienes, el equipamiento, los insumos y/o las materias primas. O emprenden acciones de capacitación o la realización de mejoras que garanticen la seguridad e higiene en el trabajo. Posteriormente y para finalizar la tramitación del proyecto, las cooperativas realizan una rendición de los gastos efectuados, presentando la facturación en tiempo y forma extendida por las/os proveedoras a los cuales les compraron los bienes y o servicios.

Luego de la adquisición, mediante la celebración de una asamblea extraordinaria y de acuerdo con lo establecido en sus estatutos, esos bienes son incorporados al patrimonio colectivo, cumpliendo con los principios cooperativos a los que adhieren de manera voluntaria.

REFLEXIONES FINALES

Para lograr la sostenibilidad de las organizaciones cooperativas de trabajo, ya sean las nuevas, las promovidas por el Estado que pudieron continuar desarrollando un proyecto productivo orientado al sector privado, o las que provienen de un proceso de recuperación de empresas, hay que pensar en la calidad de las políticas públicas. Deben ser políticas que provean los bienes, pero también aquellas iniciativas que colaboren para su sostenibilidad.

Siguiendo con esta línea, se plantearán a continuación posibles mejoras:

- Promover un proceso sistemático de articulación interinstitucional con otros organismos del Estado nacional, para abordar de manera integral y con objetivos comunes al sector social de la economía.

⁷ La misma resolución elevó el monto de la Línea 1 a \$16.000. Con la Resolución N° 1216 del 13 de septiembre de 2022 se incrementó a \$24.000 por cada socio o socia, hasta alcanzar hoy los \$ 30.000.

Para lograr la sostenibilidad de las organizaciones cooperativas de trabajo, ya sean las nuevas, las promovidas por el Estado que pudieron continuar desarrollando un proyecto productivo orientado al sector privado, o las que provienen de un proceso de recuperación de empresas, hay que pensar en la calidad de las políticas públicas. Deben ser políticas que provean los bienes, pero también aquellas iniciativas que colaboren para su sostenibilidad.

- Apoyar a los procesos de descentralización y territorialización de las actividades de dos organismos, INAES y MTEySS. Con la nueva impronta definida por INAES en 2019, hoy desde Jefatura de Gabinete de ministros, se busca generar mesas de asociativismo. En este sentido, es importante aunar esfuerzos en el trabajo territorial. Allí pueden participar los municipios, ya sea quienes integran la red federal de servicios públicos municipales, (red fortalecida por el MTEySS desde el 2004), como las y los referentes municipales que trabajen con el sector de la economía social y solidaria, y las distintas agencias del MTEySS. El organismo cuenta con agencias en cada una de las jurisdicciones provinciales, y en algunas de ellas con más de una. Es necesario trabajar en conjunto entre organismos nacionales y con los actores locales, para celebrar acuerdos a nivel municipal, abordando las problemáticas del sector para fortalecer el desarrollo local y la sostenibilidad de esos proyectos

productivos. La participación en esos espacios podría resultar positiva, tanto para el intercambio y comercialización, fortaleciendo las redes a nivel local.

- Realizar acuerdos de gestión integral con INAES, para que facilite los accesos a la información de las cooperativas. Información estadística del sector pero también información específica de cada cooperativa con matrícula vigente. Actualmente el INAES facilitó a las cooperativas los mecanismos para su formalización o actualización mediante los trámites a distancia (TAD). Es información relativa a cada una de las cooperativas, como ser, actualización de libros de socios/os, actas de designación de autoridades, modificaciones a los estatutos, etc. Información que, si bien es propia de cada cooperativa, es documentación que deben presentar si gestionan financiamiento ante el Programa. Esto facilitaría la legibilidad de la documentación, agilizaría los procesos de evaluación, y unificaría las presentaciones. Esta información, que a su vez podría ser un insumo para un Censo Socio Económico de las Cooperativas (Schujman, 2022), permitiría tener un diagnóstico para articular acciones que atiendan a necesidades específicas.
- Es importante promover acciones de capacitación conjunta, en donde se trabaje con el Fondo de Educación Cooperativa, el INAES y las universidades. El programa podría aportar a estas instituciones la información detectada en las acciones de asistencia que realiza y también trabajar en conjunto para sistematizar las distintas necesidades planteadas por las cooperativas en los proyectos presentados. Esto podría aunar esfuerzos, unificar un relevamiento y atender a las demandas específicas.
- Respecto a la sostenibilidad de los proyectos productivos es necesario aumentar

sustancialmente el presupuesto asignado al programa. Con asignaciones similares a las percibidas por el sector PYME, se podrían generar nuevas políticas de fomento y articular mecanismos para facilitar el acceso al crédito, negado históricamente por el sistema financiero. (Schujman, 2022). El objetivo es desterrar la asociatividad forzada o instrumental (Hopp, 2015), promoviendo proyectos fortalecidos en

Resulta necesario destacar la necesidad de que el Programa incorpore conceptos de la economía feminista en su abordaje. Es imprescindible que visibilicemos las desigualdades y las pongamos en tensión. La mayoría de los espacios de decisión en las cooperativas de trabajo están ocupados por hombres. Las actividades económicas de cuidado y atención de personas son desarrolladas por mujeres, siguiendo los parámetros tradicionales y patriarcales. Es necesario incorporar esta mirada en la economía social, que, al igual que la economía feminista, propone un cambio de paradigma. Como la economía social, la economía feminista apela a la lógica de la vida frente a la del capital, que la economía se piense y realice para las personas.

su autogestión que generen ingresos dignos a las y los asociados.

