

Políticas públicas para la conservación del empleo en Argentina entre los años 2002 y 2013: Análisis del programa de Recuperación Productiva (REPRO) y el Programa de Trabajo Autogestionado (PTA)

(Public policies for the conservation of employment in Argentina between 2002 and 2013. Analysis of the Productive Recovery Program (REPRO) and the Self-Managed Work Program (PTA))

María Luciana Nogueira*

Resumen

Este artículo consiste en una descripción analítica e interpretativa de dos programas seleccionados del conjunto de políticas públicas para la conservación del empleo implementadas en Argentina entre los años 2002 y 2013: el Programa de Recuperación Productiva (REPRO), destinado a empresas en crisis, y el Programa de Trabajo Autogestionado (PTA), destinado a cooperativas de trabajo. Para su abordaje empleamos la recolección de información desde una diversidad de fuentes a fin de realizar un análisis crítico multicausal, que incluyó al contexto de diseño e implementación de dichas políticas.

Como resultado concluimos que la utilización de una lógica pragmática y cortoplacista no contribuyó a la generación de un cambio en la situación laboral, sino que persistieron los críticos escenarios iniciales. Asimismo, se observan discrepancias en cuanto a los objetivos de dichas políticas y sus posibilidades concretas en el sistema social y político imperante.

Recibido el 03/12/19
Aceptado el 21/07/20

* CEIL/CONICET / Saavedra 15 -
CABA - Buenos Aires - Argentina.
Correo Electrónico:
nogueiramluciana@gmail.com

Palabras Clave: Autogestión, empleo, empresas, políticas públicas.

Abstract

This paper consists of an analytical and interpretative description of two programs selected from the set of public policies for the conservation of employment implemented in Argentina between 2002 and 2013: The Productive Recovery Program (REPRO), for companies in crisis, and the Self-Managed Work Program (PTA), destined to work cooperatives.

For its approach we use information from a variety of sources to perform a critical multi-causal analysis that included the context of design and implementation of such policies.

As a result, we conclude that the use of a pragmatic and short-term logic did not contribute to the generation of a change in the employment situation, since the initial critical scenarios persisted. Likewise, discrepancies are observed regarding the objectives of these policies and their concrete possibilities in the prevailing social and political system.

Keywords: companies, employment, Public policies, self-management.

Introducción

En el presente trabajo abordaremos dos programas seleccionados del conjunto de políticas públicas para la conservación del empleo implementadas en Argentina entre los años 2002 y 2013: el Programa de Recuperación Productiva (REPRO) y el Programa de Trabajo Autogestionado (PTA).

El contexto general de diseño y ejecución de estas políticas corresponde a la etapa siguiente al momento más álgido de la crisis neoliberal en Argentina, luego de la devaluación de la moneda nacional y del inicio del ciclo de recuperación y crecimiento económico a nivel mundial. En Argentina culminaba el gobierno de Eduardo Duhalde e iniciaba la presidencia de Néstor Kirchner, bajo el lema “crecimiento con inclusión social”. En el marco de acuciantes y acentuadas problemáticas de desocupación e informalidad laboral, la población económicamente activa desempleada se orientó al trabajo por cuenta propia o autoempleo, por su propia iniciativa y a falta de otras oportunidades (Grassi, 2012:8). Curcio y Beccaria informan que entre los años 2003 y 2011 casi un cuarto de la PEA (23,9%) eran trabajadores cuentapropistas¹ y el 60% de ellos, para el año 2009, se encontraba subsumido en la informalidad (2011: 63).

La crisis de rentabilidad que se extendió a miles de empresas a nivel nacional tuvo como correlato el surgimiento de empresas recuperadas en cientos de casos, en donde se presentó una determinada constelación propicia para su consecución, que incluyó una previa o incipiente organización obrera sumada a apoyos sociales, avales institucionales, recursos jurídicos, políticos y subjetivos (Brunet y Pizzi, 2011; Ruggeri, 2014b; Rebón, 2004, Ghigliani, 2007). La problemática primeramente empresarial y seguidamente obrera compartió como causales la aplicación y posterior profundización de la reestructuración capitalista post 70 desde el modelo neoliberal, que provocó un problema de competitividad dado por la creciente concentración y monopolización empresarial y las renovaciones tecnológico-productivas que desembocaron en la expulsión de fuerza de trabajo, sobre todo en el sector industrial (Grigera, 2011). Estas características del nuevo patrón de acumulación imperialista ampliaron la distancia entre grandes grupos económicos de asociación de capitales nacionales y extranjeros, en un extremo, y las pequeñas y medianas empresas en el otro; estas últimas vieron su rentabilidad decreciente ante los precios de los productos impuestos por el capital concentrado. Como consecuencia de ello sobrevinieron numerosos casos de cierre por quiebra o absorción de PyMes -tanto del sector industria como del de los servicios-, cuyo correlato fue el desempleo de

sus ex-empleados y también una creciente informalidad en el mercado de trabajo (Antunes, 2005; Kasparian, 2017).

En este contexto, analizaremos dos políticas públicas implementadas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) para conservar el empleo en Argentina. Una de ellas es el Programa de Recuperación Productiva (en adelante, programa REPRO), que destinó recursos estatales para preservar puestos de trabajo en riesgo en el ámbito privado, mediante el otorgamiento de subsidios a empresas en crisis. Por otra parte, analizaremos el Programa de Trabajo Autogestionado (en adelante PTA) que se creó en primer término para brindar asistencia estatal tanto económica como técnica a las empresas recuperadas que proliferaron tras la crisis de 2001, y en una segunda instancia apuntó al fomento del cuentapropismo al incorporar como beneficiarias del programa a cooperativas cuya creación fue promovida por el Estado y no guardaban vinculación con la puesta en producción bajo autogestión obrera de una empresa anterior.

Nuestros objetivos de trabajo son:

- delimitar en qué consistieron ambos programas, a partir de las definiciones estatales sobre los mismos;
- determinar las características de su aplicación desde su origen hasta el año 2013, para lo cual precisaremos: los fondos destinados, los destinatarios de dichos fondos y la relación entre presupuestos anuales propios de las políticas analizadas y el presupuesto nacional;
- interpretar sus resultados en base al problema público que buscaron resolver, a través de fuentes estatales y académicas, y
- examinar sus mecanismos de evaluación estatal.

El Programa de Recuperación Productiva (REPRO) de Argentina es una experiencia que se vincula con la implementación, por parte de los gobiernos, de medidas anticíclicas ante ciclos económicos recesivos. Este programa fue creado inmediatamente luego de la crisis económica que afectó al país en 2001/2002 y reactivándose luego para hacer frente a la crisis financiera internacional de los años 2008-10 (Neffa, 2012). Al igual que otros programas de este tipo implementados en diversos países, este programa consiste en el otorgamiento temporario de subsidios a las empresas en términos de una suma fija o un porcentaje de los salarios directos que deben pagar,

bajo dos condiciones: 1) que existan verdaderas causas y amenazas de cierre o interrupción de actividades y 2) que no procedan a despedir personal durante el tiempo de otorgamiento del programa. El programa REPRO se implementó a partir de 2002 de forma ininterrumpida y continúa vigente hasta la actualidad, y operó en la práctica de manera articulada con el Procedimiento Preventivo de Crisis, instrumento creado en 1991 en la ley Nacional de Empleo que obligaba a una instancia de negociación y acuerdo entre las partes, con intervención o mediación del Estado, en los casos en que las empresas decidan tomar medidas que reduzcan el empleo.

Como antecedentes académicos dedicados a esta temática contamos con los análisis de Neffa (2012) Castillo et. Al. (2012) y Najman (2015). Si bien sus evaluaciones son disímiles en cuanto al impacto del programa, coinciden en señalar que, aunque el programa limitó los despidos, no evitó la contracción del empleo registrado. Por su parte, Najman señaló que empresas que demostraron mayores niveles de facturación en 2008-2009 percibieron el programa REPRO en ese mismo período, lo cual actuó en detrimento de las pymes y demostró cierta continuidad en la orientación estatal del período de la convertibilidad (Najman, 2015: 4), cuando favoreció a los grandes grupos económicos. Neffa, por su parte, sitúa efectos adversos para los trabajadores derivados de la implementación de dicho programa, tal como la reticencia a contratar nuevos trabajadores por parte de los empresarios, para no perder el beneficio otorgado.

En cuanto al PTA, puede concebirse como un ejemplo relativo a las políticas de promoción de la economía social y de autoempleo desarrolladas desde los Estados post crisis neoliberal, las cuales en su conjunto se basaron en la adopción de experiencias asociativas que se venían desarrollando desde distintos sectores obreros y que proponían soluciones parciales e improvisadas, pero originales, a la crisis (Abramovich, 2008). De acuerdo a Calloway, C. et. Al. (2015) tanto los gobiernos nacionales como los provinciales y municipales han desarrollado políticas para fortalecer, formalizar y financiar las múltiples experiencias de trabajo asociativo –entre ellas, las empresas recuperadas- desde un relato que ensalzaba el valor del trabajo como espacio para la reproducción material y también como articulador social y comunitario. Desde esta perspectiva, desde el año 2004 se implementó este programa a fin de contribuir a oxigenar a las empresas recuperadas en cuanto a sus problemas de rentabilidad, capacitación y comercialización. Según Hopp (2012) las empresas autogestionadas se ven intrincadas en distintas dificultades que constriñen

su funcionamiento y, en algunos casos, ponen en riesgo directo su existencia; entre ellos cabe destacar: 1) problemas de financiamiento, 2) el encarecimiento de los productos, compra de materia prima e insumos que caracteriza a la producción en pequeña escala, 3) debilidades en la organización de la producción y la gestión, 4) conflictos personales y/o familiares, 5) obstáculos para la comercialización, 6) ingresos bajos y/o fluctuantes dependientes de la demanda de los clientes o de los recursos que provee el Estado, 7) inviabilidad para la planificación, crecimiento e inversión a futuro y 8) limitaciones en el acceso a protecciones sociales de calidad (Hopp, 2012:17).

