

Mesas de trabajo en San Martín: un ejemplo de políticas públicas participativas¹

Este informe tiene por objetivo abonar al debate sobre las formas de intervención de la política pública alrededor de la problemática de los procesos de recuperación de empresas en el distrito de San Martín, en la Provincia de Buenos Aires. Resulta relevante analizar lo sucedido durante el último año y medio en esta localidad ya que, desde ese momento, se vienen desplegando una serie de medidas de intervención política que resultan innovadoras para este sector en particular. Se trata, entonces, de describir el proceso que culminó con la formación de las denominadas *mesas de trabajo* en las cuales participan diferentes actores involucrados, directamente o indirectamente, con el sector de empresas recuperadas por sus trabajadores.

El fenómeno de las empresas recuperadas en la República Argentina surgió como consecuencia del profundo proceso de desindustrialización iniciado a mediados de los años setenta, que desmembró tanto el tejido productivo como el social, y se profundizó con la crisis de convertibilidad. Dejó como saldo muchos distritos industriales convertidos en cementerios fabriles, como fue el caso de General San Martín, en la provincia de Buenos Aires. En esta localidad, los procesos de recuperación de empresas adquieren importancia debido al perfil industrial del municipio, que lo llevó, hacia finales de los años ochenta, a ser considerado “Capital de la industria”, momento en el cual el partido representaba la segunda fuerza industrial de la provincia de Buenos Aires.

En relación con el Estado, en un sentido amplio, la problemática de las empresas recuperadas no ha gozado de interés por parte de la agenda pública. En otras palabras, el accionar del Estado estuvo caracterizado su ausencia o por la defensa de los derechos de propiedad de los antiguos dueños de las unidades productivas. Sobre este tema, Palomino (2008) advierte que las empresas recuperadas registran, desde sus inicios, problemas ligados a lo jurídico y al régimen de propiedad. Señala además que las políticas orientadas a las problemáticas del desempleo, del que escaparon los trabajadores actualmente autogestionados y asociados, fueron diseñadas para sujetos individuales, por lo tanto se debe discutir el re-diseño y la re-orientación de las políticas

¹ Informe elaborado por Mariela Molina a partir de notas de campo, desgravaciones de entrevistas y observación participante de los encuentros mensuales de las mesas de trabajo para la elaboración de políticas públicas para el sector de empresas recuperadas de San Martín.

públicas, porque se entiende que si los problemas de desempleo y precarización son colectivos, las soluciones también deberían serlo².

En este sentido y, con la idea de fortalecer al sector de las empresas recuperadas, por su pertenencia al conjunto de la Economía Social, la Dirección General de Economía Social, perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social de la Municipalidad de General San Martín, que fue creada en enero del año 2012 por la nueva gestión de gobierno, tomó contacto con estos procesos de recuperación y comenzó una serie de visitas que tuvieron como objetivo principal acercarse a cada una de ellas para conocer y absorber sus posibles demandas.

La primera etapa de intervención en el territorio consistió en una serie de visitas a las empresas recuperadas del distrito y, a partir de allí, el relevamiento de las necesidades y problemáticas sobre las cuales actuar. Entre los hallazgos producidos por estos relevamientos en San Martín, se identificaron aproximadamente una decena de procesos activos, que dan cuenta del impacto que tuvo la crisis de 2001 para este distrito.

Se trata de diez casos activos y uno en proceso de conformación. En conjunto, las empresas activas generan poco más de 250 puestos de trabajo directos. Estas empresas abarcan rubros variados entre los que encontramos la producción de alimentos, electrodomésticos y productos electrónicos, auto-partes de hierro forjado y de aluminio, muebles, textiles y confección de calzado, entre otros. En San Martín, el surgimiento de las empresas recuperadas se observó fundamentalmente en dos momentos distintos. El primero, posterior a la crisis de convertibilidad, entre el año 2001 y el 2004, en el cual se produjeron 7 recuperaciones. El segundo momento, se produjo luego de la denominada crisis *subprime*, a partir del año 2008, momento en el cual se produjeron en San Martín 3 nuevos procesos de recuperación de empresas. Respecto de su vinculación con el resto del tejido productivo, todos los casos relevados trabajan actualmente, en algún grado, bajo la modalidad *a façon*, es decir, por pedido de terceros, quienes proveen materia prima y encargan el producto a estas empresas recuperadas. Para todos los casos esta modalidad constituyó la forma de iniciar la marcha productiva, sin embargo actualmente esta modalidad ocupa más del 70% de la producción total en 7 de las 10 experiencias que están activas.

La segunda etapa consistió en la elaboración de un diagnóstico preliminar sobre las problemáticas que resultan comunes a más de una empresa, que van desde las cuestiones de

² Para ampliar sobre este tema ver: Palomino, H.; "Empresas Recuperadas y Políticas Públicas" en *El trabajo por venir: autogestión y emancipación social*, Massuh, Gabriela y Giarraca, Norma, Buenos Aires, Editorial Antropofagia, 2008.

índole jurídico o regulatorio, las problemáticas en el terreno de la producción, comercialización y la obsolescencia tecnológica, entre otros.