- Capitalizar los casi 20 años de gestión de la política pública que, desde el Estado Nacional, el Programa de trabajo Autogestionado aporta con su experiencia. Es fuerte la referencia que los actores del sector tienen con el programa, entonces, se podría aprovechar esa capacidad instalada en la participación activa en una mesa que diseñe un marco normativo para el sector cooperativo y de la economía social, popular y solidaria. Un marco normativo que contemple acciones de promoción y asignación de presupuesto público para el fomento y sostenibilidad de los proyectos productivos, y la protección de las personas que trabajan en proyectos de autogestión.
- Destacar la necesidad de que el Programa incorpore conceptos de la economía feminista en su abordaje. Es imprescindible que visibilicemos las desigualdades y las pongamos en tensión. La mayoría de los espacios de decisión en las cooperativas de trabajo están ocupados por hombres. Las actividades económicas de cuidado y atención de personas son desarrolladas por mujeres, siguiendo los parámetros tradicionales y patriarcales. Es necesario incorporar esta mirada en la economía social, que, al igual que la economía feminista, propone un cambio de paradigma. Como la economía social, la economía feminista apela a la lógica de la vida frente a la del capital, que la economía se piense y realice para las personas. (Carrasco, 2020). Desde nuestro lugar de gestión estatal, es necesario visibilizar que hay un grupo poblacional, las mujeres, desplazadas de la vida política y de la toma de decisiones, asumiendo los cuidados intra-hogar, que restan tiempo para otras funciones dentro de las organizaciones productivas y

al interior sector. Es necesario poner estos temas en discusión en todas las instancias de participación: acciones de capacitación, de asistencia técnica, en reuniones con actores. También es importante incorporar esta perspectiva en los instrumentos, normativas y materiales de trabajo de las técnicas/os y funcionarias/os del MTEySS.

Haciendo un recorrido de esta política pública que se implementa desde el Estado Nacional, y habiendo detallado las acciones de apoyo al sector desde sus inicios y particularmente durante la pandemia, podemos afirmar que la sostenibilidad de estos proyectos productivos no depende de las capacidades económicas individuales y el

esfuerzo o voluntad de sus asociadas/os. Es necesario apoyarlos con políticas públicas, incorporar a los actores del sector a procesos de decisión institucionales, para que a su vez construyan y modifiquen el contexto socioeconómico, cultural y político.

El éxito va a depender de la voluntad, capacidad y disposición de las trabajadoras/es a nivel micro, pero también de las capacidades de representación de sus organizaciones, del establecimiento de redes entre unidades productivas y de la existencia de una política de Estado fuerte y orientada a la reproducción de la vida de las trabajadoras/res autogestionadas/os, a su protección e integración social y a su desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

Carrasco, Cristina. (2020) "Economía feminista y economías solidarias: diálogos urgentes". En Pérez Alba, Ela. y Gonzáles, Adriana. (Ed.) *Políticas públicas, estrategias económico alternativas y derechos económicos de las mujeres*. HEGOA-UNSM, Lima.

Coraggio, José Luis. (2015). "Economía Social y Economía Popular en América Latina". Mesa dentro del "I Congreso de Pensamiento Económico Latinoamericano". Exposición. Asociación del Pensamiento Latinoamericano, Buenos Aires.

Coraggio, José Luis. (2020) "Economía social y economía popular: conceptos básicos". Documento N° 1. Consejo Consultivo INAES. Buenos Aires.

CTA. (2020). Entrevista a Federico Tonarelli. Presidente de FACTA. Disponible en: <https://www.cta.org.ar/un-paso-adelante-para-las.html>

García Linera, Álvaro. (2009). *Forma valor y forma comunidad. Aproximación teórica-abstracta a los fundamentos civilizatorios que preceden al Ayllu Universal*. Comuna Muela del Diablo Editores CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. La Paz.

Hintze, Susana. (2009). "Aportes a la noción de políticas públicas. Para la economía social y solidaria en América Latina". XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Hopp, Malena. (2020) "Protección social y políticas de promoción de la economía social y popular en argentina. Estrategias y problemas en el periodo 2003-2019". *Revista da Abet*, 1(19), p.72-96.

Kasparian, Denise. (2019) "Las formas de organización y asociación de los trabajadores de empresas recuperadas en la argentina (2000-2015)". *Século XXI. Revista de Ciencias Sociaes*. Brasil.

Muñoz, Ruth. (2019). "Políticas municipales de economía social y solidaria basadas en instrumentos de financiamiento. Situación actual y perspectivas en el Conurbano Bonaerense" en García, A.; Rosa, P. (coords.) *Excluidos financieros. Actores, políticas y estrategias en la Argentina del siglo XXI*. Cooperativa El Zócalo Ed. Buenos Aires.

Muñoz, Ruth. (2021). "La promoción estatal de la economía social y solidaria desde lo local". *Otra Economía*, 14(26), 31-48. Recuperado de: <https://www.revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14957>

Rebón, Julián.; Kasparian, Denise y Hernández, Candela. (2015) "La economía moral del trabajo. La legitimidad social de las empresas recuperadas". *Trabajo y Sociedad*. Nº 25, pp. 173-194. Buenos Aires.

Salgado, Rodrigo. (2010). "Empresas recuperadas por sus trabajadores: socio génesis y desarrollo del proceso en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". Documentos de Jóvenes Investigadores Nº 24. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires.

Schujman, Mario. (2022). "Pasado, presente y futuro para instituciones y políticas públicas para las cooperativas en la Argentina" en Correa (ed.) *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/203/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Vázquez, Gonzalo. (2010). "El debate sobre la sostenibilidad de los emprendimientos asociativos de trabajadores autogestionados". *Revista de ciencias sociales*. 2(18), 97-120. Buenos Aires.

Vázquez, Gonzalo. (2022) "Aportes para pensar y actuar en la gestión de las organizaciones autogestionadas". *Otra Economía*. Vol. 15. Nº 27: 33-48. Buenos Aires.
