



**IX CONGRESO
RULESCOOP
2015**

**UNA POLITICA PÚBLICA DE PROMOCIÓN A LA
AUTOGESTION EMPRESARIAL.**

Una mirada crítica al Fondo para el Desarrollo en Uruguay.

IX Congreso Internacional Rulescoop

*Respuesta de la Universidad a las necesidades de la economía social ante los
desafíos del mercado*

Mag. Soc. Laura González Quinteros

Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República
Docente - Investigadora

RESUMEN

Durante la administración del Presidente José Mujica (2010-2014) se desarrolló e instrumentó una política pública de promoción y financiamiento a las empresas autogestionadas en Uruguay. Un instrumento altamente innovador y con un importante respaldo financiero e institucional. Su aspecto innovador está dado a través de su financiamiento, asimismo fue inédito en cuanto al segmento empresarial que estuvo dirigido, un sector históricamente marginal en cuanto a su presencia económica e incluso en el discurso político.

La decisión del Presidente Mujica con una política de este tipo, no contenida en el Programa de Gobierno de la fuerza política que se hizo del triunfo electoral, incluso sorprendió a buena parte del sector de la economía social y solidaria del país.

Este trabajo reseña la utilización de los fondos en el periodo 2011 – 2014, el diagrama institucional, las características de los proyectos aprobados y fundamentalmente los principales aciertos y dificultades para la gestión e implementación de la política de promoción y estímulo a la autogestión empresarial.

Finalmente, se realiza un análisis de la relación estado, mercado y modelos organizacionales así como una revisión de los vínculos estado – empresas; conformando un listado actualizado de las políticas de subsidio a las empresas de capital y a las empresas autogestionadas.

PALABRAS CLAVE

Autogestión – Política pública - Evaluación

ÍNDICE

1. INTRODUCCION

2. INSTRUMENTACIÓN Y OPERATIVA DE LA POLÍTICA PUBLICA

2.1 Sobre el diseño institucional y la estructura operativa del FONDES

2.2. Sobre la evaluación técnica de los proyectos

2.3 Sobre los subfondos utilizados en el periodo 2011-2014.

- i. FONDO DE ASISTENCIA TÉCNICA (FONDAT)**
- ii. FONDO DE FINANCIAMIENTO (FONFI)**

2.4 Sobre la disponibilidad de fondos en el periodo 2011-2014

2.5 Sobre la utilización de los fondos en el periodo 2011-2014

3. CARACTERIZACION DE LOS PROYECTOS APROBADOS

4. ACIERTOS Y DIFICULTADES EN LA GESTION E IMPLEMENTACION

5. ANALISIS INICIAL DE LA RELACION ESTADO, MERCADO Y MODELOS ORGANIZACIONALES

6. REFLEXIONES FINALES

7. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

1. INTRODUCCION¹

Los mundos nuevos deben ser vividos, antes de ser explicados.
Alejo Carpentier.

Durante la administración del Presidente José Mujica (2010-2014) se desarrolló e instrumentó una política pública de promoción y financiamiento a las empresas autogestionadas en Uruguay. Un instrumento altamente innovador y con un importante respaldo financiero e institucional. Su aspecto innovador está dado a través de su financiamiento, asimismo fue inédito en cuanto al segmento empresarial que estuvo dirigido, un sector históricamente marginal en cuanto a su presencia económica e incluso en el discurso político.

La decisión del Presidente Mujica con una política de este tipo, no contenida en el Programa de Gobierno de la fuerza política que se hizo del triunfo electoral, incluso sorprendió a buena parte del sector de la economía social y solidaria del país.

Un cambio altamente importante para viabilizar el financiamiento de una política de promoción a la autogestión empresarial fue la modificación de los Art. 40 y 41 de la Carta Orgánica del BROU², ley N° 18.716 del 24 de diciembre de 2010. Por el cual *“se autoriza a la creación de fondos con el objetivo de facilitar financiamiento para proyectos viables y sustentables que resulten de interés por el Poder Ejecutivo”* (art. 40). Se faculta al MEF³ a la reglamentación de dicho Fondo. En el art. 40 se establece que *“el Poder Ejecutivo podrá requerir contribuciones adicionales de hasta un 30% de sus utilidades netas anuales después de debitar los impuestos.”* Las directivas del Fondo de Desarrollo (FONDES) se enmarcan en el Decreto 341/2011 a través del cual se institucionaliza dicho fondo.