En lo referido a las cuestiones de índole jurídico y regulatorio, se observa una carencia, tanto en el nivel nacional, provincial y local, de marcos regulatorios adecuados a las especificidades de las empresas recuperadas por sus trabajadores, tanto en lo referido al régimen de propiedad como al modo de organización del trabajo, dado por la autogestión. En particular, en relación con el municipio local la mayoría de las empresas recuperadas por sus trabajadores tienen sobre sus espaldas el peso de las deudas municipales que fueron heredadas de las patronales que quebraron las empresas bajo la antigua forma jurídica, además de no poseer las habilitaciones correspondientes al Municipio local por no existir un marco regulatorio específico para este sector. Este hecho las ubica en una situación de vulnerabilidad y desventaja respecto de las empresas capitalistas con las que compiten, ya que no son sujetos de políticas activas a nivel local, además de no poder ser proveedoras del Estado, o ser sujetos de créditos. La mayoría de las empresas está dispuesta a hacerse cargo de las deudas de tasas e impuestos municipales que les corresponda desde el momento en el cual iniciaron sus actividades como cooperativas de trabajo, es decir desde el momento en el cual pudieron ponerse en marcha, pero manifiestan que las deudas de la patronal hacia el municipio son ilegítimamente adjudicadas a las mismas.

En otro plano, la mayoría de las empresas recuperadas registran una falta de información sobre los programas e instituciones a los que pueden acceder para evacuar necesidades de capacitación, orientación técnica, ayuda económica, orientación jurídica, entre otros mecanismos existentes tanto a nivel nacional, como provincial y municipal. El único Programa de alcance nacional dedicado específicamente a este objeto de estudio es el Programa de trabajo Autogestionado, perteneciente al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. En el caso de San Martín, solamente 5 de las empresas recuperadas han accedido a la línea 1, que consiste en un subsidio individual para los trabajadores de las empresas recuperadas. Este es uno de los cinco componentes del programa. De estos 5 casos, apenas tres pudieron avanzar hacia la segunda línea que ofrece el programa.

Por otra parte, en casi todas las empresas recuperadas por sus trabajadores se registra una obsolescencia en las maquinarias y equipos existentes, y escasa o nula renovación de las matrices utilizadas. En algunas de las empresas recuperadas, sobre todo las que pertenecen a los rubros de confecciones de cuero y el de alimentación, el diseño es un área que resulta crucial para el fortalecimiento de la competencia en el mercado, el problema que se advierte es que invertir en

diseño o ayuda técnica en este aspecto resulta inalcanzable por los elevados costos. En este sentido, existen algunos programas de instituciones y universidades que han brindado ayudas puntuales, pero no hay ningún mecanismo que les permita tener una asistencia permanente en este aspecto.

Por otro lado, con excepción de una de las empresas recuperadas que ha contado con algunos trabajadores provenientes de las áreas de gestión y administración que trabajaban bajo la forma de organización anterior, el resto registra un gran desconocimiento respecto de la incidencia de los costos de producción y/o comercialización en los ingresos totales. En el caso de las empresas recuperadas que producen calzados o alimentos, y por lo tanto compiten el mercado de consumo masivo, los problemas ligados a la cadena de comercialización resulta relevante para la expansión de sus actividades, debido a la presencia de intermediarios que ejercen un poder de mercado sobre estas unidades, obteniendo el mayor porcentaje de la rentabilidad de las unidades de negocio. Asimismo, estas dos empresas recuperadas no cuentan con las herramientas, tiempo y recursos para realizar un estudio sobre la composición de la demanda que enfrentan.

A partir de este diagnóstico, la primera acción implementada consistió en la convocatoria a reunir a los actores involucrados en el conjunto de empresas recuperadas por sus trabajadores para que compartieran sus experiencias y promover algún tipo de acción colectiva para avanzar en la resolución de las problemáticas detectadas. Así, se produjo el Primer Encuentro de Empresas Recuperadas, organizado por la Dirección General de Economía Social el día martes 7 de agosto de 2012, que contó con la presencia de todos los actores visitados previamente y otros actores involucrados con el sector, como representantes de universidades, instituciones públicas y privadas de asistencia técnica y financiera, legisladores nacionales, provinciales y municipales, el intendente y funcionarios del distrito. Se trató de una jornada de intercambio de ideas que permitió dividir las problemáticas en tres ejes: la relación con el Estado, los problemas de producción y comercialización y el rol social de las empresas recuperadas.

A partir de este espacio, se desplegaron las siguientes líneas de acción. Por un lado, la conformación de *mesas de trabajo* organizadas en torno a los tres ejes surgidos en el encuentro. Son espacios de participación en los cuales se trabaja sobre esta problemática y se buscan las posibles soluciones entre los actores participantes, lo que resulta beneficioso tanto para la gestión pública como para las empresas recuperadas que participan.

