

**Entrevista a Federico Ludueña, Subsecretario de Promoción del Sector Social de la Economía.<sup>1</sup>**

*En el año 2009 se crea la Subsecretaría de Promoción del Sector Social de la Economía en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Su objetivo es mejorar la calidad del empleo de los trabajadores de este sector y promover la sustentabilidad de los emprendimientos de la Economía Social. A continuación, compartimos la entrevista realizada al Subsecretario de Promoción del Sector Social de la Economía, el Licenciado Federico Ludueña.*

**¿Cuándo y por qué se crea la Subsecretaría? ¿Cuáles son sus objetivos?**

La Subsecretaría se creó en el año 2009 pero se designó subsecretario en diciembre de 2011. La idea de la Subsecretaría es agrupar en su interior las diferentes líneas de asistencia a trabajadores autogestivos y emprendedores que existían dentro de la Secretaría de Empleo, pero que estaban ubicadas dentro de otras direcciones o áreas. El Programa de Empleo Autogestionado dependía directamente de la Secretaría de Empleo, y el Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales, dependía de la Dirección Nacional de Promoción del Empleo y estaba en otra Subsecretaría. Adicionalmente la Subsecretaría también se encarga del Programa Jóvenes. Eso en lo formal, y un poco más en lo conceptual, la puesta en marcha de la Subsecretaría, tiene que ver con el lugar que se le empieza a dar en el Ministerio de Trabajo a las políticas para el sector social de la economía tanto por cuestiones que hacen a la calidad del empleo como también al trabajo no registrado persistente. En este último tema, trabajamos en conjunto con la Secretaría de Trabajo que es la que de alguna manera, era la única voz que tenía el Ministerio; y el eje estaba puesto en la inspección laboral y en tomar medidas con respecto al trabajo no registrado, pero siempre desde la mirada más tradicional del trabajo asalariado.

**¿Se crearon nuevas líneas?**

Se trabaja con las mismas líneas que ya existían pero, buscando darle mayor homogeneidad y profundidad a cada tema. Empezar a pensar en términos de sector social de la Economía implica trabajar obviamente algunas cuestiones que no estaban desarrolladas y a la vez, combinar de manera inteligente los recursos que están disponibles en la Secretaría de Empleo y también en

---

<sup>1</sup> Entrevista realizada por Natalia Bauni y Denise Kasparian.

otras áreas del Ministerio. Por ejemplo, dentro de nuestra Subsecretaría, hay algunas zonas que se tocan entre la línea de entramados productivos (Entramados Productivos Locales, perteneciente a la Dirección de Empleo Independiente y EPL) y trabajo autogestionado (Programa Trabajo Autogestionado – PTA). En definitiva las dos podrían atender a una cooperativa. Por eso fue necesario establecer a qué tipo de cooperativas en cada caso. Eran cuestiones a ordenar, y a la vez, se hizo necesario armar circuitos de conexión entre una y otra línea.

En conjunto con IRAM, encaramos la certificación de gestión de la calidad de las unidades productivas a partir de los referenciales normativos con IRAM, tanto para los emprendimientos independientes como para las empresas autogestionadas. Además, potenciamos el esquema de ferias de emprendedores organizadas desde el MTEySS.

Pero quizás lo más importante, es que empezamos a generar los canales necesarios para articular con otras áreas del Ministerio que no estaban tan familiarizadas con las unidades productivas del sector social de la economía y sus trabajadores, como la Secretaria de Seguridad Social y con la Secretaría de Trabajo. Al mismo tiempo, trabajamos sobre la posibilidad de que todas las políticas de la Secretaria de Empleo puedan ser utilizadas por las unidades productivas de la economía social. En general, las líneas de la Secretaria de Empleo estaban muy pensadas para situaciones urbanas o de potenciales trabajadores en relación de dependencia.

Otra tarea importante es la que venimos haciendo con cada Gerencias de Empleo y Capacitación de la Secretaría de Empleo en cada provincia. Por ejemplo, antes el Programa Trabajo Autogestionado se coordinaba desde el nivel central. Hoy estamos en pleno proceso de descentralización. Estamos en el proceso de trasladar responsabilidades y funciones hacia las Gerencias, que están en el territorio, para que puedan resolver cada una de las situaciones.