Mediante dicho decreto se establece como objetivo primordial del FONDES promover y concretar desde el nivel microeconómico los objetivos estratégicos definidos por el Gabinete de Desarrollo Productivo⁴. Interesa destacar por tanto, que es un Fondo con perfil de mediano y largo plazo, de fomento de inversiones estratégicas para el desarrollo del país.

El decreto incorpora dos dimensiones a los efectos de canalizar los apoyos, por un lado una dimensión sectorial vinculada a los sectores estratégicos definidos por el Gabinete Productivo y por otro lado, una dimensión vinculada a los modelos de autogestión, que resultó la variable determinante a la hora de canalizar los apoyos de FONDES en el periodo analizado.

¹ Esta ponencia comenzó siendo colectiva, aún sigue siéndolo, aunque sólo lleve mi nombre. Agradezco los aportes de la Ec. Alejandra Piñeyrúa y del Dr. Marcos Bessón, compañeros integrantes de la Unidad Técnica del FONDES. También mis agradecimientos al Ec. Gabriel Burdin, atento y crítico lector, su perspectiva me permitió mejorar esta versión. Los juicios vertidos son de responsabilidad personal.

² Banco de la República Oriental del Uruguay, el banco más importante de la plaza.

³ Ministerio de Economía y Finanzas

⁴ Creado por decreto del P. Ejecutivo, 31 de agosto de 2009. Integrado por los/las Ministros/as de Economía y Finanzas, Ganadería, Agricultura y Pesca, Trabajo y Seguridad Social, Industria, Minería y Energía, Turismo y Deporte y el/la Directora de Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

Por tanto, se apunta a proyectos que aporten a la comunidad y que incrementen la productividad de los factores de la empresa, particularmente a proyectos de autogestión en los que *“se conjugue la propiedad del capital, la gestión empresarial y el trabajo en el mismo núcleo de personas”*.⁵

2.1 Sobre el diseño institucional y la estructura operativa del FONDES

La inserción institucional le da a esta política pública un lugar muy destacado y se aleja de ubicar a la gestión colectiva y cooperativa como instrumento de política compensatoria, asistencial o incluso precapitalista. Uruguay no cuenta hasta el momento con un Banco de Desarrollo y se inaugura este Fondo de Desarrollo orientado a empresas autogestionarias.

El diseño institucional aplicado para esta política pública de financiamiento fue desarrollado desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República (Inciso 2) y se instrumentó un Fideicomiso de Administración (FA FONDES) en el cual, en calidad de administradora fiduciaria se nombró a CONAFIN AFISA⁶. A través de dicho contrato se asigna la responsabilidad a la Junta de Dirección del FONDES de instruir al fiduciario en relación a la administración y actividades del FONDES.

La estructura operativa del FONDES y las funciones de cada órgano pueden apreciarse en el siguiente diagrama:



Las evaluaciones técnicas sobre la ejecución de los planes de inversión y administración de los recursos del FONDES, se derivaron de los informes elevados por la Unidad Técnica y considerados por la Junta de Dirección en 3 ejes principales:

- a) Informes sobre la Política de Inversiones de los fondos remanentes.
- b) Informes de evaluación de Proyectos.
- c) Seguimientos de gastos.

⁵ Por mayor abundamiento de información sobre lineamientos estratégicos en los que se enmarca FONDES: gp.gub.uy/sites/default/files/documentos/libro_foro_parlamento_1.pdf

⁶ CONAFIN AFISA, Corporación Nacional Financiera Administradora de Fondos de Inversión SA. Tiene calificación de Fiduciario Financiero por parte del BCU, por lo que es el fiduciario financiero de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND). www.cnd.org.uy

2.2. Sobre la evaluación técnica de los proyectos

En lo que atañe a la evaluación de los proyectos, ésta se realiza caso a caso, contemplando dos niveles: en primer lugar, se evaluó la elegibilidad del proyecto analizando el modelo de gestión de la empresa (priorización de la autogestión) y en segundo lugar, la evaluación se realizó en base a la viabilidad y sustentabilidad, la incidencia en sectores estratégicos y al aporte a la comunidad. Los informes se elevaron a consideración de la Junta de Dirección, órgano resolutorio, sin tener carácter vinculante.

