

# Estrategias para la regularización patrimonial de las empresas recuperadas<sup>1</sup>

MARÍA ELEONORA FESER Y GUSTAVO ALBERTO SOSA

## INTRODUCCIÓN

Con este trabajo pretendemos contribuir al debate sobre la problemática de la propiedad en las Empresas Recuperadas por sus Trabajadores (en adelante ERT) así como las formas que se han ensayado para su resolución.

Hemos dividido el trabajo en dos partes. La primera realiza una breve explicación de lo que es una expropiación, los motivos por los cuales se utilizaron en ERT, y un somero relevamiento de las problemáticas y desafíos que se han ido detectando. La segunda parte consiste en una descripción sobre algunas de las propuestas de financiación que han existido en los últimos tiempos desde el sector público dirigido a ERT. En el mundo de las ERT existen distintas posiciones respecto a cómo debe resolverse el problema de la propiedad. Algunos plantean la necesidad de utilizar leyes de expropiación (ya sean nacionales o locales); otros proponen resolverlo en el marco de los procesos falenciales de las empresas (en este sentido la última reforma a la Ley de Concursos y Quiebras que permite la compensación de acreencias laborales resulta un avance significativo en la materia); una tercera posición plantea que el derecho a acceder a financiamiento debe ser una política pública que apueste a modos de producción democrática y solidaria (la existencia de fondos con estas finalidades ha sido una forma de viabilizar ese derecho).

Lo siguiente pretende ser un disparador para el debate sobre las distintas alternativas existentes, sus potencialidades y limitaciones, lógicamente, sin pretender agotarlas.

---

<sup>1</sup> El presente documento fue originariamente preparado para el Pre CAC "Cooperativas de Trabajo: debate en el Año Internacional de las Cooperativas" realizado en el Hotel BAUEN de la Ciudad de Buenos Aires el 1° de agosto de 2012. Posteriormente fue tratado en la Comisión de Cooperativas de Trabajo del Congreso Argentino de la Cooperación (CAC) 2012 realizado los días 6 y 7 de septiembre de 2012 en la ciudad de Rosario, Santa Fe. Fue actualizado para esta publicación al 22 de octubre de 2012.

## ¿QUE ES UNA EXPROPIACIÓN?

Antes de definir qué es una expropiación, debemos referirnos a lo que la Constitución Nacional dispone sobre la propiedad en su artículo 17:

“La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada (...)”

La regla principal en nuestro sistema es la inviolabilidad de la propiedad, aunque existe una excepción: la expropiación por causa de utilidad pública. El único facultado para llevar adelante una expropiación es el Estado, ya sea nacional, provincial, municipal o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Según Juan Alberto Casas y Horacio J. Romero Villanueva, la noción de expropiación se aproxima a la posibilidad que tiene el Estado de apropiarse del bien de un particular, lo que solo puede darse cuando medien razones de utilidad pública y el pago de una justa indemnización.<sup>2</sup>

Cuando el Estado utiliza una expropiación resuelve un conflicto de intereses existente en la sociedad entre el interés público y el particular, dándole preeminencia al primero sobre el segundo. En el caso de ERT, quienes han declarado la utilidad pública de los bienes sujetos a una expropiación son las legislaturas provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires donde se encuentran los bienes a expropiar.

Cuando nos preguntamos por qué se utilizó esta herramienta para estos procesos, debemos hacer un análisis de distintos factores técnicos y políticos.

Desde el punto de vista técnico, es importante aclarar que en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la mayoría de los expedientes incluidos en una ley de expropiación eran de empresas declaradas en quiebra. Esto es relevante toda vez que la situación en la que se encontraban esos bienes era la de ser vendidos, ya que, como ha dicho Florencia Kravetz en una entrevista realizada por Esteban Magnani, un proceso judicial de quiebra está previsto “*para la liquidación de una empresa, sea o no viable, en cuatro meses (...). El Juez que no liquida en cuatro meses está haciendo un mal desempeño de sus funciones. O sea, la idea es destrozar, destruir*”<sup>3</sup>. Es decir que la tendencia en un proceso de estas características no era la conservación de las fuentes de trabajo sino la venta de los bienes del quebrado. Esto significa que los jueces, al otorgar la continuación de la explotación en manos de los trabajadores, estaban sujetos a un plazo muy acotado y siempre que de esa

<sup>2</sup> Casas y Romero Villanueva, 2005.