Ante este cuadro de situación, el PTA como política pública buscó promocionar y fortalecer las unidades productivas autogestionadas por los trabajadores (MTEySS, 2013a) que provinieran de procesos de recuperación de empresas o fueran generadas directamente por iniciativa de obreros y movimientos sociales.

El programa incluyó inicialmente dos líneas de asistencia, una económica destinada a los ingresos individuales de los trabajadores y otra de financiamiento para capital de trabajo. Luego, se incorporaron tres líneas más cuyos objetivos fueron la asistencia mediante soporte técnico, equipamiento, insumos, actividades de comercialización, mejora de la gestión y de la higiene y seguridad en el trabajo (MTEySS, 2013).

En su conjunto, los estudios al respecto coinciden en reconocer que, a pesar de que el Estado intervino en la problemática de rentabilidad de las ERT a través de subsidios, estas intervenciones fueron insuficientes. En parte, porque el ámbito estatal es impotente para regular las condiciones de comercialización (Hudson, 2016: 176). Por otro lado, por la falta de correspondencia entre los montos otorgados por el Estado y los altos niveles de inversión de capital que son necesarios para sostener el proceso productivo de las ERT (Pico, 2015: 23), costos generados por la concentración de los mercados y la limitada atención al sector cooperativo por parte de entidades de financiamiento para adquirir y reemplazar maquinarias y equipos (Adriani, 2018: 8). Ante esto, las percepciones de los trabajadores que integran dichas empresas exponen representaciones relativas a la fragilidad en el sostenimiento y continuidad de estas políticas y la incertidumbre que estos les genera (Dayan, 2017: 29). Por ello, Kasparian (2017) concluye que la mayor parte de las políticas públicas para la conservación de empleo a través de empresas recuperadas estuvieron mayormente orientadas a los problemas de reproducción de estos emprendimientos, y no se planificaron acciones destinadas a la protección de los trabajadores que las integran. Por ello, coincide con Hopp (2012) en que quedan

pendientes reglamentaciones que contemplen la seguridad y protección social de los trabajadores autogestionados.

En este trabajo nos valdremos de este conjunto de antecedentes y de informes oficiales para efectuar un análisis de ambos programas, a fin de aportar nuevos desarrollos a este campo de estudios.

Materiales y métodos

Para abordar los objetivos propuestos, emplearemos una perspectiva analítica histórica como herramienta metodológica para la interpretación ex-post de las políticas en cuestión, utilizando para ello información recolectada desde una diversidad de fuentes a fin de realizar un análisis crítico multicausal.

Partiremos de la definición operativa del problema público (Bardach, 1998:14; Aguilar Astorga y Lima Facio, 2009: 5) que trataremos aquí, esto es, los efectos laborales y empresariales de la reestructuración capitalista en Argentina vinculados al quiebre de pequeñas, medianas y grandes empresas desde fines de la década del 90 hasta el año 2013. El efecto a contrarrestar por las políticas públicas gubernamentales fue fundamentalmente la desocupación, cuyo crecimiento fue observable a partir de los 70 y se acentuó desde los 90 con la profundización del programa neoliberal. Siguiendo a Subirats et. Al. (2008: 64) la hipótesis causal en este caso se vincula con el funcionamiento y las consecuencias de la lógica capitalista comandada por los grandes grupos económicos transnacionales en conjunción con las oligarquías nacionales, en cuanto a su impacto en empresas más pequeñas y en el conjunto de la clase trabajadora.

De acuerdo a Carlos Aguilar Astorga y Marco Lima Facio (2009) toda política pública es una acción de gobierno, pero no cualquier acción:

“lo específico y peculiar de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente (con las correcciones marginales necesarias), en correspondencia con el cumplimiento de funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención de problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida. La estructura estable de sus acciones, que se reproduce durante un cierto tiempo, es lo esencial y específico de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos política pública” (Aguilar Astorga y Lima Facio, 2009: 3).

Estos autores destacan a su vez elementos constitutivos de las políticas públicas, los cuales se reiteran en diversos analistas sobre el tema. Entre estos elementos subrayan: el carácter acotado de los problemas públicos a resolver, el conflicto que implican las decisiones que se toman para ello, la discusión centrada en el modo de resolver el problema más que en el problema en sí, el carácter cíclico y procesual de las políticas y la multiplicidad de actores que participan, con el involucramiento activo de la población afectada (Aguilar Astorga y Lima Facio: 2009).

El análisis efectuado aquí proviene de la correlación entre los resultados de investigaciones precedentes relevadas y fuentes oficiales relativas a los programas, a partir de variables relativas al estudio de las políticas públicas. La información oficial con respecto a los programas provino de las siguientes fuentes:

- MTEySS. (2015) Secretaria de Empleo, Programa Trabajo Autogestionado, Informe de Avance en la Ejecución, 2006-2014.
- MTEySS (2013a). «Informe anual. Programa de Trabajo Autogestionado». Buenos Aires: Ministerio de Trabajo.
- MTEySS (2013b). Informe final del Programa de Apoyo para Empresas Autogestionadas por sus trabajadores.
- MTEySS (2010a). Programa de Recuperación Productiva. Memoria 2003-2010
- MTEySS (2010b). Trabajo y Empleo en el Bicentenario. Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión. Período 2003-2010.
- MTEySS (2010c). «Informe anual. Programa de Trabajo Autogestionado». Buenos Aires: Ministerio de Trabajo.
- MTEySS (2007). «Informe anual. Programa de Trabajo Autogestionado». Buenos Aires: Ministerio de Trabajo.
- MTEySS (2004a). «Informe anual. Programa de Trabajo Autogestionado». Buenos Aires: Ministerio de Trabajo.
- MTEySS (2004b). Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social N° 203/04. Programa de Trabajo Autogestionado-Ministerio de Trabajo, 26 de marzo.
- Auditoría General de la Nación (2011) Informe de la Auditoría de Gestión del Programa de Recuperación Productiva para el período 2009. Argentina.

De acuerdo a Subirats et al. (2008), es necesario identificar a los actores involucrados de forma inmediata o bien periférica en la generación y puesta en

marcha de estas políticas. En este sentido, el Aparato Político Administrativo en ambos casos involucra directamente al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, entidad estatal de nivel Nacional. Los grupos objetivo del Programa REPRO fueron los propietarios de empresas en crisis, mientras que para el PTA lo constituyeron empresas que involucran al capital concentrado y mayormente monopolizan el mercado. Los beneficiarios finales del programa REPRO fueron los asalariados registrados de empresas en crisis; en el PTA este grupo lo constituyeron los trabajadores de empresas recuperadas y también microemprendedores nucleados o no en cooperativas de trabajo.

Los recursos de los actores a ponderar corresponden principalmente a dos esferas: por una parte, el financiamiento a través de dinero, infraestructura y medios de producción; por otro lado, la capacitación en gestión, información y organización productiva.

Con este panorama partimos de una hipótesis de intervención (Ortegón 2008:71) que considera que ambos programas tuvieron como finalidad la protección estatal a las PYMES y a los trabajadores que emprendieron la autogestión por recuperación o cuentapropismo ante el inminente desempleo. Desde este primer ordenamiento de los datos, iniciaremos un análisis ex – post de ambas políticas públicas a fin de aportar a su comprensión y especificidad.

Resultados

Aquí presentaremos un análisis de cada programa precisando los fondos ejecutados, datos cuantitativos y cualitativos sobre las empresas destinatarias de dichos fondos, la relación entre presupuestos anuales propios de las políticas analizadas y el total presupuesto nacional y los mecanismos de evaluación estatal.

-El programa REPRO:

Para analizar el programa REPRO partiremos desde la evaluación que determinados organismos estatales realizaron sobre dicho programa.

La primera fuente de información proviene de la Memoria realizada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que abarca el período entre los años 2003 a –2010. En la misma se encuentra en forma desagregada el número de empresas, trabajadores y los recursos económicos destinados en esos años. Cabe aclarar que

el financiamiento del REPRO surgió exclusivamente de fondos públicos, tanto del Seguro contra el desempleo como del Fondo Nacional de Empleo.

Tabla 1.

Cantidad de empresas, trabajadores y montos ejecutados por el Programa REPRO entre los años 2003 y 2010.