Cada proyecto fue evaluado caso a caso y ordenado según la fecha de postulación, la recepción de los mismos fue por goteo. Es decir, cada proyecto compitió singularmente (no se establecieron plazos de convocatoria ni rankings entre proyectos). En lo que refiere a la **autogestión**, para calificar, se contempla en particular, la soberanía del trabajo, en la que se ubica al factor capital con un carácter instrumental, siendo el trabajo el factor primordial. La soberanía del trabajo debe reflejarse en la planificación estratégica de la empresa, misión, visión y valores; en el estatuto y reglamentos de la empresa; así como en los órganos de dirección política y de gerenciamiento, frecuencia de asambleas, participación de habilitados en asamblea, porcentaje de votos sobre el total de habilitados, elección democrática de los órganos políticos, sistema de elección, duración del período y rotación de cargos. Asimismo, se tomó como referencia la Ley General de Cooperativas, N° 18.307 del 2008, en la cual se establece que las cooperativas pueden tener hasta un 20% del total de sus socios como personal dependiente⁷.

Por **viabilidad del proyecto** se entendió que los costos generados sean cubiertos por los beneficios económicos, y si el proyecto contribuye de manera decisiva a la economía y a la sociedad de la que es parte.

En cuanto a la **incidencia en sectores estratégicos**, se consideró el aporte en la concreción de los lineamientos y objetivos estratégicos definidos por el Poder Ejecutivo especialmente en lo que hace a los siguientes aspectos: *Complementación productiva; Constitución y consolidación de complejos productivos; Impacto en el Desarrollo Regional o Nacional y Desarrollo Local, recuperación de capacidad instalada y/o afincamiento de los beneficiarios en su medio.*

Por último, el **compromiso con la comunidad** se refiere a las diferentes acciones tomadas por la empresa para maximizar el impacto de sus contribuciones en dinero, tiempo, productos, servicios, influencias, administración del conocimiento y otros recursos que dirige hacia las comunidades de las que es parte.

Los informes elevados por la Unidad Técnica no son vinculantes, es decir, las resoluciones únicamente las elabora la Junta de Dirección, su órgano político. Asimismo, para ejecutar el financiamiento se requirió de una Declaratoria del Poder Ejecutivo firmada por el Presidente de la República.

En varias oportunidades los informes técnicos no fueron en la misma dirección que la resolución tomada por la Junta de Dirección y el Presidente. Demostrando la

⁷ Art. 100. (Trabajadores en relación de dependencia).- El número de trabajadores en relación de dependencia no podrá superar el 20% (veinte por ciento) de los socios de la cooperativa. En cualquier caso, el mínimo de empleados podrá ser de dos. Estas limitaciones no rigen para los trabajadores contratados para cubrir necesidades cíclicas extraordinarias o de actividades de temporada.

determinación política de las resoluciones. El tamaño de la Unidad Técnica es otro aspecto que indica su relevancia para los decisores⁸.

En cuanto al seguimiento, se realiza periódicamente el monitoreo de los documentos de gastos que se entendió pertinente solicitar para controlar el uso de los fondos prestados. Asimismo, cabe destacar que al momento de efectuar los desembolsos, en la medida de lo posible, los mismos se efectivizan a través de pagos directos a los proveedores de los emprendimientos.

En términos generales, se priorizó el apoyo a emprendimientos con participación de sus trabajadores en la dirección y en el capital de las empresas, en particular en los casos de autogestión, *“donde se conjugue la propiedad del capital, la gestión empresarial y el trabajo en el mismo núcleo de personas”*. (art. 3 Dec. 341/2011)

Los proyectos deben ser viables y sustentables, 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, los objetivos estratégicos definidos por el Gabinete de Desarrollo Productivo. (Art. 1 Dec. 117/2013)

Por tanto, se consideraron emprendimientos elegibles aquellos proyectos productivos viables y sustentables que resulten de interés a juicio del Poder Ejecutivo y que califiquen de acuerdo a características como las siguientes:

- Proyectos que impliquen procesos asociativos o de autogestión, con repercusión directa en la generación de mano de obra, desarrollo local, recuperación de capacidad instalada y/o afincamiento de los beneficiarios en su medio.
- Empresas con potencial para desarrollar proyectos viables y sustentables, no tengan acceso suficiente al sistema financiero, por carecer de las garantías o patrimonio suficiente.
- Proyectos que impliquen procesos en los que el financiamiento mejore las condiciones de la empresa desde el punto de vista de la eficiencia productiva y empresarial en general.
- Proyectos que impliquen un incremento de la capacidad de producción y/o exportación.
- Empresas que accediendo parcialmente al sistema financiero, sus garantías son de bajo valor de liquidación o no alcanzan para cubrir la totalidad de sus necesidades financieras.

