

El poder de innovar de las cooperativas

Textos escogidos de la convocatoria internacional de artículos científicos

PROMOCIÓN DEL EMPLEO AUTOGESTIONADO EN EMPRESAS RECUPERADAS: EL CASO DE DESARROLLO (FONDES) EN URUGUAY

Pablo GUERRA¹



QUEBEC CUMBRE
2014 INTERNACIONAL
DE COOPERATIVAS

Resumen

Si bien la recuperación de empresas no es un fenómeno reciente, hubo en los comienzos de este siglo un fuerte empuje a este tipo de formatos habida cuenta de la crisis económica desatada en el Uruguay en el año 2001. Desde entonces se han ido constituyendo empresas autogestionadas a partir de la liquidación de empresas antes gestionadas bajo modelos capitalistas. En esta etapa han tenido un rol fundamental algunas corrientes sindicales dispuestas a demostrar que los trabajadores también podían asumir roles como cooperativistas. Pero fue sin duda a partir del gobierno liderado por el Presidente José Mujica (2010 – 2015) que estas modalidades comienzan a recibir un fuerte apoyo desde las políticas públicas. Particular importancia adquiere en este marco El Decreto 341/011 del 23 de Setiembre de 2011 que crea el Fondo para el Desarrollo (FONDES), en consideración a la promoción de sectores estratégicos “con especial atención a proyectos de autogestión donde se conjuguen la propiedad del capital, la gestión empresarial y el trabajo”.

Abstract

The recovery of capitalist companies into cooperatives is not a recent phenomenon: there was in the beginning of this century a strong push toward this type of format, given the economic crisis that took place in Uruguay in 2001. Since then self management companies have been constituted from the liquidation of companies before managed under capitalist models. In this stage, some union currents ready to demonstrate that the workers also could assume roles as members of a cooperative have had a fundamental role. But it was undoubtedly from the government led by President Jose Mujica (2010 - 2015) that these modalities began to receive a strong support from public policies. In this context, decree 341/011 of September 23rd 2011, which creates FONDES, acquires a particular importance, as it took into consideration the promotion of strategic sectors, “with special attention to self-management projects where ownership of capital, business management and work are united”.

Résumé

La reprise d'entreprises n'est pas un phénomène récent. Il y a eu, au début du siècle, une forte poussée de cette formule en raison de la crise économique déclenchée en Uruguay en 2001. Depuis lors, des sociétés autogérées issues de la liquidation des sociétés précédemment gérées selon des modèles capitalistes ont été constituées. À cette étape, certains courants syndicaux ont joué un rôle fondamental, étant prêts à démontrer que les travailleurs pouvaient eux aussi assumer des responsabilités en tant que membres d'une coopérative. Mais c'est sans doute avec le gouvernement dirigé par le président José Mujica (2010-2015) que ces modalités commencent à recevoir un solide soutien des politiques publiques. Dans ce contexte, le décret 341/011 du 23 septembre 2011 prend une importance particulière, car il crée le Fonds pour le développement (FONDES), prenant en compte la promotion des secteurs stratégiques « en portant une attention particulière aux projets d'autogestion où se conjuguent la propriété du capital, la gestion entrepreneuriale et le travail ».

Introducción

No cabe duda la importancia que tienen en materia de empleo, las experiencias autogestionarias surgidas cuando una empresa capitalista entra en quiebra. Pero aún más: la recuperación de empresas por parte de sus trabajadores (básicamente bajo formato cooperativo) no solo se constituye en un mecanismo que contribuye en materia de empleo (algo que sobre todo en contextos recesivos se vuelve fundamental), sino que además, contribuye desde nuestro punto de vista en materia de democratización de nuestras economías.

A continuación, expondremos el estado de situación de estas empresas y cómo las actuales políticas públicas en Uruguay han permitido apoyar su reactivación económica.

La autogestión en las empresas recuperadas del Uruguay

Hay diferentes fuentes para analizar el impacto real de las empresas recuperadas por sus trabajadores en Uruguay. Por ejemplo, la Asociación Nacional de Empresas Recuperadas por sus Trabajadores (ANERT) integra un total de 15 empresas, entre las activas e inactivas. Los socios de estas empresas son menos de un millar y salvo dos casos de sociedades anónimas (Urutransform y Envidrio), el resto optó por el formato cooperativo².

Anabel Rieiro, mientras tanto, recogía información de 20 empresas recuperadas en 2008, aunque ese listado no distinguía entre las activas e inactivas (Rieiro, 2008: 2). Un censo solicitado por el MTSS en 2009, por su lado, contabilizaba 30 empresas (Martínez, 2012).

Mientras tanto, el II Censo Nacional de Cooperativas (INE, 2010), luego de un correctivo nuestro (Guerra, 2013) informa sobre 29 empresas recuperadas censadas (10,2 % del total de cooperativas). En total suman 910 asociados (607 hombres y 303 mujeres) y otros 132 no asociados (129 hombres y 93 mujeres).

De acuerdo a nuestras propias investigaciones, son 41 las empresas recuperadas: cuatro empresas bajo formato de sociedad anónima (Ebigold S.A.; Urutransfor S.A., Noblemark S.A. y Dyrus S.A.) y otras 37 bajo formato cooperativo.