<sup>3</sup> Magnani, 2003:97.

continuación se derive un mejor precio de venta de los bienes. Debido a esto se necesitaba contar con un procedimiento rápido para excluir esos bienes de la quiebra a los fines de poder continuar con el proceso productivo y no tener la presión de la liquidación, previo desalojo de los trabajadores.

En los fundamentos de la Ley N° 1.529 de C.A.B.A. se expresaba que:

“*La expropiación constituye la única excepción a la liquidación de bienes prevista por la ley de quiebras, por otro lado se preservan los intereses de los acreedores, ya que el pago de la indemnización por parte del Estado provoca una subrogación de derecho por la cual el acreedor, en lugar de cobrar sobre el producido de una subasta, percibe sobre la indemnización descripta, asimismo se logra el objetivo de mantener la fuente de trabajo abierta*”<sup>4</sup>

Con respecto a los factores políticos, la respuesta es otra. Según Julián Rebón:

“*En contextos locales de importantes crisis políticas, estos gobiernos relativamente débiles, que requerían consolidar su fuerza buscando apoyos, serán permeables a demandas que no son políticamente costosas y que hipotéticamente pueden beneficiarlos (...) Más que un gran apoyo, las expropiaciones no encontraron fuerte oposición (...) Por otra parte, las empresas expropiadas, casi en su totalidad, se restringen a empresas quebradas, razón por la cual no generan gran resistencia, ya que en este contexto los acreedores difícilmente cobrarían. Además, el costo para el Estado es, al menos por un período, nulo, dado que, hasta mediados de 2004, no habían efectivizado el pago de las expropiaciones. Así, las expropiaciones podían ser presentadas como una estrategia de reactivación en un contexto de depresión. Para algunos políticos eran alternativas poco costosas de construcción de base social, establecimiento de relaciones políticas, devolución de favores y mejoramiento de imagen pública. A otros, simplemente les era indiferente. Pero como avalar las expropiaciones no suponía ningún costo político, las votaban.*”<sup>5</sup>

En este contexto y debido a la falta de recursos de los trabajadores para adquirir esos bienes, se utilizaron las expropiaciones para detener los procesos de desalojos en los que se encontraban muchas ERT y evitar la mencionada venta.

<sup>4</sup> Versión taquigráfica de la 37ª Sesión ordinaria, 2004:166.

<sup>5</sup> Rebon, 2007:112.

## LEY NACIONAL DE EXPROPIACIONES

En la actualidad no existe ningún antecedente de leyes nacionales de expropiación que hayan beneficiado a ERT pero sí existen leyes nacionales que han expropiado inmuebles para, por ejemplo, la construcción de represas, rutas, etc.

El régimen legal nacional de expropiaciones se encuentra establecido en la Ley N° 21.499 del Proceso de Reorganización Nacional del año 1977; éste califica la utilidad pública como aquella *“que debe servir de fundamento legal a la expropiación, comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común, sea este de naturaleza material o espiritual”*. Por las características de la norma resulta claro que la misma no comprende las situaciones de las ERT, no solo por ser un fenómeno posterior en el tiempo sino por la propia filosofía del régimen militar que generó la normativa aún vigente en materia expropiatoria. En este sentido, consideramos imperiosa la existencia de un nuevo marco legal nacional en materia de expropiaciones que se adecue al sistema democrático del Estado Social de Derecho y que contemple los preceptos constitucionales incorporados en 1994, entre los que cabe destacar a los tratados internacionales con jerarquía constitucional reconocidos en el artículo 75, inciso 22.

Desde algunos grupos de ERT se ha propuesto sancionar una Ley Nacional de Expropiaciones. Este proyecto consiste en que el Congreso de la Nación sancione de utilidad pública -y por ende, sujetos a expropiación- todos los bienes muebles e inmuebles de las ERT existentes hasta la fecha de la norma. De esta manera, quien debería pagar estas expropiaciones sería el Estado Nacional y no las provincias.