En particular, los criterios utilizados para otorgar asistencia o apoyo financiero, variaron, según las especificidades de cada sub-fondo a través de los cuales se encuentra estructurado el FONDES.

2.3 Sobre los subfondos implementados en el periodo 2011-2014

⁸ La Unidad Técnica se compuso por un Responsable de profesión contador, 2 economistas, 1 asesor financiero, 1 abogado y 1 socióloga, se contó además con 1 secretaria y 1 administrativo. En ocasiones, se contrató técnicos para evaluaciones específicas. No se realizaron llamados abiertos para la incorporación de técnicos ni funcionarios.

De los 4 subfondos enumerados en el Decreto 341/2011 solamente estuvieron operativos desde la creación del FONDES 2, ellos son: el Fondo de Asistencia Técnica y el Fondo de Financiamiento.

Detallaremos brevemente los subfondos instrumentados:

i. FONDO DE ASISTENCIA TÉCNICA (FONDAT)

El objetivo del FONDAT fue apoyar proyectos productivos viables y sustentables que cumplan con los criterios de elegibilidad generales del FONDES y particulares del FONDAT, mediante la asignación de recursos no reembolsables en efectivo destinados a la asistencia a emprendimientos productivos, en el marco del desarrollo de acciones tales como:

- Preparación de proyectos de inversión
- Diseño de planes de negocios
- Capacitación
- Contratación directa de Instituciones, Asociaciones, Sociedades de Fomento con capacidad y experiencia en brindar asistencia técnica
- Asesoramiento y apoyo técnico para potenciar la competitividad de empresas autogestionadas.
- Asistencia técnica relacionada con la incorporación de tecnología, desarrollo de mercados externos y complementación productiva y comercial.
- Apoyo a actividades focalizadas en contribuir a aumentar la eco-eficiencia y a mitigar el impacto ambiental negativo de la actividad productiva.
- Apoyo a la autogestión y a la asociatividad empresaria para la constitución y consolidación de complejos productivos;
- Asesoramiento y orientación sobre diversas temáticas relativas a la implementación de buenas prácticas en la gestión de emprendimientos de autogestión y de grupos asociativos empresarios; y
- Promoción de Clusters y Redes Productivas con Impacto en el Desarrollo Regional o Nacional.

Su finalidad fue promover una cultura emprendedora de alto valor agregado, que contribuya a la creación de valor y crecimiento sostenido de la economía nacional.

ii. FONDO DE FINANCIAMIENTO (FONFI)

El objetivo del FONFI fue apoyar proyectos productivos viables y sustentables que cumplan con los criterios de elegibilidad generales del FONDES y particulares del FONFI, mediante la asignación, como fondos reembolsables, de recursos a través de una cartera de productos financieros.

Se considerarán emprendimientos elegibles aquellos proyectos productivos viables y sustentables que resulten de interés a juicio del Poder Ejecutivo y que califiquen de acuerdo a características como las siguientes:

- Proyectos que impliquen procesos asociativos o de autogestión, con repercusión directa en la generación de mano de obra, desarrollo local, recuperación de capacidad instalada y/o afincamiento de los beneficiarios en su medio;
- Empresas que con potencial para desarrollar proyectos viables y sustentables, no tengan acceso suficiente al sistema financiero, por carecer de las garantías o patrimonio suficiente;
- Proyectos que impliquen procesos en los que el financiamiento mejore las condiciones de la empresa desde el punto de vista de la eficiencia productiva y empresarial en general;
- Proyectos que impliquen un incremento de la capacidad de producción /o exportación;
- Empresas que accediendo parcialmente al sistema financiero, sus garantías son de bajo valor de liquidación o no alcanzan para cubrir la totalidad de sus necesidades financieras.

Posteriormente, se ideó un quinto sub fondo para la compra de bienes de activos fijos, su objetivo era la adquisición de bienes inmuebles por parte del FONDES. Este subfondo fue utilizado entendiéndose que la viabilidad de un proyecto podría verse en riesgo si éste requiriera la adquisición de predios e instalaciones. Por otra parte, las empresas recuperadas por sus trabajadores en su nuevo reinicio utilizan parte de las instalaciones de la empresa- madre, quedando predio e instalaciones ociosas. Allí la política pública respondería hacia la creación de polos logísticos, predios industriales o zonas múltiples y comunes para empresas.