Cantidad de beneficiarios y de montos otorgados por año				Comparación con presupuesto nacional	
Año	Empresas	Trabajadores	Montos	% del presupuesto nacional	Índice del presupuesto destinado al programa con base en el año 2003
2003	1.328	15.959	\$ 12.790.740	0,019	100
2004	152	9.428	\$ 4.125.300	0,006	31
2005	55	12.691	\$ 7.467.000	0,009	47
2006	27	7.328	\$ 9.418.800	0,010	52
2007	63	14.151	\$ 36.559.500	0,030	157
2008	448	22.846	\$ 53.073.710	0,032	168
2009	2.769	143.653	\$ 515.380.750	0,220	1157
2010	2.334	112.614	\$ 309.375.700	0,113	594
TOTAL	7.176	338.670			

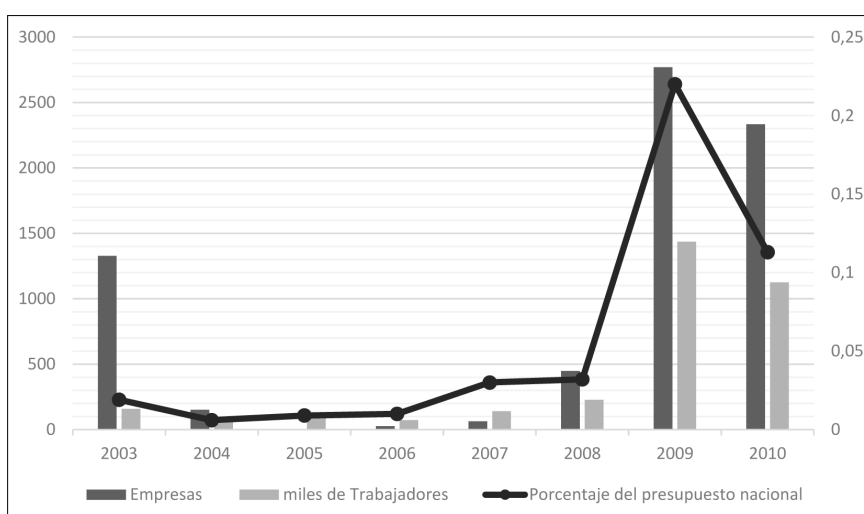
Elaborado en base a datos del MTEySS (2010a; 2010b) y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2018). Para consultar los montos presupuestarios anuales, ver el cuadro N°1 del Anexo metodológico.

En primer lugar, los datos volcados en esta tabla nos permiten visualizar que, si bien el programa fue ideado en función de una problemática pública propia del contexto posterior al momento más álgido de la crisis neoliberal en Argentina, tuvo muchos más beneficiarios tanto empresariales como obreros luego de la siguiente crisis económica internacional iniciada en el año 2008. Esto se verifica con la cantidad de empresas y trabajadores incluidos y con el crecimiento del porcentaje del presupuesto nacional implicado en el programa: los años 2009 y 2010 concentran el 75% de los trabajadores asistidos durante ese período y el 71% de las empresas asistidas, mientras el monto ejecutado total del programa se decuplicó en el año

2009 y se quintuplicó en el 2010 en términos relativos con respecto al presupuesto en el año 2003. Esta información se vuelca en el siguiente gráfico:

Gráfico 1.

Porcentaje del presupuesto nacional implicado en el Programa REPRO, cantidad de empresas y trabajadores asistidos entre los años 2003 a 2010



Elaborado en base a los datos de la tabla anterior.

Por otra parte, vemos que, si bien la cantidad de empresas asistidas disminuyó notablemente entre los años 2004 y 2008, no ocurrió lo mismo con la cantidad de trabajadores, cuya depreciación fue mucho más leve. Esto evidencia la diversificación en la composición empresarial dentro de los beneficiarios del programa en esos años: mientras que en 2003 predominaban las pequeñas empresas con un promedio de 12 trabajadores por unidad productiva, tanto en el año 2004 como entre 2008 y 2010 imperaron empresas con un promedio de 53 trabajadores, y finalmente entre 2005 y 2007 prevalecieron medianas a grandes empresas con 242 trabajadores en promedio. Es decir que solo en el año inicial del programa se priorizó a las empresas más pequeñas como destinatarias, mientras que en los años de mayor recuperación económica el beneficio fue otorgado en mayor proporción a las empresas más grandes, y en los años correspondientes a la nueva crisis económica, las medianas empresas fueron las principales adjudicatarias.

Sin embargo, al observar en detalle la distribución de los recursos entre las distintas empresas durante este último período (que es el único para el que consta en detalle esta información en el informe del MTEySS 2010a; 2010b), obtenemos resultados interesantes:

Tabla 2.

Distribución de recursos del Programa REPRO por tipo de empresa en relación con la cantidad de trabajadores por unidad empresarial, año 2009.

Año 2009: Distribución de recursos del Programa REPRO				
Trabajadores por empresa	Cantidad de Empresas	Cantidad de Trabajadores	MONTO (\$)	Distribución Recursos
1 a 10	1.206	5.490	15.427.650	3%
11 a 50	921	22.442	67.290.100	13%
51 a 100	285	20.529	70.869.250	14%
101 a 300	263	43.574	156.269.050	30%
Mas de 300	94	51.618	205.524.700	40%
TOTAL	2.769	143.653	515.380.750	100%

Elaborado en base a datos del MTEySS 2010a; 2010b.

Tabla 3.

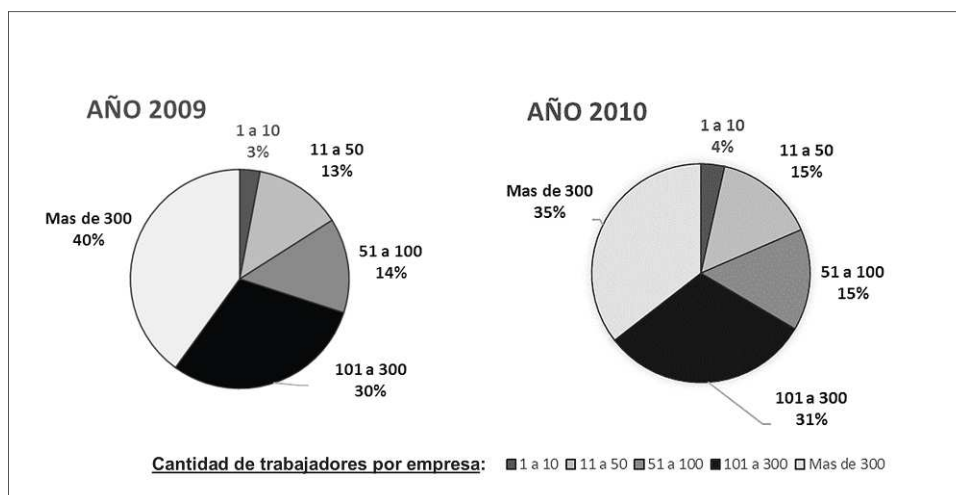
Distribución de recursos del Programa REPRO por tipo de empresa en relación a la cantidad de trabajadores por unidad empresarial, año 2010.

Año 2010: Distribución de recursos del Programa REPRO				
Trabajadores por empresa	Cantidad de Empresas	Cantidad de Trabajadores	MONTO (\$)	Distribución Recursos
1 a 10	1.070	4.745	10.949.000	3,5%
11 a 50	732	17.756	46.115.500	15,0%
51 a 100	243	17.625	46.266.800	15,0%
101 a 300	215	34.966	96.860.000	31,0%
Mas de 300	74	37.522	109.184.400	35,5%
TOTAL	2.334	112.614	309.375.700	100%

Elaborado en base a datos del MTEySS 2010a; 2010b.

Gráfico 2.

Porcentaje de recursos del programa REPRO destinados de acuerdo al tamaño de las empresas asistidas, años 2009 y 2010.



Elaborado en base a datos de las tablas anteriores.

Este nivel de desagregación de la información nos muestra que, tanto para el año 2009 como para el 2010, si bien la mayoría de las empresas incluidas en el programa fueron pequeñas, el grueso de los trabajadores y los recursos corresponden a grandes y medianas empresas –de más de 300 y de entre 101 y 300 trabajadores. Estas últimas representan entre el 70 y 65 % del total de recursos monetarios adjudicados por el programa, mientras que las empresas más pequeñas recibieron entre un 3 y 3,5 % entre ambos años.

Otra cuestión que llama la atención en este punto no es solo la cantidad de las grandes empresas que fueron incluidas en el REPRO, sino un componente relativo a la calidad de las mismas: varias de ellas componen el grupo de las firmas que más han facturado durante el año 2008. Najman (2015) destaca casos de grandes empresas beneficiarias del programa REPRO entre 2009 y 2010 que se incluyeron entre las 200 empresas de mayor facturación a nivel nacional para ese período. Por ejemplo, la firma Sadesa S.A., que el 2009 realizó ventas por \$990 millones y exportaciones por 188 millones de dólares. Otro caso es el de Cerámica San Lorenzo ICSA, que en el año 2008 facturó \$335 millones e incrementó sus ganancias año

a año inclusive para el período 2008-2011 (Najman, 2015: 17). Esto nos lleva a preguntarnos por la justificación de la situación de crisis de estas empresas, por los informes socioeconómicos que presentaron para justificar su ingreso al Programa REPRO y por los mecanismos de control estatal de los mismos.