En nuestro criterio la alternativa de una Ley Nacional de Expropiaciones con esas características tendría justamente en su aspecto social más saliente -el de abarcar a todas las ERT existentes al momento de la sanción de la norma-, un punto vulnerable desde lo jurídico: la determinación de la calificación de utilidad pública en una misma ley que abarque la amplia variedad de ERT del país, cada una con sus propias particularidades. La dificultad en determinar la calificación de utilidad pública en una misma norma que abarque a tantas experiencias distintas es un aspecto sumamente importante para el éxito de la misma, dado que cualquier defecto en su construcción jurídica sería presa fácil de eventuales planteos de quienes entiendan sus intereses afectados (antiguos dueños, acreedores, síndicos, etc.) y generaría el riesgo de no superar el control de constitucionalidad por parte del Poder Judicial. No nos detendremos a analizar, por otro lado, las posibilidades concretas del Estado Nacional en hacer frente al pago de todas las expropiaciones. Entendemos que las leyes de expropiación particulares para cada caso de ERT son el mejor camino legislativo que puede darse, lo que permite

una adecuada determinación de la utilidad pública y, por ende, una mayor fortaleza en la construcción jurídica de la norma resultante frente a los embates judiciales de la que esta pueda ser parte. En ese orden, podría incluso considerarse una Ley Nacional de Expropiaciones para ERT que establezca el marco general que el legislador deberá tener en cuenta al momento de presentar proyectos particulares de expropiaciones para ERT y brinde las herramientas legales idóneas para una adecuada calificación de la utilidad pública en cada caso.

El tiempo transcurrido ha generado una situación de incertidumbre respecto a la propiedad de los bienes expropiados y las posibilidades de realizar mejoras, inversiones y hasta garantizar un crédito a favor de la ERT. Si bien hasta la fecha no tenemos registro de la transferencia de propiedad a favor del Estado o de la ERT, las expropiaciones han contribuido al freno de los desalojos dispuestos en los expedientes donde tramitaban las quiebras. Hasta la fecha no tenemos registro de que aquellos se hayan reactivado.

Otro problema importante tiene que ver a su vez con la falta de pago que se visualiza - sobre todo en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - por parte del Poder Ejecutivo, encargado de ejecutar las leyes sancionadas por las Legislaturas.

## ALGUNAS ALTERNATIVAS

Como adelantáramos en la Introducción, haremos mención a algunas de las distintas propuestas, proyectos y mecanismos de financiamiento que desde el sector público se han pensado y, en algunos casos, ejecutado en beneficio de las ERT.

### a) Ley N° 13.828 de la Provincia de Buenos Aires

Esta Ley, promulgada por Decreto N° 1135/08 y publicada en el Boletín Oficial de la provincia el 25 de junio de 2008<sup>6</sup> dispuso suspender “*por el término de trescientos sesenta (360) días, todo proceso judicial en que resulte demandada una unidad de producción cuya gestión se encuentre en manos de sus trabajadores (fábricas recuperadas), que hayan resultado expropiadas o cuyo trámite legislativo de expropiación se haya iniciado hasta el 30 de abril de 2008*”.

Conforme lo expuesto en los fundamentos de la norma, era necesario y urgente sancionar la misma a los fines de otorgar “*una solución definitiva a la situación jurídica de las fábricas con ley de expropiación*”. Solamente en la Provincia de Buenos Aires se encontraban más de 100 empresas en esa situación.

Entre otros aspectos, la Ley establece cuáles son los créditos que se

<sup>6</sup> La normativa mencionada puede ser consultada en <http://www.gob.gba.gov.ar/>.

encuentran exceptuados a la suspensión ordenada, define el concepto de “viabilidad económica” para cada empresa recuperada, la transferencia de bienes al concluir el procedimiento expropiatorio y los derechos reales que se deben constituir sobre los mismos -a favor del Estado-, así como la forma de pago de la indemnización por parte de los beneficiarios.

Por el artículo 7º se creó el Fondo Especial de Recuperación de Fábricas de la Provincia de Buenos Aires, que sería constituido “*mediante la asignación de una partida anual que a tales efectos destinará el Poder Ejecutivo en el presupuesto provincial, y por el recupero de los montos que abonen los beneficiarios de la presente Ley*”.

El artículo 8º estableció que el Poder Ejecutivo provincial debía determinar la Autoridad de Aplicación de la Ley, fijando un plazo de sesenta (60) días de su publicación para su reglamentación.

En el Presupuesto provincial para el Ejercicio 2009 -aprobado por la Ley Nº 13.929- se autorizó al Poder Ejecutivo “*a destinar la suma de PESOS DIEZ MILLONES (\$ 10.000.000), con destino al Fondo Especial de Recuperación de Fábricas de la Provincia de Buenos Aires, creado por el artículo 7º de la Ley Nº 13.828*”.