También en el caso de la línea de empleo independiente estamos intentando darle otra impronta. Hoy se trabaja en la matriz productiva de la región, se trata de incluir cada emprendimiento dentro de un plan de desarrollo local, bajo la mirada que sobre el desarrollo local haya en el territorio. Todas estas son posibilidades que da el hecho de tener un área más jerarquizada en relación a una temática que antes estaba diseminada y en cada uno de los dos casos, tanto en autogestionadas como el trabajo independiente habían sido utilizadas como la última posibilidad, cuando fallaba todo, cuando ya había sido recuperada la fábrica, los asistíamos desde ahí.

### **¿Cómo funciona el Programa de Empleo Independiente?**

El Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos financia un monto de hasta \$15000, a partir de que el emprendedor o futuro emprendedor hace un curso sobre gestión empresarial de dos meses, donde trabaja el plan de negocios y a partir de la confección de ese plan se le financia el emprendimiento productivo. Esta línea cuenta con asistencia técnica por un lapso de 9 meses y la posibilidad de solicitar un nuevo refinanciamiento, siempre bajo la modalidad de subsidio, del 50% de lo otorgado inicialmente. Son emprendimientos que pueden ser individuales o asociativos de hasta 5 personas. Si son 5, suman los montos de \$ 15000 por persona. Nosotros priorizamos lo asociativo. Y también dentro de la misma Dirección se encuentra la línea de Entramados Productivos que financia centros de servicios para emprendedores, o que involucren a un colectivo de emprendedores. Un ejemplo clásico es el de varios emprendedores que necesitan de infraestructura en común; por ejemplo que hacen productos alimenticios, pero ninguno tiene una cocina en regla, habilitada, entonces se financia una cocina. O un caso que visitamos hace poco, de un centro de servicio de bordado y estampado, donde las emprendedoras comparten el uso de las máquinas y el apoyo de un diseñador para sus prendas, mejorando la calidad de lo que hacen, y aumentando la producción de un modo que en forma independiente no podrían haber logrado. Incluso, ya están asociándose para la producción y no sólo para el uso común de las maquinarias. Es una línea que en general se usa bastante en cuestiones más de tipo rural, la hemos usado para comprar tractores, alguna maquinaria que puedan usar los pequeños productores, pero también se puede usar para cuestiones urbanas.

### **¿Cómo funciona el Programa de Trabajo Autogestionado?**

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. Nosotros tenemos una diferencia entre empresas autogestionadas recuperadas y autogestionadas no recuperadas. Las no recuperadas tienen un lapso de cobertura mayor porque entendemos que tienen mayores dificultades para lograr la sustentabilidad, por arrancar de cero. Con las ventajas y barreras que encuentran en su camino las empresas recuperadas, tienen algunas cuestiones más resueltas, entonces se puede pasar más rápidamente a su capitalización. 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. Tenemos mitad y mitad: mitad empresas recuperadas y mitad autogestionadas.

**¿Éstas son empresas que se crearon desde el Ministerio de Desarrollo Social?**

Algunas sí, pero son sólo una parte. Hay algunas cooperativas del Argentina Trabaja que lograron alcanzar un piso de sustentabilidad, que quieren otro tipo de financiamiento, otro tipo de asistencia y lo encuentran en el Programa de Trabajo Autogestionado. Igualmente, por la propia lógica mundial del sistema capitalista, siempre surgen nuevas empresas recuperadas.

**¿Qué cambios hubo que realizar para que las políticas se adaptaran al trabajador autogestionado?**

Estamos en eso permanentemente. Antes ocurría algo similar con los jóvenes, eran sujetos para los cuales costaba aplicar las políticas de empleo existentes; estaban muy pensadas alrededor de trabajadores la relación de dependencia de adultos. Para volver al tema de los trabajadores Autogestionados, hoy estamos trabajando con algunas recuperadas en la posibilidad de armar Centros de Formación Profesional adentro de los predios, porque son grandes, hay capacidad ociosa. Es el caso de Vandensil de Luján que es una textil, con Meca que es una metalúrgica, y alguna otra, el tema de la formación profesional. Queremos generar cursos de formación profesional para recuperadas y autogestionadas. Estamos con un proyecto, en ese sentido, para transferir capacidades gerenciales a empresas autogestionadas, que es una deficiencia que vemos. Hablo más del tema de formación profesional porque es donde está puesta la mayor inversión en la Secretaría de Empleo.

Por otro lado, cambiamos la normativa de los emprendimientos independientes para que se pueda acceder al subsidio a través de la realización de un curso de formación profesional. Es decir, cualquier desocupado luego de realizar un curso de formación profesional puede hoy acceder a un subsidio en ese rubro.