Otros dos subfondos diseñados en el Decreto inicial de 2011 no se instrumentaron en el periodo 2012-14. De todos modos, indican la apertura a nuevos ensayos que no fueron demandados a través de solicitudes concretas o la demora en su implementación no permitió su aplicación. Ellos son: el Fondo de Garantía de Crédito y de Instrumentos de Mercado de Valores (FONGAR) y el Fondo de Capital Semilla y de Capital de Riesgo (FONCAR).

En la implementación de esta política pública de fomento a la autogestión se entendió importante desmarcarse de la actividad típica bancaria de financiamiento. El FONDES no debía tener pretensión de un comportamiento bancario de plaza. El fondo opera como facilitador para la generación de posibles clientes de la plaza financiera, y dentro de ellos del propio BROU, el cual es su principal financiador.

El desarrollo de las empresas de autogestión podría demostrarse en la obtención de créditos bancarios tanto para inversiones como capital de trabajo. Justamente eso ocurrió en un caso, el cual realizó postulaciones simultáneas al BROU y al FONDES. Al obtener la primera, cedió el financiamiento más blando y conveniente a otros proyectos empresariales más frágiles. Este comportamiento indica solidaridad entre los proyectos de los trabajadores y responsabilidad de los fondos públicos por parte de dichos empresarios autogestionarios⁹.

Esta política pública es un fondo orientado a una sociedad de productores, de hacedores colectivos. Un fondo público que no tiene que responder a los criterios capitalistas de evaluación como tampoco su población objetivo. Es decir, los productores, en este caso los empresarios autogestionados, no deben de evaluarse únicamente en base a la rentabilidad capitalista.

⁹ Caso: Cooperativa de Trabajadores Molino Santa Rosa, Canelones.

Los trabajadores se definen asimismo como hacedores, conocedores de oficio, cuentan con el orgullo de su destreza, de su expertice, de su práctica y de sus saberes. Al decir de Bauman, la “*modernidad sólida*” se basó en este tipo de sociedad, una sociedad de productores. Los trabajadores de empresas recuperadas por su perfil laboral son añosos, ya que cuentan con varios años de trabajo en la fábrica o empresa quebrada, incluso a veces períodos prolongados de desocupación y de precariedad laboral.

Por su condición de clase, en la mayoría de los casos recepcionados, tampoco han conocido mejoras en su calidad de vida ni de consumo. Como colectivo representan el resguardo de la *modernidad sólida* señalada por Bauman.

En este punto resaltamos estos aspectos positivos y relevantes de la instrumentación de la política y de sus destinatarios. Más adelante veremos otros anclajes, no tan positivos para poder idear estrategias de superación.

2.3 Sobre la disponibilidad de fondos en el periodo 2011-2014

La disponibilidad de fondos depende directamente de las utilidades de una empresa pública, el Banco de la República. Es por otra parte, el principal banco del país y único de capitales nacionales.

El siguiente cuadro indica los montos en moneda nacional y en dólares, es el fondo de capital más importante destinado a la promoción de empresas autogestionarias en la historia del país. Para el volumen de la plaza bancaria nacional supera al de varios bancos privados.

Monto en pesos uruguayos y dólares según las utilidades anuales.

Utilidades según año	Monto en pesos	Monto en U\$S ¹⁰
2010	863.512.000,00	42.642.567,90
2011	1.385.148.476,00	68.741.859,85
2012	769.921.649,00	39.181.763,31
2013	930.439.500,00	42.976.420,32
Total	3.949.021.625,00	193.542.611,4

Cabe decir, que aún en una comparación regional es un fondo muy significativo, considerando al sector de empresas destinatario.

2.4 Sobre la utilización de los fondos en el periodo 2011-2014

¹⁰ En base al valor de la moneda al 31.12 de cada año. Información relevada del INE. www.ine.gub.uy

Desde la apertura de la ventanilla Fondes en 2012 hasta diciembre 2014 se evaluaron por la Unidad Técnica y se aprobaron y financiaron por su Junta de Dirección 28 proyectos. Se han utilizado 2 de los sub fondos asignados a solicitudes de empresas: el Fondo de Asistencia Técnica (FONDAT) y el Fondo de Financiamiento (FONFI).