Asimismo, otro aspecto que nos parece relevante aquí se refiere a la relación entre el nivel de precariedad de la fuerza de trabajo y el sector económico al que pertenecen las empresas beneficiarias del programa. De acuerdo al trabajo de Castillo et. AL.(2012), para el año 2009 las prestaciones del REPRO representaron en el sector pesquero el 28% de los puestos de trabajo asistidos durante el cuarto trimestre de 2009. Al correlacionar este dato con el listado de empresas beneficiarias del programa², vemos que algunas de estas empresas fueron Alpesca S.A., Pesquera Santa Elena, Centauro S.A., PescaPuerta Argentina S.A., Ardapez S.A. y Pesquera Veraz S.A. Teniendo en cuenta el altísimo porcentaje de trabajo no registrado, trabajo en negro y distintos formatos de tercerización laboral característicos del sector pesquero, el impacto del programa se ve enormemente reducido, ya que solo se toma como variable para determinar su aplicación los puestos de trabajo registrados, que conforman una proporción minoritaria del conjunto de puestos de trabajo del sector (MTEySS, 2013a; Mateo et al., 2010). El sector pesquero, además, es uno de los que presentó un crecimiento económico continuo a partir de la devaluación, ya que la gran mayoría de su producción se exporta como commodities, las ganancias son en dólares, y el precio internacional de los principales productos pesqueros exportados se incrementó año a año post 2002 (Nogueira, 2018).

Otra de las aristas referidas al componente cualitativo de las empresas beneficiarias se refiere a la estrecha relación entre el programa REPRO con el movimiento de empresas recuperadas. Esto se expresa en distintos testimonios obreros que citan casos de empresas en quiebra y luego recuperadas que habían solicitado o se encontraban percibiendo los subsidios del programa al momento de iniciarse el conflicto por la recuperación (Ruggeri, 2014b). Tal es el caso de la empresa gráfica Donnelley, que obtuvo los subsidios del REPRO hasta un año antes de que procediera al cierre de la empresa y despido de la totalidad de sus trabajadores³ (Hernández, 2014).

Para finalizar el análisis del programa REPRO, queremos situar aspectos referidos a la evaluación de dicho programa efectuada por las propias agencias estatales. En la memoria del MTEySS, se concluye con una evaluación positiva del mismo, afirmando que llevó a cabo su principal objetivo: “el Programa de Recuperación Productiva

cumplió su función de política anticíclica, proveyendo al Ministerio de Trabajo de una herramienta capaz de enfrentar los efectos de la recesión en el mercado laboral” (MTEySS, 2010a: 6).

Sin embargo, una segunda fuente hallada en el ámbito oficial para evaluar esta política pública consiste en una Auditoría de Gestión de la Gerencia de control del sector no financiero acerca del Programa REPRO correspondiente al período 2009, realizada por la Auditoría General de la Nación (AGN). Esta auditoría tiene por objetos los “Sistemas y/o mecanismos de control implementados para el seguimiento y evaluación de la gestión del Programa de Recuperación Productiva (REPRO) y de las respectivas acciones en la Dirección Nacional de Relaciones Federales”.⁴

El informe aporta información vinculada al componente “*top down*” (Subirats et. AL, 2008: 104), es decir, referido al marco legal institucional sobre el cual se asentó el diseño y la implementación del REPRO. Dentro de este marco se incluye la Ley 25.561, la cual declara la Emergencia Pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, y faculta al Poder Ejecutivo para reactivar el funcionamiento de la economía y mejorar el nivel de empleo y de distribución de ingresos. Luego, la AGN menciona al Decreto 165/02, que declara la Emergencia Nacional Ocupacional hasta el 31 de diciembre de 2002, la cual fuera sucesivamente prorrogada. Y, finalmente, se hace referencia a la Resolución del año 2002 N°481/02 crea el Programa de Recuperación Productiva (REPRO), y nuevas resoluciones del MTEySS prorrogan su vigencia.

Pero lo que llama poderosamente la atención del informe de esta auditoría es el hallazgo de incumplimientos por parte de los administradores del programa con relación a elaboración de legajos, informes técnicos, actos administrativos, controles de gestión y falta de diagnósticos previos, así como de construcción de indicadores evaluativos, elaboración de evaluaciones y definición de metas u objetivos estratégicos para el período auditado (Ortegón, Pacheco y Prieto 2005: 75). Este déficit generalizado de las propias agencias estatales evaluadas provoca que la conclusión arribada por la AGN se circunscriba a la imposibilidad de analizar y valorar el programa, transcribimos aquí los resultados del informe:

“El REPRO es un plan de acción beneficioso para el mercado laboral, pero será difícil analizar y/o evaluar su gestión hasta tanto no se establezcan parámetros de acción concretos y niveles de producción específicos, con su correspondiente identificación particularizada en algunos de los niveles de asignación de recursos establecida en la Ley de Presupuesto de la

Administración Pública Nacional. Presupuestariamente no tiene un nivel de independencia programática susceptible de ser afectada por los mecanismos de control necesarios para evaluar las acciones implementadas por la Unidad Ejecutora y su impacto en el ámbito donde se llevan a cabo" (AGN, 2011).⁵

Esto pone en evidencia una falla en la aplicación de este programa relativa a la imposibilidad de efectuar su evaluación en profundidad (Lahera Parada, 2002 2004) aun dentro del propio ámbito estatal.

-Programa de Trabajo Autogestionado (PTA):

De acuerdo al Informe del PTA del MTEySS (2013a) de la Nación del mes de noviembre del año 2013, desde 2004 hasta esa fecha habían sido relevadas un total de 786 unidades productivas destinatarias del programa, de las cuales 318 eran empresas recuperadas y 468 no provenían de procesos de recuperación⁶. En su conjunto involucraban aproximadamente 28.000 trabajadores en todo el país. En dicho informe se aclara que todas las unidades productivas registradas en el programa se encontraban en funcionamiento al momento del relevamiento, a excepción de 33 de ellas cuyo fracaso se explicaba por motivos "externos" al grupo de trabajadores que llevaban adelante los emprendimientos, sin especificar la naturaleza de los mismos.

Este programa, que en sus inicios estaba destinado exclusivamente a empresas recuperadas, a partir del 2007 se amplió a otras cooperativas que no provenían de procesos de recuperación y fueron impulsadas por el Estado. El análisis que efectuaremos aquí se limitará a las ERT asistidas, para correlacionar las características de las problemáticas económicas de dichas empresas con la efectividad de esta política pública para asistirlas.

Veamos en qué consisten las diferentes líneas de apoyo del PTA a las cooperativas de trabajo:

Línea I: Ayuda económica individual: se asiste a los trabajadores de las productivas autogestionadas con un monto individual para cada uno de los socios trabajadores cuando dicha ayuda sumada al ingreso que percibe cada

uno de ellos no supere el monto establecido para el salario mínimo, vital y móvil. Se cobra mensualmente durante un período máximo de doce meses.

Línea II: Apoyo técnico y económico para la mejora de la capacidad productiva. Se brinda un aporte para la reparación, adquisición de equipamiento, materias

primas, insumos, reacondicionamiento de infraestructura e instalaciones, acciones de apoyo a la expansión y/o consolidación de la unidad productiva en el mercado, a través de actividades de comercialización, certificación de productos y obtención de habilitaciones, entre otros. El monto máximo se calcula teniendo en cuenta la cantidad de trabajadores que integran la unidad productiva al momento de la prestación.

Línea III: Apoyo técnico y económico para la mejora de la competitividad. Se cofinancian proyectos de inversión de pequeña escala destinados a bienes de capital y/o condicionamiento de infraestructura e instalaciones. Esta línea está disponible para las unidades productivas autogestionadas que cuenten con procesos diagnósticos realizados en el marco de la asistencia prevista en la Línea IV.

Línea IV: Asistencia técnica y capacitación para la mejora de la capacidad de gestión de las unidades productivas. Esta línea propicia la aplicación de modelos de gestión empresarial sostenibles, contribuyendo a la mejora de los factores de competitividad de las unidades productivas a través de la contratación de especialistas en forma directa para la ejecución de acciones de asistencia técnica y/o capacitación.

Línea V: Asistencia para la higiene y la seguridad en el trabajo. El propósito de esta línea es contribuir a la mejora de las condiciones de higiene y seguridad de los trabajadores y promover la incorporación de políticas preventivas en la materia.⁷

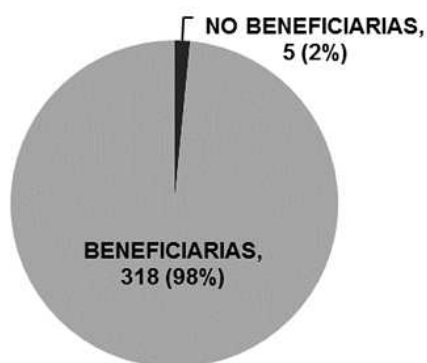
En el año 2014 la Revista OSERA⁸ publicó una entrevista a Federico Ludueña, Subsecretario de Promoción del Sector Social de la Economía, Secretaría creada en el año 2009 dentro del ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Los fundamentos del poder ejecutivo para la creación de esta entidad estatal radicaron en su misión de mejorar la calidad del empleo de los trabajadores incluidos en este sector y promover la sustentabilidad de los emprendimientos de la Economía Social, entre los cuales por definición estatal se encuentran las empresas recuperadas por sus trabajadores. En la citada entrevista el subsecretario refiere lo siguiente:

“El Programa de Trabajo Autogestionado contempla distintas líneas. La primera tiene que ver con la ayuda a las personas, en el caso de que los asociados de la cooperativa no lleguen a completar el salario mínimo. El Ministerio de Trabajo apoya en la compra de maquinaria, insumos, herramientas, e incluso se financia un plan de mejora en tema de salud y seguridad. Hay un tratamiento integral y se hace un diagnóstico de cuáles son las necesidades. También en el programa se brinda orientación a todas las autogestionadas de trabajo, que son más de 700”⁹

El problema social que revela la aplicación del PTA es que prácticamente la totalidad de trabajadores cooperativistas de empresas recuperadas no alcanzaban el salario mínimo. Si tenemos en cuenta que para el año 2012 de acuerdo al Ministerio de Trabajo existían 323 empresas recuperadas en el país,¹⁰ vemos que para el año 2013 casi la totalidad de las mismas se encontraban incluidas en este programa recibiendo algún tipo de financiamiento o recurso de al menos una de las cinco líneas de financiamiento, como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 3.