En todos los casos, se entiende como empresa recuperada “aquella unidad económica constituida por trabajadores que vienen de una anterior experiencia laboral conjunta y que gestionan en común al menos una parte de los activos (tangibles o intangibles) provenientes de la empresa en la que revestían como asalariados” (Guerra, 2013: 34).

Desde este punto de vista, se comprende que pueda haber casos que si bien se aproximan al concepto, no encajan con la definición operativa manejada en esta investigación. Por ejemplo, la Cooperativa de Trabajadores Emprendimiento Popular Alimentario (CTEPA) se constituye por parte de 20 ex obreros de las empresas Puritas y Las Acacias, despedidos algunos de ellos en el marco de un conflicto sindical. Si bien es notorio que hay una recuperación del trabajo por medio de una cooperativa (incluso es notoria su condición de empresa autogestionada), no podemos hablar de una “empresa recuperada” propiamente dicha en la medida que las empresas capitalistas continúan operando en el mercado y sus ex trabajadores no heredaron marca, llave, máquinas, herramientas o predios de su anterior empleador. También es el caso de Cooperativa Bella Vela, constituida en 2012 por cinco trabajadores despedidos por una empresa que decidió cambiar su estrategia de

competitividad importando los productos. En diálogo con su presidente, nos informa que no se consideran una empresa recuperada “pues la empresa que nos despidió sigue funcionando” (Alejandro Calderata, entrevista personal, Mayo de 2013). Como estos casos, muchos otros operan en el limbo de la definición, aunque sin encajar explícitamente³.

Las 37 empresas recuperadas que operan bajo formato cooperativo son el resultado de un análisis tomando como base el listado de cooperativas afiliadas a la FCPU. (Ver cuadro 1⁴)

Cuadro 1: Listado de Empresas Recuperadas bajo formato cooperativo. Año 2014

NOMBRE DE LA EMPRESA	RUBRO
Cofuesa	Alimentación
Colase	Alimentación
Molino Santa Rosa	Alimentación
Cootab*	Frigorífica
Cooptravinor*	Bodega
Caorsi	Alimentación
Brisas Coop	Alimentación
Coopdy*	Textil
Coopima*	Textil
Cotrapay	Textil
Agolan*	Textil
Moda chic	Confección
Cotex	Confección
Ingraco	Imprenta
CooPressur	Imprenta
Funsacoop	Caucho
Cossema	Metal
Comerepra	Metal
Cotraydi	Metal
Uruven*	Cuero
El Aguila	Cuero
LCC	Librería
Colegio Atahualpa	Enseñanza
Colegio Líbano	Enseñanza
Manos Unidas	Enseñanza
Codobil	Enseñanza
ITHUE	Enseñanza
Los Gurises	Enseñanza
Hormiguita	Enseñanza
Gira la rueda	Enseñanza
Unidad Cooperaria Lavadero	Servicios
Victoria	Servicios
UCAR	Salud
Raincoop	Transporte
Copay	Transporte
31 de enero	Servicios
CTC	Cerámicas

Fuente: elaboración propia

* Inactivas. En algunos casos, se trata de cooperativas que están esperando desembolso de préstamos para activar su producción.

Como se puede observar, son 37 las empresas recuperadas que existen actualmente bajo formato cooperativo, de las cuáles seis están actualmente inactivas. Después de aplicada una encuesta a una muestra de estas empresas, destacamos que el 44 % son plenamente autogestionadas, siendo el restante 56 % empresas que contratan trabajadores y trabajadores en relación de dependencia.

Conviene precisar que así como hay una recuperación por parte de los trabajadores al capital, también las hay por parte del capital a los trabajadores, tal ha sido el caso de la Cooperativa de Ascensores del Uruguay convertida en S.A. por capitales privados en 2009 o Niboplast, una empresa cooperativa que en los últimos años ha necesitado de la inyección de capitales privados para continuar su producción, mutando de esta manera su modelo de gestión. Este proceso es cualitativamente distinto al de mero cambio de forma jurídica de cooperativa a Sociedad Anónima. Efectivamente, son varios los casos donde esto ocurre (por ejemplo, COME) sin que ello suponga la enajenación de la cooperativa al capital. En algunos casos lo que ocurre es que los propios trabajadores impulsan un nuevo formato jurídico a su criterio más adecuado para el plan de negocios.

También conviene precisar que no todas las empresas recuperadas surgen a partir de la crisis de una empresa capitalista. Como ya fue señalado, entre otros por Terra (Terra, 1986), también existen casos de recuperación a partir de la crisis de empresas de propiedad pública. Ese es el caso de la Administración Municipal de Transporte (AMDET), que en 1976 entrega a las cooperativas la administración y explotación de las líneas antes operadas por funcionarios municipales. Ese es el origen de Raincoop, la única empresa cooperativa que sobrevivió a este particular traspaso que originalmente incluyó otras dos cooperativas (Cotsur y Cooprol).