Proyectos según subfondos aplicados y montos

Sub fondos aplicados ¹¹	Proyectos	USD
FONFI	22	69.209.037
FONDAT	20	1.077.330
Ambos	14	-----
Total	28	70.286.367

De los presentados y aprobados en su elegibilidad y viabilidad 14 proyectos solicitaron crédito a través del Fondo de Financiamiento -FONFI y Fondo de Asistencia Técnica – FONDAT conjuntamente. Hay 8 proyectos que sólo utilizaron FONFI; mientras 6 proyectos únicamente solicitaron FONDAT.

Los montos totales utilizados de los subfondos son USD 69.209.037 del FONFI con 22 solicitudes y USD 1.077.330 del FONDAT con 20 solicitudes. Los proyectos requieren asistencia técnica (a través del FONDAT) y capital de trabajo e inversión (mediante el FONFI).

Los créditos se otorgan con una tasa de interés menor a la existente en plaza, 4% de interés en dólares y una tasa de mora de 6%¹². Asimismo, son créditos blandos en cuanto a los requisitos que deben presentarse por garantías. Los trabajadores cuentan con su trabajo como principal garante, en este periodo se han aceptado como garantías hipotecas, y cesión de derechos a través de prenda de acciones, de créditos y de derechos hereditarios, prendas sobre maquinarias y bienes muebles e inmuebles.

Asimismo, todos los proyectos requieren de las fianzas solidarias de los responsables de los emprendimientos, habitualmente esta extensión alcanza a los directivos de las empresas y en alguna oportunidad se solicitó a la totalidad de los trabajadores- socios.

Solicitudes según subfondos aplicados y montos promedio

Sub fondos aplicados	Solicitudes	Monto promedio USD
FONFI	22	3.145.865
FONDAT	20	53.866
Total de solicitudes	42	----

Los 14 proyectos que utilizaron ambos subfondos son: DYRUS SA (ALAS U), CTC OLMOS, FUNSA COOP, Cooperativa EL AGUILA, Cooperativa Iadiaria, URUVEN, CTEPA, PROFUNCOOP, COTRAYDI, COLASE, COOPERATIVA BELLA VELA, COOTAB, COMURE, COOTAX.

¹¹ Fuente: Conafin Afisa y UT – Fondes. Tipo de cambio: USD = 24.655; UI = 3.0019.

¹² Al 01.03.2012 la tasa media era de 4.97%; tope tasa 7.95%, tope mora 8.94%. BCU. <http://www.bcu.gub.uy/Servicios-Financieros-SSF/Paginas/Tasas-Medias.aspx>

Los proyectos que únicamente solicitan FONDAT son Asociación de Productores Lecheros de San José, ETHOS, Cooperativa INGRACO, Cooperativa Labrecha, RAINCOOP, URUSUR. En 2 casos es para la propia elaboración del proyecto productivo y comercial.

Los proyectos que únicamente solicitan FONFI son Ebigold SA (Envidrio), COEP (ex Pressur), COTRAPAY, UCOT, URUTRANSFOR, COOTEX Puerto Sauce, COOM y COOPIMA.

Proyectos según año de ingreso de la solicitud al Fondes

AÑO	PROYECTOS
2012	8
2013	14
2014	6
Total	28

De los 30 meses que estuvo operativa la ventanilla del FONDES/OPP en el primer año (2012) se recibieron 8 proyectos que se evaluaron positivamente y se financiaron (APL San José, Funsacoop, Uruven, Profuncoop, CTC Olmos, Ebigold SA, COOTAB, COTRAPAY). Como se mencionó, hubo un proyecto que se postuló y luego se retiró al obtener financiamiento del BROU.

Durante 2013 fueron 14 los proyectos presentados con resolución de financiamiento (Urusur, Cotraydi, Cooperativa Bella Vela, COOPIMA, COLASE, COMURE, COOM, COOTAX, CTEPA, DYRUS SA, Curtiembre El águila, INGRACO, Cooperativa La diaria, COEP).

Durante 2014, 6 proyectos postulados obtienen resolución de financiamiento (Cooperativa Puerto Sauce (ex Agolán), ETHOS, LABRECHA, RAINCOOP, UCOT, URUTRANSFORM).