Empresas recuperadas beneficiarias del Programa Trabajo Autogestionado en relación al total de empresas recuperadas entre los años 2004 y 2013.



Elaborado en base a datos del MTEySS (2013a)

Esta información nos permite deducir que las dificultades de rentabilidad de las empresas recuperadas son problemáticas generalizadas para el universo de este tipo de empresas de autogestión obrera, lo que nos llevó a preguntarnos por la cantidad de empresas recuperadas asistidas por año en relación con los recursos monetarios ejecutados por el PTA. Esta cuestión es relevante ya que, como expresan los lineamientos del programa, el beneficio de la Línea I tiene como máximo plazo un año de otorgamiento, mientras que las restantes líneas también implican una aplicación acotada otorgada por única vez. Estos datos se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 4.

Cantidad de empresas recuperadas incluidas en el PTA, porcentaje de empresas asistidas en relación con el universo de ERT y distribución de los montos presupuestarios de programa en relación con el porcentaje del presupuesto nacional destinado, años 2004-2013:

Año	Cantidad de ERT asistidas	% del total de ERT existentes	MONTO (\$)	% del presupuesto nacional	Índice del presupuesto destinado al programa con base en el año 2003
2004	53	33% (n=161)	1.160.150	0,002	100
2007	11	6% (n=184)	5.982.347	0,005	250
2010	33	13% (n=247)	59.329.027	0,021	1050
2013	25	8% (n=311)	140.561.282	0,022	1100

Elaborado en base a los Informes anuales del MTEySS (2004a; 2007; 2010a; 2010b; 2013a; 2013b) sobre el Programa de Trabajo Autogestionado, el Informe final del Programa de Apoyo para Empresas Autogestionadas por sus trabajadores (2013); el IV Relevamiento de Empresas recuperadas por sus trabajadores del Programa facultad Abierta (2013) y la Recopilación de los presupuestos nacionales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019).

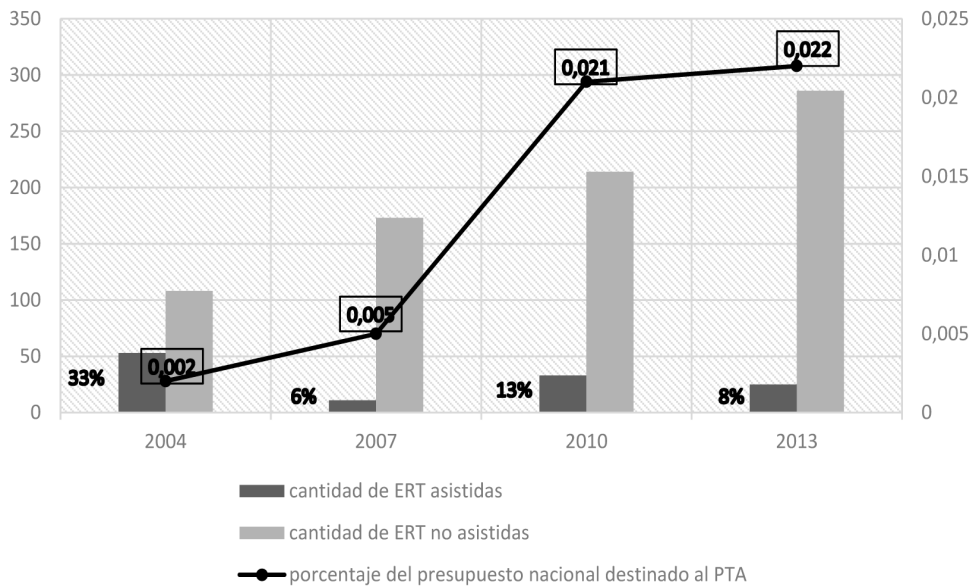
Aquí observamos cómo se relativiza la asistencia efectiva anual a las empresas recuperadas en relación con los resultados totales presentados por el MTEySS en los informes sucesivos de los años 2004-2013 (citados precedentemente). Los casos asistidos disminuyeron tanto en cantidad como en su relación proporcional con el total de empresas recuperadas existentes para los años relevados. En el año 2007 el porcentaje de empresas asistidas en relación al total nacional de ERT bajó drásticamente del 33% hasta el 6% a pesar de que creció en términos relativos el presupuesto total del programa en relación con el 2004. En el año 2010 observamos un leve repunte hasta el 13% de ERT asistidas (aunque para este año el monto presupuestario del PTA era 10 veces superior al del 2004) y finalmente para el año 2013 el porcentaje volvió a descender hasta el 8% de empresas asistidas, a pesar de que para ese año el presupuesto del PTA creció en términos relativos con respecto al 2010. Esto nos muestra un descenso del impacto del programa sobre el conjunto de las empresas recuperadas en relación con el año inicial de aplicación, a pesar de que el financiamiento estatal se incrementó considerablemente con respecto

al 2004. Entonces, la decisión del organismo estatal para considerar al total de empresas asistidas durante los 10 años de aplicación del programa es, cuanto menos, cuestionable, ya que las 318 ERT no fueron asistidas durante los 10 años que se presentan, sino solo durante un plazo máximo de un año.

Estos resultados se correlacionan con la modificación referida a la amplitud del alcance de las cooperativas destinatarias del programa. En sus inicios, el mismo estaba reservado exclusivamente a empresas recuperadas, y luego se agregaron otras cooperativas no provenientes de procesos de recuperación. Estas últimas, creadas a instancias del estado para reducir la desocupación vía cuentapropismo, fueron ampliando su proporción dentro del total de cooperativa beneficiarias del PTA, tal como muestra el siguiente gráfico:

Gráfico 4.

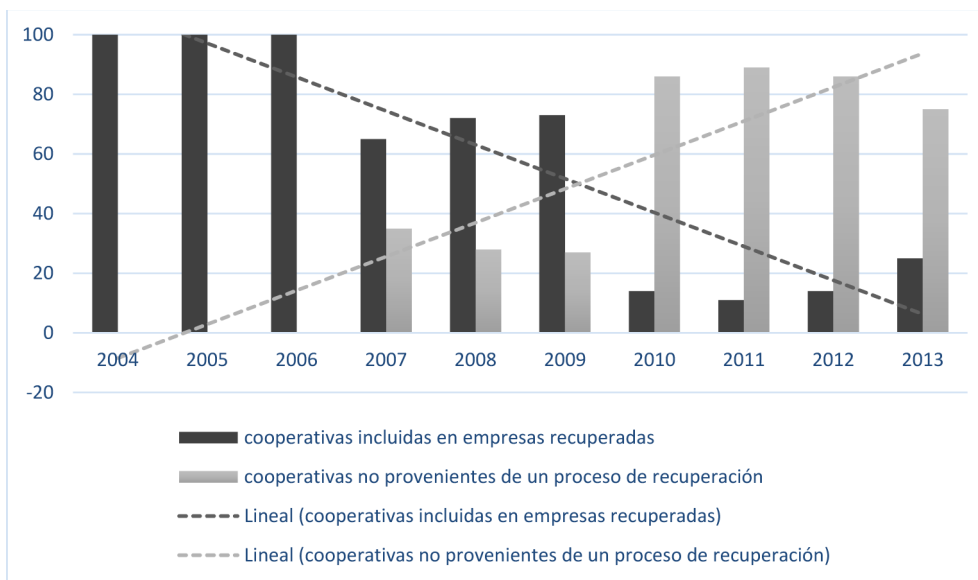
Porcentaje de ERT incluidas en el PTA en relación con el universo de ERT y la variación porcentual del presupuesto nacional destinado al programa, 2004-2013.



Elaborado a partir de los datos de la tabla anterior.

Gráfico 5.

Proporción de cooperativas asistidas por el PTA de acuerdo a su inclusión o no en procesos de recuperación, años 2004-2013:



Elaborado en base al Informe de gestión del Programa Trabajo Autogestionado (2010a; 2010b; 2010c y 2013a) y el Informe final del Programa de Apoyo para Empresas Autogestionadas por sus trabajadores (2013).

Este gráfico muestra que a partir del año 2010 el programa fue destinado en mayor medida a cooperativas no provenientes de procesos de recuperación de empresas, dato que nos permite deducir que la inclusión de este tipo de cooperativas en el programa se conjugó con la decisión estatal de asistir en forma acotada a las empresas recuperadas. Es decir, se incluyeron nuevos sujetos como beneficiarios del programa, pero no se amplió la extensión de las prestaciones a la ERT que ya habían recibido el subsidio a causa de sus problemáticas de rentabilidad, causas que, como expresa Hopp (2012), no se resuelven tras uno o dos años de recepción de los subsidios.