En cuanto a la línea de Crédito Fiscal logramos abrir una puerta al Sector Social de la Economía. Como las cooperativas no podían solicitar crédito fiscal porque el mismo se relaciona con la masa salarial, abrimos la posibilidad de que una empresa pueda tener un proyecto conjunto con una

cooperativa o una recuperada. Hoy una empresa puede aplicar su crédito fiscal a capacitar, o asistir técnicamente en el desarrollo de una línea de producto de una unidad productiva autogestionada. De ese modo la empresa tiene la posibilidad de acceder a crédito fiscal beneficiando a una cooperativa. Ya se generaron tres proyectos, uno fue con el Banco Credicoop.

En síntesis, vamos viendo cada una de las políticas y viendo dónde se puede meter el tema del sector social de la economía.

### **En términos numéricos, ¿con cuántas empresas trabajan?**

Las empresas autogestionadas que asistimos son un poquito más que 700. Casi mitad y mitad, mitad recuperadas y mitad no recuperadas. Después en números de la Secretaria de Empleo, tenemos un número importantes: más de 40.000 emprendimientos puestos en marcha desde que arrancó la línea y más de 100 entramados porque son proyectos más grandes, llevan más tiempo y es preciso involucrar a los diferentes actores.

### **¿Cómo definen el trabajo o al trabajador autogestionado?**

Si produce y no está en relación de dependencia, para nosotros es autogestionado. Al principio de la gestión empezamos a pensar diferentes definiciones, pero después nos dimos cuenta de que no sirve de mucho. Si no es un trabajador en relación de dependencia lo consideramos sujeto de nuestras políticas. Fue en definitiva una definición más operativa, la cual nos permite trabajar. E intentamos también ver en esa línea, los sectores. Existen sectores con altas tasas de trabajo no registrado que son del sector social de la economía: la industria textil, los ladrilleros, etc. A través de proyectos, muchas veces articulados con la Secretaría de Trabajo que es la que históricamente abordaba estas cuestiones, intentamos generar un mix entre incentivos para la mejora, y sanción a las situaciones de ilegalidad.

### **¿Cuáles son los desafíos que tiene la Subsecretaría?**

Es necesario pensar en términos de cadena de valor. Muchas veces en el eslabón más débil están los trabajadores del sector social de la economía. En el caso de los ladrilleros, por ejemplo, con todo lo que es la industria de la construcción, el resto son eslabones de la cadena mucho más fuertes que se benefician de la debilidad de ellos. El desafío principal, entonces, es trabajar sobre la cadena de valor para lograr una posición más justa de los eslabones más débiles de la cadena.

Por otro lado, nos interesa contribuir en la generación de la institucionalidad en materia de políticas públicas para que un emprendedor que surge del sector social de la economía pueda seguir un camino que le permita llegar a ser una microempresa.

Finalmente, la gran aspiración es disminuir la brecha que hoy existe entre un trabajador del sector consolidado de la economía, y el trabajador de la economía social. El esfuerzo debe estar centrado en que, el día de mañana, exista una sola economía: nacional y popular.

### **¿Están trabajando en un estatuto del trabajador autogestionado?**

Hay varios espacios en los que se está discutiendo. Hay una gran cantidad de actores que tienen que estar involucrados; sé que hay algunas charlas en relación a eso pero todavía falta. Es un sector muy heterogéneo. Existen hasta planteos opuestos por parte de las distintas agremiaciones. El tema está sobre la mesa, y hay constituidas mesas de discusión sobre el tema, lo venimos laburando porque para el Ministerio es un tema importante. Y también nuestra mirada está puesta en la sustentabilidad de las cooperativas. Porque hay que hacer un equilibrio entre la asistencia y la sustentabilidad. Existe la visión de que el Estado tiene que garantizar la sustentabilidad, por ahí se puede dar incluso dentro de este proyecto político, pero me parece que el desafío va más allá, generar otras condiciones a nivel más estructural.

### **En tu diagnóstico, ¿qué hay que priorizar para garantizar esa sustentabilidad?**

Lo principal es cómo resolvemos la brecha que hay entre el trabajador autogestionado y el trabajador que está en relación de dependencia, en cuanto a derechos. Hay muchas cuestiones que discutir. Quién es el empleador, quién se hace cargo. Aparecen varias cuestiones: la cobertura de riesgos de trabajo, las jubilaciones, el monotributo. Se abren varios interrogantes donde hay que tener definiciones que se tienen que tomar en conjunto, y con consenso de las partes.