Tuvieron que transcurrir cuatro años (luego de varias promesas y reclamos por parte de los movimientos de fábricas recuperadas y de cooperativas) para que la Ley Nº 13.828 fuera finalmente reglamentada. Por Decreto Nº 833/12 (Boletín Oficial de la provincia del 21 de Septiembre de 2012) el Ejecutivo Provincial designó como Autoridad de Aplicación al Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires y creó el “Programa de Registro y Asistencia a Empresas Recuperadas”, que define a estas entidades como las “*unidades económicas productivas y/o de servicios que, sin importar la figura jurídica bajo la cual se hallen organizadas, son gestionadas directamente por sus trabajadores*”.

El Decreto crea un Consejo Asesor integrado por representantes de diversas carteras ministeriales de la Provincia y de las fábricas recuperadas. Este tiene una función asesora y sus dictámenes no son vinculantes para el Ministerio de la Producción, el cual debe dictar el acto administrativo que determine la viabilidad económica de cada empresa recuperada a los fines de ser receptora de los beneficios de la Ley Nº 13.828.

Se establece que la “*indemnización que deban abonar los beneficiarios adjudicatarios de los bienes expropiados se hará efectiva mediante el pago en cuotas*” y que el plazo para el pago de dichas cuotas “*no podrá exceder de veinte años, contados a partir de la fecha en la cual se otorgue la escritura traslativa de dominio*”. Asimismo se establece lo concerniente al modo y destino de los pagos, las garantías (prenda e hipoteca) y la escritura traslativa de dominio de los bienes a favor de la ERT adjudicataria.

Finalmente se establece que el 5% del Fondo Especial de Recuperación de Fábricas de la Provincia de Buenos Aires será destinado “*para ofrecer*

*asistencia técnica y financiera a las empresas incluidas en el Programa, con el objeto de optimizar su desempeño comercial, financiero y económico*”, lo que prevé la posibilidad de que la Autoridad de Aplicación realice acuerdos de cooperación con Universidades, Instituciones y Organizaciones no Gubernamentales especializadas.

En los últimos meses el Ministerio de la Producción provincial mantuvo varias reuniones con representantes del movimiento cooperativo y de las empresas recuperadas a los fines de avanzar en la anhelada concreción de los fines de la Ley N° 13.828.

### b) Préstamos y subsidios del INAES

El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), organismo descentralizado en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, es la autoridad de aplicación que ejerce en el ámbito nacional las funciones que le competen al Estado Nacional en la regulación del funcionamiento de las Asociaciones Mutuales y las Cooperativas, establecidas por las Leyes N° 20.321 y 20.337.

Entre sus objetivos se encuentra el de *“apoyar, a través de la asistencia técnica, económica y financiera a las entidades y propender a la capacitación de directivos y grupos sociales para el mejoramiento de la eficiencia en la administración y prestación de servicios considerando prioritariamente la atención de sectores o estratos menos favorecidos”* (Decreto N° 721/00)<sup>7</sup>.

El INAES cuenta con un servicio de financiamiento para proyectos de desarrollo cooperativo o mutual<sup>8</sup>, los cuales deben estar encuadrados dentro de las pautas aprobadas por la Resolución N° 4156/10. Esta resolución establece el tipo de proyectos que pueden presentarse, el tipo de ayuda financiera que puede otorgarse (subsidio o préstamo), los montos máximos, las aplicaciones autorizadas para los fondos otorgados, los criterios de priorización para la evaluación del proyecto y las condiciones de los préstamos y garantías.

Entre los proyectos particulares que prevé la Resolución N° 4156/10 se encuentran los de “Regularización Patrimonial de Empresas Recuperadas” y de “Creación de Puestos de Trabajo en Empresas Recuperadas”. En los “Proyectos de Regularización Patrimonial de Empresas Recuperadas” se destaca como unos de los aspectos críticos para la supervivencia de dichas iniciativas *“la necesidad de regularizar la propiedad de la cooperativa sobre los bienes de la fallida –muchas veces en condiciones de tenencia precaria– en el marco del proceso de quiebra”*. En ese orden se establece que el INAES *“colabora con el financiamiento de la compra de los bienes de la fallida, cuando ello sea indispensable para evitar una*

<sup>7</sup> La normativa puede ser consultada en la página web del INAES: <http://www.inaes.gov.ar/es/>.