Discusión

Al cotejar los dos programas abordados, vemos que las políticas públicas para la conservación del empleo en la Argentina post 2002 estuvieron orientadas en base a dos concepciones: para el PTA, el sostenimiento del cuentapropismo en sus diferentes expresiones -empresas recuperadas, cooperativas o microemprendimientos-; para el Programa REPRO, el otorgamiento estatal de determinados beneficios a empresas privadas a fin de evitar un aumento de la desocupación a causa de los despidos de trabajadores registrados.

Del análisis de ambas políticas se observa, en primer lugar, una capacidad de evaluación deficitaria de los organismos públicos que las crearon e implementaron, cuestión que se considera crucial desde diversos analistas de este tipo de programas estatales (Oszlak, O., & Orellana, E., 1993; Oszlak, 2014; Bardach, 1998). En referencia al programa REPRO, la agencia estatal que realiza la auditoría refiere las dificultades para evaluar sistemáticamente sus efectos, debido a la falta de construcción previa de parámetros, objetivos y cumplimiento de las pautas establecidas para generar recursos analíticos pertinentes (confección de legajos, informes técnicos, diagnósticos previos, así como de construcción de indicadores evaluativos, entre otros). En cuanto al PTA, refiere un déficit dado por la falta de evaluación del impacto del programa a lo largo del período considerado, por parte del propio MTEySS. Los mismos refieren resultados totales, pero omiten información referida a la evolución de los ingresos de los trabajadores a lo largo de los años y sobre su necesidad de continuar percibiendo la prestación de la Línea I, por ejemplo. Tampoco arrojan datos relativos a las condiciones del capital fijo de la ERT y si las necesidades de equipamiento, maquinaria, etc., fueron resueltas o no con los subsidios otorgados.

En segundo lugar, abocándonos al programa REPRO, Neffa (2012) ofrece una interpretación de algunos de los datos previamente señalados y proporciona además aclaraciones respecto de sus implicancias a nivel empresarial y laboral. Primeramente, señala que este tipo de programas consisten en beneficios para las empresas, mediante la reducción de los aportes previsionales o bien con el otorgamiento de subsidios. Luego especifica que el REPRO no tuvo como resultado un incremento del empleo en las empresas involucradas, debido a que su aplicación se vio restringida a los trabajadores registrados con contratos de duración por tiempo indeterminado, sin incluir a los contratados por tiempo determinado o a plazo fijo (CDD) ni a trabajadores contratados mediante agencias de servicios eventuales ni menos aún

a los trabajadores no registrados: En consecuencia, al proceder a las bajas en la planta de personal, los empresarios focalizaron su atención en los CDD (cuando expira el término del contrato), en los trabajadores temporarios contratados por medio de agencias y por un tiempo determinado y limitado, y a dejar sin efecto la contratación de personal no registrado, especialmente ante la falta de políticas efectivas de regularización y sanciones emprendidas por el MTEySS, el ANSES y la AFIP. Es decir, los despidos continuaron efectuándose, bajo formas permitidas por la legislación, afectando al segmento “secundario” y “externo” de la fuerza de trabajo, lo cual no implica violar el compromiso empresarial contraído al beneficiarse con el REPRO (Neffa, 2012: 20). Tal como vimos anteriormente, los casos de las empresas pesqueras beneficiarias constituyen un sector que obtuvo un incremento en sus ganancias en el período post devaluación y que comprende un alto volumen de fuerza de trabajo no registrada, la cual no está contemplada en el programa para determinar su otorgamiento o continuidad. Asimismo, el caso de la empresa Donnelley constituye un ejemplo de firmas que, a pesar de la recepción del programa durante años, igualmente procedieron a despedir a la totalidad de trabajadores sin otorgar siquiera indemnizaciones. La falta de datos referidos a las características de cada una de las empresas beneficiarias del programa debido al carácter confidencial de dicha información, tal como señala Najman (2015: 17) imposibilita un análisis pormenorizado del otorgamiento de los subsidios a las mismas. Los ejemplos citados precedentemente ameritan que se revea la confidencialidad de esta información a fin de evaluar con mayor profundidad el destino de este tipo de financiamiento estatal.

En tercer lugar, tanto Neffa (2012) como Castillo et. Al. (2012) señalan otra consecuencia contraria a los trabajadores propia de este tipo de programas, el denominado efecto “regalo”. El mismo consiste en que la percepción del REPRO genera una tendencia ligada a la reticencia a la contratación nuevo personal para no perder los beneficios del financiamiento que otorga una vez obtenido. A su vez, agregamos, por el mismo motivo se produce la reticencia a proceder a la registración de los trabajadores no registrados que se desempeñan en los diversos establecimientos.

En cuarto lugar, el hecho de que las empresas destinatarias aumentaran enormemente su número a partir de la crisis de 2008 en relación con las destinatarias iniciales en 2002, más que de una previsibilidad estatal nos habla de una lógica capitalista en funcionamiento. En estos últimos años se ha visto cuestionado el supuesto

carácter “cíclico” de las crisis económicas, al acortarse los períodos entre las enormes desestabilizaciones internacionales y la incertidumbre permanente reinante en el mercado. Por ello, más que acotarse a determinados momentos, la situación crítica del sistema es más bien continua, con coyunturas más álgidas a partir de ciertos hechos desencadenantes que no alcanzan a resolverse completamente. Como consecuencia, los efectos de las distintas crisis perduran y vuelven a manifestarse recrudesciendo o transformándose en determinadas coordenadas temporoespaciales, lo cual disminuye notablemente el impacto de este tipo de políticas anticíclicas.

Por último, tal como vimos anteriormente, fueron las grandes y medianas empresas las que han obtenido la parte mayoritaria del presupuesto destinado al REPRO, y entre ellas se encuentran empresas líderes cuyas ganancias millonarias cuestionan los mecanismos estatales de adjudicación de los subsidios, y asimismo contrarían el objetivo principal del programa, que fue el de asistir a las pequeñas y medianas empresas.

Por otra parte, el Programa de Trabajo Autogestionado cuestiona una vez más el concepto de “Economía social” o “Economía solidaria”, en cuanto a que los emprendimientos autogestionados necesitan, para lograr ingresos sostenidos en el tiempo cercanos al salario mínimo, vital y móvil -o siquiera sobrevivir-, la inserción en un mercado que no se rija por una lógica mercantil comandada por el lucro, el creciente monopolio y la competencia. En estos términos, las empresas beneficiarias del PTA se encuentran en desiguales condiciones con respecto a las grandes corporaciones empresariales, lo cual amenaza cotidianamente su existencia como unidades productivas. Esta economía social, entonces, es característica de cierto grupo de trabajadores, los más desamparados y precarizados, que se encuentran desocupados o sin registración laboral, viviendo al día o de “changas” para subsistir. Por este motivo, varios autores la denominan “Economía de la pobreza” (Abramovich, 2008), criticando el contraste entre los supuestos teóricos y la finalidad práctica del apoyo de determinadas entidades financieras –tales como el Banco Mundial– hacia este tipo de experiencias. En el mismo sentido, Antunes (2005) señala que la economía social y solidaria se presenta como modo de gestionar el conflicto social producto de la reorganización del trabajo a nivel global, y al mismo tiempo contribuye a la generación de plusvalía relativa proveniente de la reducción del trabajo no pago, es decir, aumentando la explotación de los trabajadores con respecto al trabajo asalariado registrado.

El dato cuantitativo que expresa que 318 de un total de 323 empresas recuperadas hayan recibido algún tipo de apoyo del PTA entre 2004 y 2013, expresa la generalidad de las dificultades en términos de ingresos, rentabilidad y capital con que se enfrentan estos emprendimientos autogestivos obreros, y también reflejan la fuerte intensidad y la urgencia del problema sociolaboral a resolver. Pero la amplitud del otorgamiento del PTA entra en conflicto con el carácter acotado de la percepción de sus beneficios, a pesar de que son problemáticas continuas que persisten en las empresas recuperadas, en mayor o menor medida, durante su cotidianeidad laboral.

Retomando a Aguilar Astorga y Lima Facio, este tiempo acotado de percepción de los recursos monetarios que estipula el programa expresa una falla referida a la falta de “atención sostenida” efectuada desde las políticas de manera “constante y coherente” (Aguilar Astorga y Lima Facio, 2009: 3), lo cual guarda relación con el carácter del problema público a resolver. Este problema, definido como las dificultades de rentabilidad y bajos ingresos de las empresas recuperadas, no es acotado ni puntual, sino estructural, ya que responde a la lógica mercantil capitalista que insiste más allá del punto de producción en las cooperativas de autogestión obrera. Por ello, ninguna política pública de corto plazo, como lo es el período de asistencia previsto por el PTA, puede combatir los efectos de dicha lógica. La asfixia económica que se “aliviana” durante el tiempo de recepción del PTA no finaliza cuando termina el período de asistencia, sino que persiste para los años subsiguientes, en los cuales las empresas carecen de posibilidades de solicitar ayuda económica estatal a fin de destinarla a elevar los bajos ingresos que perciben sus integrantes. En este sentido, coincidimos con Hudson (2018), quien señala que el Estado es impotente para regular las condiciones de comercialización que condicionan fuertemente a las empresas recuperadas, a falta de otro tipo de protección estatal.