Finalmente, digamos que los modelos de constitución empresarial han sido variados. Los casos más simples son aquellos donde los trabajadores se constituyen en cooperativa de producción. Pero también como se dijo, hay casos en los que se ha optado por constituirse en una sociedad anónima cuyo paquete accionario está en manos de una asociación civil constituida por los trabajadores. Hay también casos híbridos donde el paquete accionario está en manos de una cooperativa en alianza con inversores privados constituidos en sociedades anónimas (fue el caso de Funsu al inicio de su recuperación). Finalmente, hay un caso atípico: la cooperativa de obreros y empleados de Pressur (Nueva Helvecia) es la propietaria de todo el paquete accionario de Pressur S.A., empresa que nunca llegó a detener su producción y cuyo anterior propietario llegó a un acuerdo de traspaso con sus trabajadores. Todos estos casos demuestran cómo la solidaridad económica y la cooperación en el trabajo y la recuperación empresarial, pueden manifestarse con cierta independencia respecto a la figura jurídica.

Más allá de los números, que son marginales en relación al conjunto del mercado de trabajo, lo cierto es que el fenómeno de recuperación de empresas debe ser visto como un hito, en tanto se explicita el carácter de la “recuperación” y la modalidad autogestionaria como propia de un modelo empresarial alternativo al hegemónico.

Contexto de surgimiento del FONDES: el pensamiento del Presidente Mujica.

Calificada por el Presidente Mujica como “la más hermosa de las utopías”, la autogestión es concebida como una forma empresarial donde los trabajadores “sin explotar a nadie” asumen “el fruto y el riesgo” de la actividad. Si bien el Presidente uruguayo pone el acento en las dimensiones económicas –

empresariales que guían a cualquier empresa que deba competir en el mercado (“no hay que tirar manteca al techo”, “tienen que competir”), claramente maneja un discurso que parte de diferenciar este tipo de empresas de la empresa capitalista (donde “los trabajadores trabajan para otros”, hay “explotación del hombre contra el hombre”, y “no supone hombres que vayan a convertirse en ricos”). Es tanta la importancia que el Presidente le asigna a estas materias, que cuando se le consulta acerca de cómo quiere ser recordado, responde aludiendo a la capacidad de los trabajadores por autogestionarse (Mujica, 2012). Vislumbra además un proyecto de largo plazo a partir de estas experiencias de autogestión (“algún día los trabajadores tendrán que administrar sociedades”) de donde se deduce que este tipo de emprendimientos son pensados como experiencias necesarias para un mayor involucramiento de las clases trabajadoras en un proyecto mayor, como puede ser el de una sociedad autogestionaria.

Es en ese marco que se comprende su personal interés por construir políticas específicas como las que dieron lugar al FONDES (que salió “porque este viejo porfiado ganó las elecciones”). Esta última frase puede entenderse justamente como el contexto de cierta soledad política en la que basó su propuesta autogestionaria. Y esto, claramente tanto la izquierda partidaria como el movimiento sindical, en sus expresiones más clásicas, han sido esquivos a propuestas de esta naturaleza, confiando más en los atributos del Estado como el actor fundamental en la construcción de una sociedad “sin explotados ni explotadores”.

Nótese por ejemplo, cómo las crónicas que cubrieron la presencia de Mujica en el PIT CNT en 2009, se referían a la frialdad con que algunos dirigentes sindicales recibieron la propuesta de “tomar coraje para iniciar emprendimientos autogestionarios”: “El trabajador es trabajador y el empresario es empresario. Mezclar los tantos embroma la jugada” señalaría un dirigente del PIT CNT, que agregaría “la noticia es si encontrás alguna empresa recuperada por los trabajadores que funcione de verdad. Todas tienen problemas. No logran crecer como empresas en serio. Esta es una idea de Mujica a la que la Central no le tiene gran simpatía y es una posición bastante unánime” (Ultimas Noticias, 2010). Al interior de su fuerza política (Frente Amplio), mientras tanto, también es notoria la existencia de sectores que miran con cierta frialdad estos asuntos. Así, por ejemplo, el principal asesor económico de Mujica, al ser consultado por La Diaria si había detractores del FONDES dentro de la izquierda, respondía:

“El statu quo atraviesa transversalmente a todos, nadie está libre de eso. Acá nosotros apostamos a tratar de rescatar aquellos valores que entendemos -por lo menos Frugoni y yo, y capaz que alguien más- que son los valores históricos de la izquierda nacional, que tienen que ver con la solidaridad, lo colectivo por encima de lo individual, la generosidad, la humildad. Por esos valores hay que pelear todos los días y obviamente no son dominantes ni en el país ni en la izquierda. Pepe dijo en el PIT-CNT que el FONDES existe porque este viejo cabeza dura se peleó con todos para que existiera. Algún mensaje habrá querido dar” (Buonomo, 2012).

La prensa también recogía estas diferencias en el marco del relanzamiento del Programa del Frente Amplio con vista a las elecciones de 2014:

“Creo que uno de los puntos del debate es la economía solidaria. Nosotros hemos hecho punta con el tema de las empresas autogestionadas, consideramos que es una cosa muy interesante y ese puede ser uno de los ejes” decía la senadora Topolanski aludiendo a las diferencias internas en materia de proyecto económico (El Observador, 2013).