<sup>8</sup> <http://www.inaes.gob.ar/es/articulo.asp?id=62>

*pérdida inminente de puestos de trabajo, y ello sea factible dentro de las particulares condiciones legales de cada caso, al igual que la adquisición de materia prima cuando ello contribuya a consolidar el desarrollo de la cooperativa*". Para este tipo de proyectos la normativa vigente indica que se considerarán solicitudes de préstamos de hasta \$1.000.000.

En cuanto a los "Proyectos de Creación de Puestos de Trabajo en Empresas Recuperadas" se consideran solicitudes de subsidios de cooperativas constituidas en el marco de estrategias de recuperación de empresas, por un monto de hasta \$200.000, para la implementación de proyectos destinados a crear o consolidar puestos de trabajo, incluyendo hasta \$20.000 para gastos de asistencia técnica a incurrir durante el desarrollo del proyecto. El monto solicitado no podrá exceder los \$10.000 por cada puesto de trabajo a crear o consolidar.

Complementariamente, la Resolución 1665/06 del INAES establece la documentación para las solicitudes de subsidios y préstamos. La Secretaría de Desarrollo y Promoción del INAES es la facultada para evaluar los proyectos presentados por las entidades.

En cuanto a los subsidios, la Resolución N° 1665/06 diferencia los subsidios para proyectos con inversión (subsidios para cubrir inversiones destinadas a la producción de bienes o servicios), de capacitación (corresponde a proyectos de educación cooperativa y mutual) y de promoción de la economía social (proyectos de fortalecimiento institucional para mutuales).

En cuanto a los préstamos, el proyecto presentado deberá encuadrarse de acuerdo a la Guía de Presentación de Proyectos con Inversión (Guía N° 1 de la Res. 1665/06, sobre solicitudes de ayuda económica para cubrir inversiones destinadas a la producción de bienes o servicios).

Entre las condiciones generales de los préstamos que otorga el INAES caben destacar las siguientes:

- Tasa de Interés: 6% anual efectivo, sobre saldos. Las entidades que cumplan con todos los pagos de las cuotas de capital e intereses en tiempo y forma, tendrán una bonificación del 50% sobre el total de los intereses. El cálculo antes citado se efectuará de la siguiente manera: el monto resultante de cada cuota se acumulará y se descontará de las últimas cuotas del préstamo.
- Plazo de gracia: máximo un año, en el caso de que el proyecto lo requiera.
- Cuotas: máximo de 60 cuotas mensuales.
- Moneda: Pesos

A fin de poder darle curso al expediente de apoyo financiero se requiere a las cooperativas encontrarse al día en la remisión de la documentación anual exigida por la Ley N° 20.337 y normas conexas (Memoria, Balance General, Informe Anual de Auditoría, Informe del Síndico, Acta de Asamblea General Ordinaria, Acta de Consejo de Administración con distribución de cargos y declaración jurada del Fondo de Promoción y

Educación Ley 23.427) y estar inscripta en los impuestos nacionales correspondientes.

Finalmente cabe resaltar que la Resolución N° 1106/08 (T.O. por la Resolución N° 2285/08) establece las pautas a las que deben ajustarse los convenios que celebre el INAES con cooperativas, mutuales de primer, segundo o tercer grado, órganos locales competentes y personas jurídicas de derecho público y privado en general. Allí se indica que entre los objetos que pueden tener dichos convenios se encuentra el de *“brindar apoyo institucional y económico financiero a entidades mutuales y cooperativas de todo el país, en particular para auxiliar a entidades vulnerables, en crisis o en proceso de liquidación”*.

### c) Proyecto de Ley Fondo Fiduciario (Legisladora CABA Delia Bisutti)

El 1° de diciembre de 2011 la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó la Ley N° 4.061 de Recuperación y Continuidad de Unidades Productivas MIPYMES y de la Economía Social en Riesgo, en base al proyecto presentado por la Legisladora Delia Bisutti<sup>9</sup>.

La norma creaba el “Programa de Consolidación y Continuidad de las Unidades Productivas en Riesgo”, destinado a sostener y/o mejorar la capacidad competitiva de las unidades productivas en riesgo (UPR) y a contribuir al mantenimiento y/o ampliación de sus puestos de trabajo, a través de la prestación de asistencia técnica y apoyo financiero<sup>10</sup>.