Cabe señalar que las empresas recuperadas de este distrito no estaban acostumbradas a esta forma de trabajo y participación, sólo la mitad de las empresas pertenecen a una federación u

organización de segundo orden y les cuesta dedicarle tiempo a la elaboración de políticas, aunque las involucre directamente. Pese a ello, cuatro o cinco empresas recuperadas sostienen su participación en las mesas de trabajo casi permanentemente, mientras que el resto de las empresas recuperadas mantienen una participación más intermitente, concurren a algunas de las reuniones que se hacen mensualmente. En definitiva, este hecho implica que la agenda de las propuestas de políticas surgidas sea fijada por quienes mantienen una participación más activa en el espacio, ya que el mismo es concebido como un espacio de elaboración, decisión y acción.

En las *mesas de trabajo* están participando los trabajadores de las empresas recuperadas, funcionarios del municipio local, de organismos de financiamiento y asistencia técnica nacionales y provinciales, investigadores y representantes de las universidades, como la Universidad de Buenos Aires-UBA y la Universidad Nacional de General San Martín-UNSAM, quienes rotan su presencia según el tema a tratar en cada una de las reuniones. Como se mencionó anteriormente, la idea de estas *mesas de trabajo* es encontrar soluciones en conjunto a los problemas detectados y generar espacios de institucionalización que excedan a la gestión actual y generen autonomía a los sujetos de estas políticas y un saldo organizativo positivo que les permita empoderarse como sujetos colectivos. Se debe advertir que estos procesos ya han pasado la barrera del individualismo por el hecho de organizarse productivamente de manera asociativa, autogestionada y cooperativa, pero la idea de este tipo de gestión participativa es la de ampliar el ámbito de la acción cooperativa desde lo productivo hacia otros aspectos como los políticos, jurídicos y organizativos.

Asimismo, cabe señalar que como resultado de estos encuentros periódicos la Dirección de Economía Social municipal tomó contacto con algunos concejales municipales para la confección de una ordenanza específica para el sector. A raíz de su experiencia previa en otro municipio del Gran Buenos Aires y de muchas de las propuestas recogidas a lo largo de las visitas a las empresas recuperadas, se confeccionó un proyecto de ordenanza municipal sobre este tipo particular de formas productivas que contemplaba la creación de un “régimen de empadronamiento de empresas sociales y cooperativas” cuya autoridad de aplicación es la Secretaría de Desarrollo Social municipal. En dicho padrón estarán comprendidas las unidades de producción cuya gestión se encuentre en manos de los trabajadores de los procesos de recuperación de empresas que hayan resultado expropiadas, o con trámite legislativo iniciado, mediante leyes nacionales o provinciales que declaren de utilidad pública y sujetos de expropiación a los inmuebles, muebles o maquinarias, marcas y cualquier otro componente afectado a la producción. Sobre la base de este padrón, se autoriza a la Secretaría de Desarrollo

Social Municipal a otorgar la habilitación para establecimientos de estas características, sin la necesidad de cancelación previa de las obligaciones tributarias del anterior titular de la unidad productiva. Además, el proyecto de ordenanza plantea en uno de sus artículos que el poder ejecutivo municipal estará facultado para eximir, por vía de reglamentación, a las cooperativas incluidas en el padrón de la obligación tributaria de la tasa de alumbrado, limpieza y servicios municipales indirectos (ALSMI)³.

En la actualidad las *mesas de trabajo*, que antes se reunían en forma rotativa en los establecimientos de las empresas recuperadas, se vienen reuniendo en la Dirección de Economía Social, que impulsó este espacio. La participación de las empresas y los actores mencionados anteriormente varía de acuerdo a la agenda de temas de trabajo establecida previamente, ya que resulta muy complejo tratar todas las problemáticas al mismo tiempo.

Los temas fijados en la agenda de este año se relacionan al avance en términos de normativa municipal que implique un compromiso del Estado Municipal con el sostenimiento de compras por parte del Estado de productos del trabajo autogestionado de San Martín. Para lograr este objetivo se viene trabajando en el diseño de una nueva ordenanza municipal y se están estudiando las posibilidades de replicar este tipo de experiencia a nivel regional. Otro de los temas propuestos para trabajar este año se relaciona con el problema de las deudas de las empresas recuperadas con las empresas proveedoras de servicios públicos y el régimen actual de suministro de dichos servicios, que no se adapta a las especificidades del sector. Se ha avanzado en reuniones con algunos de los entes reguladores para proponer una reglamentación especial hacia este sector. De concretarse positivamente, la reglamentación favorecerá a todas las empresas recuperadas en el nivel nacional, lo que generaría un impacto muy importante de este tipo de gestión de política pública, teniendo en cuenta que se trata de la unidad de gestión estatal municipal, en cuanto a su escala.

Con todas sus limitaciones, tanto la ordenanza como las *mesas de trabajo*, por resultar de alcance municipal, constituyen claros ejemplos de innovadoras formas de institucionalización política de prácticas de trabajo autogestionado.

³ El proyecto de ordenanza fue aprobado el 22 de agosto de 2012, con el N° 11.262, Expediente 403-G-2012, y reglamentado hace dos meses. En la reglamentación se encuentran los formularios que se solicitan a las empresas recuperadas para ser incluidas en el padrón de beneficiarios.