Desde el sector empresarial, los primeros cuestionamientos explícitos llegaron sobre mediados de 2012. Declaraciones de dirigentes de la Cámara de Industria y Cámara de Comercios, en el sentido de cuestionar el apoyo a este tipo de emprendimientos, generan sintonía con un Editorial del Diario El País del 10 de Diciembre de 2012, titulado “Capitalismo Asistencialista” que dispara contra algunas de las empresas que el FONDES tiene en carpeta: “se trata de empresas fundidas a las que el FONDES ayudará en la vieja lógica capitalista-asistencialista que conoce el país”, para luego redirigir las críticas hacia el propio Fondo:

“El FONDES viene a ocupar así el lugar de una especie de corporación para el desarrollo bis. En efecto, el mal manejo que allí se hizo de los dineros públicos ahora se extenderá a una nueva entidad asistencialista que, en los hechos, abandona su lógica teórica de asistir a "sectores estratégicos" y se transforma en palanca de ayuda a empresas-compañeras endebles, subsidiadas” (El País, 2012).

El Fondo para el Desarrollo (FONDES)

La Ley 18716 (Carta Orgánica del Banco República) de Diciembre de 2010 en su Art. 40 dispone que:

“el Poder Ejecutivo podrá requerir contribuciones adicionales de hasta un 30 % (treinta por ciento) de sus utilidades netas anuales después de debitar los impuestos, con destino a la creación de fondos, con el objetivo de apoyar el financiamiento de proyectos productivos viables y sustentables, que resulten de interés a juicio del Poder Ejecutivo” (Uruguay, 2010).

El Decreto 341/011 del 23 de Setiembre de 2011 crea en ese marco, el Fondo para el Desarrollo (FONDES), en consideración a la promoción de sectores estratégicos “con especial atención a proyectos de autogestión donde se conjuguen la propiedad del capital, la gestión empresarial y el trabajo” (Uruguay, 2011: 1). El Art. 1, expresa que en particular, le resultará de interés al Poder Ejecutivo aquellos vinculados a sectores estratégicos y a modelos de autogestión. El Art. 3 define más concretamente la prioridad en este tipo de proyectos: “se priorizará el apoyo a emprendimientos económicos con participación de sus trabajadores en la dirección y en el capital de las empresas, en particular en los casos de autogestión...” (Uruguay, 2011: 2).

Las razones políticas que explican la creación del FONDES, evidencian la impronta personal del Presidente Mujica, como señala el Presidente del FONDES:

“Concretamente es una decisión del Presidente Mujica en el sentido que el cree que hay un sistema económico y productivo dominante, que es el sistema vigente, y que está dispuesto a cambiarlo sustantivamente, buscando herramientas que vayan en ese sentido. Esta herramienta del FONDES es una apuesta que tiene él, y que como dice, supone prender una vela en torno a los temas de la autogestión, de que los propios trabajadores sean dueños y gestores de sus propios medios productivos, para ir generando posibilidades para este tipo de modelo de producción, que no será un modelo dominante, ni siquiera sustantivo en el sistema económico general, pero que puede ir generando capacidades, una forma de pensar diferente, impulsando a los trabajadores a concretarlas” (Buonomo, entrevista personal, 20 Diciembre de 2012).

Es por lo tanto una herramienta que busca potenciar un sector con características alternativas y que carece de suficiente apoyo por parte de las políticas públicas, por ejemplo, a nivel crediticio. Continúa Buonomo:

“Este tipo de emprendimiento tiene dificultades, tiene problemas de incentivos, enfrenta desafíos muy importantes y tiene la oposición clara de la ideología dominante. Creo que el Presidente en ese sentido es bastante cauto en los objetivos que él se plantea con este tipo de instrumento. Él dice, vamos a generar un tipo de sector y tratar de consolidarlo, que desarrolle capacidades, otra cabeza, otra forma de pensar diferente, tratando de que el sistema de valores que está detrás de las fuerzas productivas pueda ir cambiando, concretando objetivos más allá de los clásicos, del homo oeconomicus, que define la teoría clásica económica, de maximizar beneficios. La apuesta del Presidente es que esta herramienta pueda ir generando algún tipo de proyecto desarrollando fuerzas alternativas de pensar la producción, de desarrollar relaciones sociales de producción, y que eso pueda constituir un modelo –por más limitado que sea en términos cuantitativos– que pueda ir acumulando en ese sentido” (Buonomo, entrevista personal, 20 Diciembre de 2012).

El Decreto inicial crea cuatro sub-fondos:

- 1. Fondo de Asistencia Técnica no reembolsable*
- 2. Fondo de Garantía de Crédito*
- 3. Fondo de Financiamiento*
- 4. Fondo de capital semilla y capital de riesgo*

Un nuevo Decreto de Abril de 2013, suma un quinto sub-fondo: el fondo de bienes de activos fijos (Uruguay, 2013: 1).