Los beneficios del Programa eran destinados a las unidades productivas en riesgo radicadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tanto aquellas que surgieran de concursos o quiebras en forma asociativa de sus trabajadores como las cooperativas de trabajo y las que califiquen como MiPyMes de acuerdo a la normativa nacional vigente.

La norma preveía lo referente al diagnóstico, plan de reconversión, evaluación, selección de las unidades productivas en riesgo y préstamos máximos anuales, siendo estos últimos fijados en la suma \$200.000 por año, con un período de gracia de un año y devengando *“un interés equivalente al 60% del que establece el Fondo Nacional para la Pequeña y Mediana Empresa (FONAPYME) del Ministerio de Industria de la Nación para el Crédito Fonapyme Industria III o el que lo remplace”*. Para *“casos excepcionales justificados por razones sociales, económicas y financieras”* se incrementaba el monto máximo del préstamo a \$400.000.-

El Fondo Fiduciario que se creaba para el financiamiento de los préstamos se establecía en la suma de \$20.000.000, con la previsión de que el mismo se integrara con los recursos del Programa de Recuperación y Continuidad de las Unidades Productivas en Riesgo a cargo de la autoridad de aplicación, los intereses devengados de los préstamos

<sup>9</sup> La versión taquigráfica de la sesión puede ser consultada en <http://www.legislatura.gov.ar/vt.php>.

<sup>10</sup> La normativa puede ser consultada en la web <http://www.cedom.gov.ar/>.

otorgados por el Fondo, las cuotas y los intereses pagados por los beneficiarios de los préstamos otorgados por el Fondo y por aportes de organismos nacionales o internacionales, legados y donaciones.

Al hacerse mención a la creación del Fondo en los fundamentos del proyecto de ley se destacaba que el mismo debía *“ser destinado a los fines de: recomposición de capital de trabajo, compra de unidades productivas, adquisición de máquinas y equipos, e inversiones que demande el informe de rediseño y el otorgamiento de avales y garantías”*.

La norma preveía que el Banco Ciudad fuera el depositario y el responsable de la gestión del Fondo Fiduciario y que la autoridad de aplicación responsable de la administración y asignación del Fondo fuera el Ministerio de Desarrollo Económico de la Ciudad, al que se le asignaba, entre otras funciones, las de *“seleccionar los consultores y arbitrar los medios para que lleven a cabo los estudios de factibilidad técnica y económica y una propuesta de reactivación de la Unidad Productiva, conjuntamente con sus miembros”* y *“efectuar el seguimiento, control y apoyo de la gestión dentro de la Unidad Productiva”*.

El Decreto N° 42/12 del Jefe de Gobierno de la Ciudad de fecha 11 de enero de 2012 vetó el proyecto de Ley N° 4.061 sancionado por la Legislatura. Entre los argumentos para efectuar el veto total de la norma el Poder Ejecutivo de la Ciudad alegó que la misma omitía *“establecer parámetros que permitan determinar cuándo una Unidad Productiva se encuentra en riesgo”*, indicando la dificultad de definir el concepto *“en riesgo”*, con lo que –a criterio del Jefe de Gobierno– se veían afectados *“los principios de seguridad jurídica e igualdad ante la ley por adolecer de certeza preceptiva”*. Asimismo se cuestionaba al Registro de Unidades Productivas en Riesgo que la ley creaba, por considerar que el proyecto constituía *“una medida desproporcionada e infundada, que no contempla previsión presupuestaria alguna, resultando en consecuencia arbitraria e irrazonable”*.

En cuanto al Fondo Fiduciario, se expresó que resultaba *“confusa la nominación de los sujetos que intervendrán, pues se refiere al Banco Ciudad como depositario y responsable de su gestión, y a la autoridad de aplicación como administradora, sin aclarar el alcance de tales atribuciones, y sin respetar los sujetos y roles necesarios para la existencia de un fideicomiso, conforme a los términos establecidos por la Ley Nacional N° 24.441”*.

Como dato anecdótico se rescata que en la Legislatura la norma había sido votada por unanimidad, es decir que también fue votada por el bloque político del propio Jefe de Gobierno. Pese a los reclamos de los cooperativistas, el proyecto no pudo volver a ser considerado en las Legislatura porteña en lo que va del año 2012.

#### d) Fuerza Solidaria (Provincia de Buenos Aires)

Fuerza Solidaria es una iniciativa del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, el Banco Provincia y el Instituto Provincial de Lotería y Casinos, cuyo objetivo principal es brindar asistencia financiera y técnica a un importante sector de la población que no tiene acceso al sistema formal de crédito.