Por su parte, Calloway et. Al. (2015) problematizan las categorías tributarias bajo las cuales son clasificados los trabajadores y el modo en que se incorporan al sistema de seguridad social. La inexistencia de una figura tributaria que contemple las características específicas del trabajador asociativo y autogestionado diferente a la categoría de autónomo (que engloba a la vez a cuentapropistas y pequeños empresarios) deriva en que las cooperativas se encuentren con grandes dificultades para solventar el pago de seguros contra accidentes de trabajo, jubilaciones, seguros de salud y asignaciones familiares. Esta cuestión implica dificultades tanto conceptuales como prácticas de las políticas públicas para abordar la singularidad

de estas experiencias constituidas desde una lógica colectiva, y no desde una lógica individualista que la consideración de autónomo conlleva.

En un sentido similar, Hopp (2012) destaca las condiciones en las que se desarrolla el trabajo asociativo y autogestionado y las dificultades en la generación de ingresos de quienes integran las unidades productivas, que limitan el alcance de las políticas públicas en cuanto a su incidencia en las posibilidades de reproducción de la propia unidad productiva y su expansión. Aquí entra en juego una tensión vinculada con la dependencia tanto del financiamiento estatal como del sector capitalista para la obtención y el desarrollo de tecnologías que favorezcan la innovación y las condiciones de reproducción y ampliación de las formas de trabajo alternativas. Las apremiantes necesidades de reproducción de sus trabajadores y dificultades que encuentran estos emprendimientos, llevan a que la preocupación principal de los obreros y de los agentes que participaron en la implementación de las políticas socio-productivas se centre en garantizar la subsistencia de quienes integraron estas experiencias, perdiendo de vista la importancia de la producción de excedentes en la actividad económica, o de que colaboren con el desarrollo de las empresas autogestivas obreras y el mejoramiento de las condiciones laborales. Esto desembocaría en una lógica pragmática cortoplacista que no impediría el fracaso de este tipo de emprendimientos luego de unos pocos años de funcionamiento, lo que conduce a considerar a las empresas recuperadas y a similares experiencias de la "Economía Social" como soluciones precarias y temporarias al desempleo estructural. Desde aquí, en consonancia con Hintze (2013), podemos concluir que las categorías estatales utilizadas para definir, conceptualizar y actuar sobre la situación de los trabajadores autogestivos no tienen en cuenta la propia particularidad de los procesos previos que llevaron a la recuperación de la empresa, ni tampoco el contexto más general que implica los problemas de rentabilidad a causa de la inserción de este tipo de emprendimientos en el mercado, y las urgentes necesidades materiales de los trabajadores, que continúan al borde de la desocupación.

Por su parte, Dinerstein (2007) realiza un análisis específico sobre el impacto del Programa Trabajo Autogestionado (PTA) aplicado en casos de empresas recuperadas, centrandó su argumentación alrededor de la premisa de que el PTA fue un instrumento que provocó la institucionalización y la despolitización de los procesos de gestión obrera. Desglosando su razonamiento, en primer lugar, la autora señala tres momentos correspondientes a tres posicionamientos gubernamentales en cuanto a las ocupaciones de empresas por parte de sus trabajadores en un contexto de crisis

y cierre empresarial. En un momento previo a la expresión de la crisis neoliberal en 2001, las recuperaciones recibieron apoyo explícito de otras organizaciones sociales, pero no del gobierno. Inmediatamente luego de la crisis, las autoridades intentaron dismantlar las tomas a través de la represión e intentos de desalojo, a lo cual los trabajadores respondieron de forma combativa, resistiendo, expulsando a las fuerzas policiales e iniciando determinados procedimientos legales para conservar las empresas recuperadas, y también se fortaleció su marco de apoyo social y político. A partir del 2003 inicia la etapa marcada por la búsqueda del consenso sin represión por parte del Estado, buscando la contención de las múltiples formas de conflictividad social. En este marco, el programa PTA fue lanzado en 2004 para apoyar directa e indirectamente a las cooperativas de trabajadores, y dentro de ellas a las enmarcadas en empresas recuperadas.

Para los administradores del programa, el PTA tuvo la intención de “Fortalecer la autogestión mediante la prestación de una serie de servicios, desde Asistencia técnica y financiera a proyectos concretos de corto y mediano plazo” (Dinerstein, 2007). No obstante, Dinerstein recuerda que, aunque el Estado no puede resolver las contradicciones inherentes a las sociedades capitalistas, puede, sin embargo, “contener el impacto político de esas contradicciones” (Clarke, 1992: 136) a través de la formulación de políticas. En este sentido, el Estado capitalista vela por los intereses de la burguesía y a través de determinadas concesiones busca contener los conflictos sociales derivados de la resistencia de la clase trabajadora ante los efectos de las crisis que se descargan sobre ellos. El PTA refleja tanto una renovación en la formulación de políticas como un cambio en la actitud del movimiento de las empresas recuperadas, que luego de 2003 manifestó una disposición hacia el apoyo institucional, resignando ciertos reclamos más radicales en pos de subsistir y permanecer en las unidades productivas. Para Dinerstein, entonces, la posición gubernamental a partir del año 2003 tuvo como objetivo principal despolitizar las acciones más radicales al ofrecer este programa a los trabajadores. Esta perspectiva coincide con la de Svampa (2003) quien plantea que la finalidad de este tipo de políticas públicas es la del control biopolítico y la cooptación.

Conclusiones

En términos generales, retomando nuestras hipótesis causales y de intervención, vemos que los dos programas fueron deficientes con respecto a su efectividad para

contrarrestar tanto los motivos como las consecuencias de las problemáticas públicas a resolver. En el caso del PTA, su implementación actuó a modo de parche o paliativo que, por la duración, intensidad y extensividad del problema deberían perpetuarse indefinidamente en su aplicación. Creemos que esto demuestra más la urgencia y severidad de la problemática que la efectividad en el diseño y ejecución de estas políticas, pensadas para coyunturas puntuales y para cortos períodos de tiempo. A su vez, el programa desconoce la precariedad de los trabajadores cooperativistas de empresas recuperadas, quienes persisten al borde de la desocupación y no revisten una figura jurídica que contemple sus bajos ingresos, su imposibilidad de efectuar inversiones a gran escala y su desigualdad en cuanto a vendedores de productos en comparación con las grandes empresas. Por ello, coincidimos con Ruggeri (2014a) y con Hopp (2012) en que no constituyeron políticas consecuentes con una concepción que fortalezca la autogestión obrera. Por el contrario, el Estado actuó desde una lógica pragmática y cortoplacista, y la principal contradicción aquí se produce entre la acción política estatal y la magnitud del problema al que se enfrenta. La persistencia del mismo es contradictoria con una política concebida como puntual o restringida a una determinada coyuntura, que por estos motivos se vuelve deficiente.

En el caso del Programa REPRO, su iniciativa de evitar los despidos en el sector asalariado registrado colisiona con la inacción con respecto a todas las formas de trabajo no registrado, cuyos trabajadores son quienes están más desprotegidos por la legislación laboral vigente y en quienes recaen en primer lugar las crisis de rentabilidad empresarial.

Asimismo, la reticencia a contratar nuevos trabajadores en las empresas beneficiarias llega al extremo del despido masivo sin abonar las indemnizaciones, como expresa el caso de la gráfica Donnelley. Pero la mayor contradicción que observamos fue el otorgamiento del programa a grandes empresas que encabezan récords de facturación, como muestra Najman (2015) o bien corresponden a sectores que mantuvieron un crecimiento sostenido de las ganancias, como observamos en el sector pesquero.

Por todo esto, concluimos que ambas políticas públicas constituyeron una nueva expresión de la incapacidad de los Estados para, mediante programas a corto plazo, hacer frente a las crisis derivadas de una lógica mercantil capitalista internacional y sus consecuencias tanto sobre la clase trabajadora como sobre las pymes.

Notas

- 1| El número de trabajadores cuentapropistas fue creciendo en Argentina desde 1947, momento en que se dispone del primer relevamiento, cuando representaban el 7,2% de la población ocupada. Para 1960 este porcentaje era del 12,5%; para 1970 cercano al 16%; para 1980, 18%; para el año 1991, fue de 22%, y para el 2001 se observó un descenso hasta el de 20,3% (MTEySS, 2007; INDEC, 2001).
- 2| MTEySS, listado de empresas beneficiarias del programa REPRO, <http://trabajo.gob.ar/prp/empresasconbeneficio.asp>
- 3| Actualmente, los trabajadores despedidos de Donnelley sostienen la fábrica recuperada "Madygraf".
- 4| Auditoría General de la Nación (2011) Informe de la Auditoría de Gestión del Programa de Recuperación Productiva para el período 2009. Argentina.
- 5| Idem.
- 6| Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2013) Informe del Programa de Trabajo Autogestionado del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Noviembre 2013. Argentina.
- 7| MTEySS, Descripción del Programa de Trabajo Autogestionado, año 2016, disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/promoempleo/autogestionadas.asp?id_seccion=215
- 8| Revista del Observatorio Social de empresas recuperadas y autogestionadas, del instituto Gino Germani – UBA)
- 9| Entrevista publicada en la Revista OSERA N°9, año 2014.
- 10| Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2012) Guía de empresas recuperadas y autogestionadas por sus trabajadores. Argentina.

Agradecimientos

Al Dr. José Mateo.

Al Dr. Juan Pablo Hudson.