La supervisión queda a cargo de los Ministerios de Economía y Finanzas, Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Industria, Energía y Minería (MIEM), y el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), quien además tiene mayores atribuciones. La dirección, mientras tanto, queda a cargo de una Junta de tres miembros: uno representando al Presidente de la República, otro a la OPP y un tercero al MIEM. Es ésta, la Junta que aprueba los proyectos que el fiduciario creado por el Art. 7 deberá apoyar, previo pasaje por el Ministerio correspondiente. La Junta estará Presidida por el representante del Presidente de la República. En primera instancia (marzo de 2012) este cargo recayó en la persona de Pedro Buonomo, a quien acompañan Gabriel Frugoni (OPP) y Sebastián Torres (MIEM). El Art. 14 también crea una Unidad Técnica en la OPP, a cargo de los estudios técnicos y análisis de propuestas, que en carácter de asesoría serán elevados a la Junta. Quien dirige actualmente esta Unidad es Jorge Varela. Para iniciar el trámite, las empresas deben completar un formulario que se encuentra disponible en la web, que se presenta en la Unidad Técnica. Esta Unidad en primer lugar determina si la empresa califica de acuerdo a sus definiciones estratégicas, en cuyo caso luego estudia los proyectos y eleva un informe a la Junta quien dictamina. En caso que los proyectos avancen en su consideración se pueden solicitar nuevos insumos como ser estudios de prefactibilidad y factibilidad.

La Unidad Técnica cuenta para estas tareas con un staff de dos economistas, una socióloga, un abogado y un contador. En entrevista mantenida con el Director en Noviembre de 2012, nos expresa que el fondo está integrado por el 30 % de las utilidades generadas por el BROU en 2010, esto es, unos 40 millones de dólares. Otros 70 millones de dólares fueron integrados a comienzos de 2013

por concepto de las utilidades generadas en 2011 por el BROU. Han sido cuatro los proyectos evaluados y aprobados por la Junta en 2012, tres de ellos corresponden a la prioridad fijada por el Poder Ejecutivo en este año (apoyar a emprendimientos autogestionados): Funsa, Uruven y Envidrio. El cuarto proyecto aprobado tiene como beneficiario a la Asociación de Lecheros de San José, entidad que no responde al criterio de autogestión.

En 2013 de un total de otras 11 carpetas entregadas, fueron aprobados ocho emprendimientos.

Los montos otorgados hasta el momento de cierre de esta ponencia fueron :

- Envidrio (extrabajadores de Cristalerías del Uruguay) con US\$ 5 500 millones;
- Funsacoop por US\$ 3 500 millones;
- Uruven (curtiembres) con US\$ 600 000;
- Asociación de Productores Lecheros de San José por US\$ 53 000;
- CTEPA, por un monto de U\$S 216 000;
- CTC, por un monto cercano a los U\$S 10 815 millones;
- Cotrapay, por un monto de US\$ 3 650 millones;
- Pressur, por un monto de US\$ 6 millones;
- Bella Vella, por un monto de US\$ 75 000;
- Alas U, por un monto de US\$ 15 millones;
- La Diaria, por un monto de aproximadamente U\$S 64 000;
- Cootax (s.d.).

Corresponde señalar que del total de empresas apoyadas hasta el momento (12) :

- Dos son sociedades anónimas;
- Una es asociación civil;
- Nueve son cooperativas.

Por lo demás, siete son empresas recuperadas de acuerdo a nuestra definición operativa.

Los préstamos se dan en dólares a una TEA del 4 %⁵. En el perfil del proyecto adquiere relevancia el modelo de gestión de la empresa. Es así que presenta en el modelo que deben descargar las empresas, un capítulo V referido al “modelo de gestión propuesto” y un capítulo VI sobre “contribución del proyecto a la comunidad”. Estas dos dimensiones son evaluadas junto a la viabilidad y la incidencia en sectores estratégicos, de acuerdo a la siguiente ponderación :

- Viabilidad y sustentabilidad : 15 %
- Sectores estratégicos : 15 %
- Autogestión : 35 %
- Aporte a la Comunidad : 35 %

A la hora de recortar el público objetivo, Varela nos explica que la autogestión puede comprender o no a cooperativas, pero en todo caso se utilizará el criterio legal de las cooperativas de producción que permiten hasta un 20 % del personal en relación de dependencia (Varela, entrevista personal, 28 de Noviembre de 2012). Al ser consultado sobre la posibilidad de abrir el apoyo a cooperativas de usuarios con trabajadores en igualdad de derechos, se mostró receptivo, lo mismo respecto a las figuras de economía familiar una vez se hayan podido tramitar los casos hasta ahora presentados.

Consultado al respecto, Buonomo nos señaló igualmente que el FONDES en el futuro “seguramente” estará abierto a otros formatos autogestionarios, insistiendo en la idea que el Fondo apunta más al concepto de autogestión que a las formas jurídicas. En ese sentido, destacó cómo muchas cooperativas han perdido el carácter autogestionario y alternativo que el FONDES quiere apoyar en esta primera fase. Consultado sobre la ausencia del INACOOOP⁶ en la estructura del FONDES, nos expresa que eso se debe, por una parte, a que algunas empresas recuperadas y autogestionadas no son cooperativas, y, por otra parte, a una razón más institucional, pues el INACOOOP es una figura administrativa más compleja (con participación de sociedad civil y partidos de oposición en su Directorio). Para esta etapa se prefería una estructura más flexible, en tanto “el FONDES es muy discrecional en el uso de sus fondos” (Buonomo, entrevista personal, 20 Diciembre de 2012), con decisiones políticas que en los hechos no están atadas a los eventuales informes técnicos sobre los planes de negocios. Aún así, considera al INACOOOP como un actor aliado, “con los mismos objetivos” que persigue el FONDES.