El programa Fuerza Solidaria asiste con financiamiento, capacitación, transferencia metodológica y acompañamiento a las organizaciones sociales y las redes y consolidación de las distintas actividades productivas, comerciales, de servicios y el incentivo del desarrollo productivo local y de las economías regionales de la provincia de Buenos Aires.

El programa financia a las organizaciones a través de dos líneas: IMF (Instituciones de Microfinanzas) y PES (Proyectos de Economía Social). Las metas de colocación de créditos del programa para el año 2011 eran de \$3.500.000 para la línea IMF y de \$6.500.000 para PES, lo que equivale a una proyección total de \$10.000.000.

Entre los objetivos estratégicos del Programa (conforme su Plan Estratégico 2011) se encuentran a) Ampliar el universo de IMF y PES atendidas y destinatarios finales; b) Consolidar el Plan de Capacitación y Asistencia técnica a IMF y PES; c) Consolidar las acciones de auditoría de cumplimiento de contrato; d) Continuar en el mejoramiento de la gestión técnica y administrativa de Fuerza Solidaria, consolidando la articulación entre las distintas áreas del programa; e) Articular acciones con Provincia Microempresas; y f) Mejorar el nivel de satisfacción del personal de Fuerza Solidaria<sup>11</sup>.

El monto total de créditos del programa aprobados desde el año 2007 hasta el 30 de junio de 2011 ascendía a la suma de \$42.245.952, distribuidos hasta marzo de dicho año en 110 créditos para IMF y 67 créditos para PES, en un total de 130 organizaciones<sup>12</sup>.

Los montos promedio de los préstamos otorgados hasta mediados del año 2011 eran de \$234.839 para PES y de \$238.250 para IMF.

El 24% de las organizaciones financiadas fueron Cooperativas de Trabajo, que recibieron un 20% del total de los montos prestados. Los créditos entregados a empresas recuperadas desde el 2007 hasta mediados de 2011 fueron 16 y por la suma total de \$4.507.480,30, registrándose la mayor cantidad en el año 2009.

Fuerza Solidaria se presenta como un Programa integral que combina el crédito con la asistencia técnica y la capacitación para las organizaciones financiadas y/o a otras potenciales beneficiarias, interesadas en profundizar la formación de sus integrantes. En ese sentido también

<sup>11</sup> Fuerza Solidaria - Plan Estratégico 2011 de Fuerza Solidaria, obrante en la página web de Fuerza Solidaria: <http://www.fuerzasolidaria.gov.ar/>

<sup>12</sup> Fuerza Solidaria - Estado de Situación del Programa al 30 de junio de 2011 (web institucional)

ha organizado talleres de gestión asociativa para organizaciones de la Economía Social y Solidaria y un sistema de acompañamiento para ERT, en el que se brinda asistencia técnica a estas entidades.

La línea de crédito para PES apunta al fortalecimiento de organizaciones sociales, redes, grupos asociativos comunitarios, con el objetivo de consolidar las distintas actividades productivas, comerciales, de servicios e incentivar el desarrollo local y de las economías regionales.

El destino de los préstamos de esta línea es para capital de trabajo, inversiones, infraestructura y adquisición de terrenos o inmuebles, con un monto mínimo de \$30.000 y máximo de \$600.000, con plazos máximos de 18, 36 y 60 meses (dependiendo el destino).

#### e) FONDES (Uruguay)

Por el Decreto N° 341/11 del 27 de septiembre de 2011<sup>13</sup> y conforme lo previsto en el artículo 40 de la Ley N° 18.716 (Carta Orgánica del Banco de la República) el Poder Ejecutivo de la República Oriental del Uruguay creó el Fondo para el Desarrollo (FONDES), con el objetivo de dar asistencia y soporte financiero a proyectos productivos viables y sustentables que resulten de interés a juicio del Poder Ejecutivo, en particular *“aquellos que por el tipo de producto o actividad aporten a la comunidad y, fundamentalmente, los que incrementen la productividad de los factores de la empresa, con la finalidad de promover, desde el nivel microeconómico, la concreción de los lineamientos objetivos estratégicos definidos por el Gabinete de Desarrollo Productivo”*.