Bibliografía

- Abramovich, A. L. (2008) Emprendimientos productivos de la economía social en Argentina: funcionamiento y potencialidades. En Cimadamore, A. (comp.) La economía política de la pobreza. Buenos Aires. CLACSO.
- Adriani, H. (2018) Las fábricas recuperadas en la etapa neoliberal actual. I Jornadas Platenses de Geografía, 17 al 19 de octubre de 2018, La Plata, Argentina. En: [Actas]. La Plata : Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Geografía. En: Memoria Académica.

- Aguilar Astorga, C. y Lima Facio, M. (2009) ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas? Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009, www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm [consulta 25 de marzo de 2017]
- Antunes, R. (2005) Los sentidos del trabajo. Ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo. Buenos Aires. Ediciones Herramienta.
- Auditoría General de la Nación (2011) Informe de la Auditoría de Gestión del Programa de Recuperación Productiva para el período 2009. Argentina.
- Bardach, E. (1998) Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica. México. Miguel Angel Porrúa.
- Brunet, I. y Pizzi, C. (2011) Capitalismo y subjetividad obrera. El movimiento de empresas recuperadas en Argentina, Madrid, Biblioteca Nueva.
- Calloway, C., Colombari, B. & Iorio, S. (2015) Cooperativas en los márgenes: posibilidades y dificultades en torno al acceso de políticas públicas. Revista del Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas (11): 4-21. Buenos Aires, Argentina.
- Castillo, V; Rojo Brizuela, S. y Schleser, D. (2012) El impacto de las políticas laborales contracíclicas sobre el empleo asalariado registrado, en Macroeconomía, empleo e ingresos: debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009, 217-259 / MTEySS y OIT, Argentina.
- Clarke, S. (1992) The global accumulation of capital and the periodization of the capitalist state form. In W. Bonefeld, R. Gunn and K. Psychopedis (eds) Open Marxism, Volume I (133–179). London. Pluto.
- Curcio, J. & Beccaria, A. (2011) Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010 (con la colaboración de Marisa Fournier). En Beccaria A. et al. Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010. (1a ed.). Los Polvorines. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Dayan, L. (2017) Sobre la dimensión política de la Economía Social y Solidaria: una perspectiva desde las Empresas Recuperadas. Revista Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas N° 13, 21-35.
- Decreto de Necesidad y Urgencia N° 165/02. Emergencia Ocupacional Nacional. 22 de enero de 2002.
- Dinerstein, A. (2007) Workers' factory takeovers and new state policies in Argentina: towards an 'institutionalisation' of non-governmental publicaction? Policy & Politics vol 35 (3): 529–50.
- Ghigliani, P. (2007). Autogestión y circulación mercantil. Actas de las VII Jornadas de Sociología. Pasado, presente y futuro, (págs. 1-18). Buenos Aires.

- Grassi, E. (2012) La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Revista e-l@tina, Vol. 10, (39): 8-33. Buenos Aires.
- Grigera, J. (2011). Desindustrialización, ¿agresión a la manufactura o reestructuración capitalista? En A. Bonnet, El país invisible: debates sobre la Argentina reciente, 81-102. Buenos Aires: Peña Lillo/Continente.
- Hernández, M. (2014) Las experiencias de las Recuperadas que hacen historia. Revista Marcha, octubre de 2014, disponible en: <https://www.marcha.org.ar/las-experiencias-de-lasrecuperadas-que-hacen-historia/>
- Hintze, S. (2013). Las políticas públicas de promoción del trabajo asociativo autogestionado en América Latina. Revista del Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas, (9): 1-12.
- Hopp, M. V. (2012) Políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina actual: un balance. Revista OSERA (9): 13-31.
- Hudson, J. P. (2018) Políticas públicas de promoción de la autogestión cooperativa de la Alianza Cambiemos. Revista Perspectivas de Políticas Públicas Vol. 8 (15): 173-205
- Hudson, J. P. (2016) Políticas públicas y empresas recuperadas por sus obreros en Argentina. Un análisis del Programa de Trabajo Autogestionado 2004-2012. Revista Apuntes (79): 157-185.
- INDEC (2001) Evaluación de la información ocupacional del Censo 2001. Análisis del nivel de desocupación, Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Kasparian, D. (2017) Lucha ¿sin patrón? La conflictividad de trabajo en empresas recuperadas y cooperativas del Programa Argentina Trabaja. CABA: Teseo.
- Lahera Parada, E. (2002) Introducción a las políticas públicas. Santiago de Chile. FCE.
- Lahera Parada, E. (2004) Política y políticas públicas. Santiago de Chile.
- Ley 25.561 de Emergencia pública y reforma de régimen cambiario. Sancionada el 6 de enero de 2002.
- Mateo, J. M.; Nieto, A. y Colombo, G. (2010). Capítulo 10: Precarización y fraude laboral en la industria pesquera marplatense. El caso de las cooperativas de fileteado de pescado. Estado actual de la situación y evolución humana de la rama 1989-2010. En Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, Concurso Bicentenario de la Patria, Premio Juan Bialett Massé (págs. 177-203). Buenos Aires: Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires.
- Miner, S. (2019) El Programa de Trabajo Autogestionado como respuesta estatal al fenómeno de las Empresas Recuperadas. Journal de Ciencias Sociales, (12): 137-142.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2018). Recopilación de presupuestos nacionales, disponible en: , http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=837

- MTEySS. (2015) Secretaria de Empleo, Programa Trabajo Autogestionado, Informe de Avance en la Ejecución, 2006-2014.
- MTEySS (2013a) «Informe anual. Programa de Trabajo Autogestionado». Buenos Aires: Ministerio de Trabajo.
- MTEySS (2013b) Informe final del Programa de Apoyo para Empresas Autogestionadas por sus trabajadores.
- MTEySS (2010a) Programa de Recuperación Productiva. Memoria 2003-2010.
- MTEySS (2010b) Trabajo y Empleo en el Bicentenario. Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión. Período 2003-2010.
- MTEySS (2010c) «Informe anual. Programa de Trabajo Autogestionado». Buenos Aires: Ministerio de Trabajo.
- MTEySS (2007) «Informe anual. Programa de Trabajo Autogestionado». Buenos Aires: Ministerio de Trabajo.
- MTEySS (2004a) «Informe anual. Programa de Trabajo Autogestionado». Buenos Aires: Ministerio de Trabajo.
- MTEySS (2004b) Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social N° 203/04. Programa de Trabajo Autogestionado-Ministerio de Trabajo, 26 de marzo.
- Najman, M. (2015) El mercado de trabajo frente a la crisis internacional: el rol del Estado y de las empresas líderes. Análisis de los lineamientos del Programa de Recuperación Productiva -REPRO División de Desarrollo Social- CEPAL. Avances de Investigación N°20. CABA: Publicación del Centro de Investigación en Trabajo, Distribución y Sociedad.
- Neffa, J. (Coord.) (2012) Empleo, desempleo & políticas de empleo. Políticas activas de empleo durante la posconvertibilidad. En PICT 2383/06 Modos de desarrollo y políticas activas de empleo en Argentina (2002-2007) N°11/tercer trimestre 2012, Buenos Aires.
- Nogueira, M. L. (2018) Entre la precarización y la autogestión: estrategias laborales y subjetividades inherentes a las y los trabajadores de la industria pesquera de Mar del Plata y Necochea-Quequén, 1997-2012 (Tesis de posgrado). Presentada en Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación para optar al grado de Doctora en Historia.
- Ortegon, E. F. (2008) Guía sobre diseño y gestión de la política pública. Bogotá: Andrés Bello.
- Ortegon, E. F., Pacheco, F. & Prieto, A. (2005) Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Área de proyectos y programación de inversiones.

María Luciana Nogueira | *Políticas públicas para la conservación del empleo en Argentina entre los años (...)*

- Oszlak, O. (2014) Políticas públicas y capacidades estatales. *Revista Forjando*, 3 (5): s/pag. <https://www.bancoprovincia.com.ar/Jauretche/revista-forjando/51>. [consulta 22 de marzo de 2017]
- Oszlak, O., & Orellana, E. (1993) El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI. Buenos Aires, Inédito.
- Pico, J. M. (2015) 10 años del Programa Trabajo Autogestionado. Resultados y Perspectivas. Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires, 5, 6 y 7 de agosto.
- Rebón, J. (2004) Desobedeciendo al desempleo. La experiencia de las Empresas Recuperadas. Buenos Aires: La rosa blindada y PICASO.
- Ruggeri, A. (2014a) Una aproximación a las empresas recuperadas por sus trabajadores. *Voces en el Fénix* (38): 38-45.
- Ruggeri, A. (2014b) ¿Qué son las empresas recuperadas? Buenos Aires: Editorial Continente.
- Subirats, J. et al. (2008) Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel.
- Svampa, M. (2003) Cinco tesis sobre la nueva matriz popular. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Anexo metodológico:

Cuadro 1.

Montos totales de los presupuestos nacionales, años 2003-2013.

Año	Presupuesto nacional (en millones de pesos)
2003	\$66.173,0
2004	\$59.708,6
2005	\$77.453,9
2006	\$93.702,4
2007	\$121.303,0
2008	\$161.486,4
2009	\$233.817,5
2010	\$273.129,4
2011	\$372.911,9
2012	\$505.129,9
2013	\$628.629,2

Elaborado en base a datos del Ministerio de Justicia y Derechos humanos de la Nación (2018).