Los principales beneficiarios del FONDES han sido, por lo tanto, las empresas autogestionadas que en difícil situación financiera han podido obtener créditos con un impacto positivo desde el punto de vista del trabajo y empleo generado.

Las principales críticas al FONDES provienen del sector empresarial capitalista que entiende necesario no discriminar a las empresas a la hora de recibir apoyos crediticios y no utilizar recursos del BROU para emprendimientos que no están en condiciones de solicitar líneas de crédito en la plaza normal. Si bien estas críticas no se han extendido (seguramente a sabiendas que quien critica el FONDES critica al Presidente de la República), sí han estado presentes en algunos casos paradigmáticos. Por ejemplo, por parte del Presidente de la Cámara del Comercio al afirmar que el Fondo se destina “a quienes no saben generar riquezas” (Espectador Negocios, 2012a), o por parte del Presidente de la Cámara de Industrias, quien criticó el apoyo a “emprendimientos inviables” (Espectador Negocios, 2012b). Un reciente informe de la Cámara de Comercio sintetiza su visión crítica enfatizando en la supuesta inviabilidad económica de las empresas que reciben ayuda:

“Más preocupante aún es saber que el dinero otorgado a estos proyectos, la experiencia ya lo está demostrando, termina siendo un dinero tirado al vacío ya que lo único que se logra en muchos casos es dilatar el cierre definitivo de la empresa, aunque en ese camino se constituyan nuevas pérdidas que asume toda la sociedad. Por lo tanto el FONDES pasa a ser una palanca que sostiene proyectos que todo el mundo sabe que están llamados a fundirse” (CNCS, 2014: 4).

Una segunda línea de críticas, estas más veladas, surgen desde la propia izquierda. Por un lado, ciertos sectores sindicales no ven con buenos ojos la autogestión empresarial llevada a cabo por trabajadores (ser trabajador y empresario al mismo tiempo y en una economía de mercado, es algo que rompe con el paradigma marxista más ortodoxo). Por otro lado, las pugnas al interior del gobierno en materia de política económica, han llevado a que un sector más identificado con el Ministerio de Economía se desmarcara del FONDES, que pasa a ser dirigido por la OPP, donde trabajan los economistas más cercanos al Presidente Mujica. Desde la oposición política las principales críticas se expresaron en el Parlamento cuando se reformó la Carta Orgánica del Banco República, ya que algunos parlamentarios eran renuentes a trasladar ganancias del BROU para este tipo de proyectos. Aún así, la reforma fue aprobada por unanimidad en el Senado, lo que trasladó las diferencias

respecto al uso concreto de los fondos para ciertos proyectos, siendo el caso de PLUNA el más cuestionado⁷.

Desde el movimiento cooperativo las opiniones son favorables, aunque seguramente el INACCOOP hubiese querido tener algún grado de participación en el FONDES. Mientras tanto, el hincapié en la “autogestión” antes que en el “cooperativismo” abre una interrogante acerca de qué modalidades del sistema podrán efectivamente participar de sus fondos, pero también marca una posición político – ideológica del Poder Ejecutivo que no es de recibo en una parte del movimiento cooperativo y que podría resumirse de la siguiente manera: las empresas autogestionadas son semillas de socialismo, en tanto buena parte de las empresas cooperativistas en los hechos se comportan como empresas capitalistas. Ergo, el decreto que crea el FONDES menciona la autogestión en varias oportunidades, en tanto el término “cooperativa” no figura a lo largo de sus ocho páginas.

Obviamente que la mayor parte de los apoyos recibidos vienen de las empresas recuperadas, del cooperativismo de trabajo, de la mayoría del PIT CNT, de la izquierda más autogestionaria y del sector de Mujica dentro del Frente Amplio (MPP).

Conclusiones

Más allá de los apoyos y críticas recibidos, el FONDES aparece como un instrumento necesario para las empresas autogestionadas. Solo se entiende el resurgimiento de empresas como las ex Metzen y Sena o Paylana (entre ambos emplean actualmente a unos 800 cooperativistas), en sí mismos proyectos de cuantías millonarias, habida cuenta del apoyo político y económico que puede brindar el FONDES. Mientras que las empresas recuperadas años atrás debieron pasar por intrincados laberintos políticos y bancarios para conseguir algún tipo de apoyo (caso del Molino Santa Rosa o de FUNSA como los más emblemáticos), las nuevas generaciones de empresas recuperadas cuentan con un instrumento concreto al cuál acudir. Lo mismo sucede con empresas autogestionadas que no surgen de la crisis de otras experiencias: es así que el cooperativismo de producción u otros formatos de economía solidaria podrán contar con fondos que apalanquen su desarrollo, apoyando de esta manera la generación genuina de trabajo autogestionado.