Entre los cometidos del FONDES se prioriza *“el apoyo de emprendimientos económicos con participación de sus trabajadores en la dirección y en el capital de las empresas, en particular en los casos de autogestión, donde se conjuguen la propiedad del capital, la gestión empresarial y el trabajo en el mismo núcleo de personas, con especial atención a la reinversión de las utilidades con la finalidad de incrementar la productividad y favorecer la sustentabilidad”*.

Inicialmente, el FONDES contiene cuatro sub-fondos o fideicomisos, entre ellos el Fondo de Asistencia Técnica No Reembolsable y el Fondo de Financiamiento. Los recursos del FONDES son administrados por un fiduciario financiero profesional autorizado a operar por el Banco Central de Uruguay. El Fondo es dirigido por una Junta de Dirección integrada por tres miembros representantes del Estado.

Asimismo se crea una Oficina Técnica FONDES, que debe realizar los estudios necesarios para asesorar a la Junta de Dirección, evaluar las asignaciones y utilización de cada sub-fondo, y realizar evaluaciones para la clasificación de impacto sobre la inclusión social, entre otros cometidos.

<sup>13</sup> [http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/decretos/2011/09/mef\\_555.pdf](http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/decretos/2011/09/mef_555.pdf)

Los recursos del FONDES se mantienen e incrementan “con las cobranzas de los créditos otorgados, más sus intereses, con los intereses, tasas y comisiones cobradas por el otorgamiento de garantías, por la recompra de cuotas de capital accionario aportando en proyectos en los que hubiera sido este el apoyo otorgado y por todo otro tipo de resultados obtenidos como producto de sus operaciones”. También se prevé que incrementen los recursos financieros del FONDES “todos los aportes presupuestarios y extra presupuestales o de cualquier otro tipo que en el futuro se puedan destinar a estos fines”.

En el Decreto se resalta como de primordial importancia “capacitar a los diferentes niveles de trabajadores que participan en un emprendimiento que haya sido apoyado por el FONDES”.

Entre las auspiciosas novedades que trae el FONDES cabe destacar el empleo de dinero del sistema financiero para la creación del fondo. Al momento de lanzarse el FONDES en el mes del abril de 2012 se preveía que los recursos disponibles para dicho año ascenderían al 30% de las ganancias del Banco Central de Uruguay correspondientes al año 2010, es decir, unos U\$S45 millones. Para el año 2012 se preveía contar con el 30% de las utilidades del banco en el año 2011, lo que implicaría la constitución de un fondo de casi U\$S70 millones<sup>14</sup>.

En el mes de abril de 2012 se abrió la recepción de solicitudes ante la Unidad Técnica FONDES situada en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). El trámite consiste en completar un formulario de solicitud donde debe constar el perfil del proyecto<sup>15</sup>.

Al mes de octubre de 2012, en la web institucional del FONDES<sup>16</sup> se podía constatar la existencia de cuatro proyecto aprobados y de ocho proyectos elegibles.

---

## BIBLIOGRAFÍA

Casas, J. y Romero Villanueva, H. *Expropiación. Ley 21.499* Buenos Aires, Astrea. 2005.

BAUEN *La lucha de los trabajadores por su expropiación*. Cartilla de divulgación de los trabajadores de la Cooperativa Buenos Aires una Empresa Nacional Ltda. 2011.

Magnani, E. *El cambio silencioso. Empresas y fábricas recuperadas por sus trabajadores en la Argentina* Buenos Aires, Prometeo. 2003.

Versión taquigráfica de la 37ª sesión ordinaria del 25 de noviembre de 2004, Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

---

<sup>14</sup> <http://www.entornointeligente.com/articulo/1252854/URUGUAY-Gobierno-lanza-el-Fondes-16042012>

<sup>15</sup> <http://presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalpresidencia/comunicacion/comunicacionnoticias/fondes-fondo-desarrollo-solicitudes-proyectos-productivos-sustentables>

<sup>16</sup> <http://www.fondes.opp.gub.uy/>

Programa Facultad Abierta "Las empresas recuperadas en la Argentina 2010". Informe del Tercer Relevamiento de Empresas Recuperadas por sus trabajadores, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, Secretaría de Investigación/Secretaría de Extensión Universitaria, Buenos Aires. 2010. Disponible en:

<http://www.recuperadasdoc.com.ar/Informe%20Relevamiento%202010.pdf>

Rebón, J. *La empresa de la autonomía. Trabajadores recuperando la producción*. Buenos Aires, Ediciones Picaso. 2007.