De cara al futuro son dos las dimensiones fundamentales a tener en cuenta. En primer lugar, los propios emprendimientos beneficiados deberán mostrar a la sociedad en su conjunto que los planes de negocios presentados son razonables y sustentables. Y que por lo tanto, están en condiciones de ir devolviendo los préstamos para que otros emprendimientos se puedan ver favorecidos. En la medida que eso no ocurra, entonces estos emprendimientos rápidamente perderán legitimidad social⁸. En segundo lugar, el FONDES en sí mismo deberá repensarse en una perspectiva de largo aliento, esto es, como una política financiera de promoción de la autogestión inserta en una política más amplia de promoción y desarrollo de un sector solidario de la economía. Una ley, con el máximo de acuerdos inter partidarios posibles, podría brindarle al FONDES, la estabilidad e institucionalización que se merece. Para este propósito, se deberá comunicar claramente cuál es el público objetivo del FONDES, aclarando, por ejemplo, el alcance de la autogestión. Si el objetivo pasa a ser el apoyo a emprendimientos que cumplan con los “lineamientos objetivos estratégicos definidos por el Gabinete...” como reza el Decreto 341/011, entonces se corre el peligro que cualquier proyecto –sobre todo en fases de recesión- pueda ser incluido como si se tratase de una política de empleo anti-cíclica. El riesgo de convertir al FONDES en una banca más de desarrollo es alto: en declaraciones al

Semanario Crónicas, el Subsecretario de Industria Sebastián Torres se refería a que este Fondo:

“como está creado, tiene como prioridad la autogestión y el cooperativismo pero va mucho más allá de eso e incluirá también a partir del año que viene un formato de banca de desarrollo /.../ De esta manera, también empresas privadas van a poder acceder al apoyo financiero de la institución, siempre y cuando sean de sectores estratégicos definidos por el gabinete productivo” (Crónicas, 2012).

Más recientemente, el Portal de la Presidencia de la República informa que el Poder Ejecutivo planea una reforma para el FONDES. Según palabras de Buonomo “Tenemos como prioridad hacer sostenible el FONDES de forma que pueda resistir futuros embates políticos” (Presidencia de la República, 2013). No se maneja en este caso la posibilidad de abrirse a otros formatos no autogestionarios.

En cuanto a la primera situación de riesgo (incumplimiento en las devoluciones) se deberá esperar algunos cuantos meses para hacer las primeras evaluaciones de impacto. Respecto a la segunda situación de riesgo (desvirtuación del Fondo por lobby empresarial) habrá que esperar al contenido que se le dará al nuevo marco legal del Fondo.

Notas

¹ Profesor e Investigador en la Universidad de la República (Uruguay). Delegado ante el Instituto Nacional de Cooperativismo. Coordinador de la Red Interdisciplinaria en Economía Social y Solidaria.

² Un tercer caso de empresa recuperada por sus trabajadores bajo formato de S.A. es Noblemark, relevada en el Censo del MTSS de 2009.

³ En este trabajo solo nos concentraremos en las empresas que responden a la definición operativa, rechazando, por ejemplo algunas empresas que figuran en el listado de asociados a la ANERT pero que no configuran recuperación de acuerdo a nuestro marco metodológico.

⁴ Agradezco a Gabriel Isola por su calificada opinión en la construcción de esta lista.

⁵ Dato para Diciembre de 2012.

⁶ INACOOOP: Instituto Nacional de Cooperativismo, organismo creado como persona jurídica de derecho público no estatal, por el artículo 186 de la Ley General de Cooperativas 18.407, promulgada el 24 de octubre de 2008. El INACOOOP es quien propone, asesora y ejecuta la política nacional del cooperativismo. Tiene como objetivo promover el desarrollo económico, social y cultural del sector cooperativo y su inserción en el desarrollo del país.

⁷ PLUNA era la línea aérea de bandera uruguaya hasta Julio de 2012, cuando entró sorpresivamente en proceso de quiebra. Desde entonces, ante la dificultad de encontrar inversores privados interesados en la explotación de la empresa, surgió la posibilidad que sus trabajadores pudieran hacerse cargo de la misma. De hecho, el de los ex trabajadores de PLUNA aparece nítidamente como el caso más cuestionado como proyecto de recuperación empresarial. A manera de ejemplo, El Observador titula en su edición del 6 de Julio: “Alas – U, un proyecto con enormes dudas”. En la nota, informan que un funcionario de alto nivel del Poder Ejecutivo les aseguró “que el proyecto de los trabajadores tendrá, como mucho, un año de vida” (Viggiano, 2013).

⁸ Lamentablemente, ese es el caso de políticas como las del Programa de Fortalecimiento a Emprendimientos Productivos del MIDES. Según datos del Censo 2012, solo el 37 % de los emprendimientos (la mayoría individual o familiar) habían cancelado el préstamo, seis meses después de haber finalizado el plazo de devolución (Moreno, 2013: 12).

Bibliografía

Buonomo, P. (2012, noviembre 11). Reparos al FONDES muestran que valores como la solidaridad no son dominantes “ni en el país ni en la izquierda. *La Diaria*. Recuperado en <http://ladiaria.com.uy/articulo/2012/8/tema-de-fondo/>.

CNCS (2014). *Análisis del Fondo para el Desarrollo, Montevideo, Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay*, Departamento de Estudios Económicos. Recuperado en <http://www.cncs.com.uy/wp-content/uploads/Informe-218-An%C3%A1lisis-FONDES.pdf>.

Crónicas (2012, julio 31). El Fondes se convertirá en banco y apoyará a empresas privadas. *Semanario Crónicas*. Recuperado en <http://www.uruguaysustentable.com.uy/politica-economia/el-fondes-se-convertira-en-banco-y-apoyara-a-empresas-privadas/>.

El Observador (2013, marzo 27). El MPP quiere imponer “la economía social”, algo que el FLS no lleva. *El Observador*. Recuperado en http://www.elobservador.com.uy/noticia/246856/en-el-frente-se-abre-una-nueva-disputa-el-programa-para-2014/?fb_action_ids=4780183545617&fb_action_types=og.recommends&fb_source=aggregation&fb_aggregation_id=288381481237582.

El País (2012, diciembre 10). Capitalismo Asistencialista. *El País Digital*. Recuperado en <http://www.elpais.com.uy/121210/predit-680868/editorial/capitalismo-asistencialista/>.

Espectador Negocios (2012a, diciembre 9). FONDES financió proyectos paradigmáticos en 2012. *Espectador Negocios.Com*. Recuperado en <http://www.espectador.com/noticias/254143/FONDES-financio-proyectos-paradigmaticos-en-2012>.

Espectador Negocios (2012b, agosto 17). FONDES: expresan asombro por las críticas de Burghi. *Espectador Negocios.Com*. Recuperado en <http://www.espectador.com/noticias/246259/FONDES-expresan-asombro-por-las-criticas-de-burghi>.

Guerra, P. (2013). Autogestión empresarial en Uruguay: El caso del FONDES. *Documentos de Trabajo N. 1*, Montevideo: Facultad de Derecho – Universidad de la República.

Moreno, M. (2013). *Censo 2012 a emprendimientos del Programa de Fortalecimiento a Emprendimientos Productivos*. Ponencia presentada al II Congreso Nacional de Sociología, Montevideo, Uruguay.

Mujica, J. (2012, setiembre 27). Entrevista a José Mujica. *La Diaria*.

Presidencia de la República (2013). *Ejecutivo impulsará un nuevo marco normativo para el Fondo de Desarrollo*, Portal Presidencia de la República. Recuperado en <http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/ley-de-fondes>.

Rieiro, A. (2008). *Empresas Recuperadas por sus trabajadores en Uruguay*, Unidad de Estudios Cooperativos, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Recuperado en www.aladi.org/.../Presentación%20Lic%20Rieiro.ppt.

Ultimas Noticias (2010). Empresas recuperadas por trabajadores fallan en la gestión. Recuperado en <http://www.ultimasnoticias.com.uy/hemeroteca/150310/prints/eco02.html>.

Uruguay (2010). *Ley 18.716, Poder Legislativo*. Recuperado en <http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18716&Anchor=>.

Uruguay (2011). *Decreto 341/011*, Montevideo: Ministerio de Economía y Finanzas.

Uruguay (2013). *Decreto 117/013*, Montevideo: Presidencia de la República. Recuperado en http://www.fondes.opp.gub.uy/wps/wcm/connect/91be5f804fa549a9bbebfc2d2ff8e0a/Decreto117_003.pdf?MOD=AJPERES&ContentCache=NONE.

Viggiano, M. (2013, julio 6). Alas-U, un proyecto con enormes dudas. *El Observador*. Recuperado en <http://m.elobservador.com.uy/noticia/254672/alasu-un-proyecto-con-enormes-dudas/>.

Dirección de la convocatoria de artículos de la Cumbre Internacional de Cooperativas 2014

Lou Hammond Ketilson, Center for the Study of Co-operatives, University of Saskatchewan

Marie-Paule Robichaud Villettaz, Conseil québécois de la coopération et de la mutualité

Agradecimientos

Una publicación de este tamaño requiere muchos esfuerzos y la colaboración de diversas personas. Quisiéramos agradecer a los autores por su contribución y sus rápidas respuestas a nuestros pedidos. Gracias asimismo a los miembros del Comité Científico por sus consejos en el proceso de evaluación y su ayuda para identificar a expertos de contenidos a fin de evaluar los manuscritos. La ayuda de dichos expertos es muy valiosa para la producción de una obra de calidad. Nuestro especial agradecimiento a Mirta Vuotto y Heather Acton por su gran colaboración con los autores y los expertos durante el proceso de revisión. Damos las gracias también a Ursula Acton, Stephanie Guico, Luc Gobeil y Marie-Hélène Leclerc por su excelente labor en el proceso de revisión científica, corrección y edición.

Extracto de :

El poder de innovar de las cooperativas

Textos escogidos de la convocatoria internacional de artículos científicos

ISBN : 978-2-9813483-2-6

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives Nationales du Québec, 2014

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives Nationales du Canada, 2014

©Sommet international des coopératives

www.sommetinter.coop

Referencia :

Guerra, P. (2014). Promoción del empleo autogestionado en empresas recuperadas. El caso de desarrollo (FONDES) en Uruguay. En Hammond Ketilson L. y Robichaud Villettaz M.-P. (bajo la dirección de), *El poder de innovar de las cooperativas: Textos escogidos de la convocatoria internacional de artículos científicos* (pp. 539-553). Lévis: Cumbre internacional de cooperativas.

Publicado por :