Otros proyectos e iniciativas se reúnen con la Unidad Técnica sin llegar a ser evaluados ni aprobados por la Junta de Dirección del FONDES e incluso sin llegar a completar la postulación al ser proyectos que no cumplen con los requisitos exigidos, fundamentalmente de autogestión.

Proyectos según % asignado del monto total ejecutado por el Fondes

% DEL MONTO EJECUTADO	PROYECTOS
Menos del 3	20
Entre 3 y 5	1
Entre 5 y 10	4
Más de 10 a 20	2
Más de 20	1
Total	28

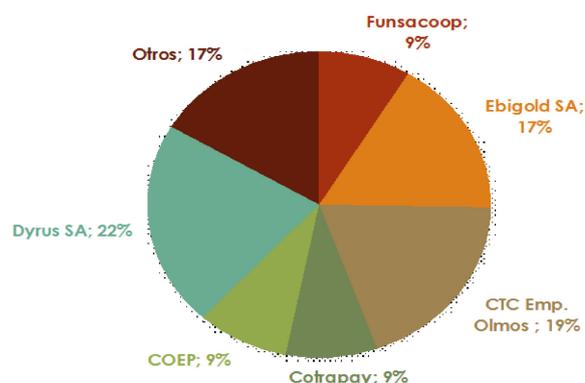
En particular, sobresale a nivel de la plaza local el volumen de financiamiento a proyectos empresariales. En el cuadro anterior, se observa que la mayor parte de los proyectos no requiere según evaluación técnica ni el 3% del fondo total disponible. En esa situación están 20 de los 28 proyectos aprobados con financiamiento.

Los proyectos que requieren grandes inversiones, en la plaza uruguaya podemos decir de 3.000.000 USD y más son como es previsible menores en cantidad de demanda.

Una consecuencia de esta situación es la poca atomización de la cartera. Considerando únicamente los proyectos con financiamiento a través del Fondo de Financiamiento (FONFI), 8 proyectos concentran el 93,17% de los fondos aprobados, mientras existen 12 proyectos que pesan individualmente menos del 1% en el total de la cartera.

Atomización de la cartera Fonfi

Cooperativa	Suma de Capital aprobado	% Sobre el Total
Dyrus SA	15.000.000	21,67%
CTC	13.315.518	19,24%
Ebigold SA	11.500.000	16,62%
Funsacoop	6.000.000	8,67%
COEP	6.000.000	8,67%
Cotrapay	5.966.000	8,62%
UCOT	3.700.000	4,33%
URUTRANSFOR	3.000.000	5,35%
COOTEX P SAUCE	960.352	1,39%
El Aguila	944.061	1,36%
LA DIARIA	606.959	0,88%
Uruven	600.000	0,87%
CTEPA	319.998	0,46%
PROFUNCOOP	312.389	0,45%
COOM	295.917	0,43%
COTRAYDI	274.000	0,40%
COPIIMA	147.425	0,21%
COLASE	114.451	0,17%
Bella Vela	75.000	0,11%
COOTAB	39.637	0,06%
COMURE	24.351	0,04%
COOTAX	12.979	0,02%
Total general	69.209.037	100,00%



De los fondos disponibles al presente, se utilizaron un 36,32% en la cobertura de los proyectos aprobados a través de FONFI y FONDAT. Si bien el fondo tiene un fondo general, del cual entre otros aspectos financia parte del equipo técnico y otros gastos; y ha aplicado un sub fondo para la adquisición de bienes de activo fijo, el monto no utilizado es más importante que el aplicado y comprometido.

3. CARACTERIZACION DE LOS PROYECTOS APROBADOS

Proyectos por sector de actividad y rubro

SECTOR DE ACTIVIDAD	RUBRO	PROYECTOS	MONTOS USD
Agro	Productores lecheros	1	50.000
	Subtotal	1	50.000
Industria	Fábrica de cerámica, vajilla y sanitaria	1	13.366.908
	Fabricación de envases de vidrio	1	11.500.000
	Fabricación de neumáticos	1	6.046.500
	Imprenta	2	6.006.000
	Fabricación de productos textiles	3	6.929.568
	Fabricación de transformadores	1	3.000.000

Servicios	Curtiembre	2	1.621.876
	Fideería	1	377.088
	Fabricación de luminarias	1	370.252
	Fabricación de maquinarias	1	280.000
	Fabricación derivados del plástico	1	147.425
	Fabricación de productos chacinados	1	152.389
	Fabricación de velas	1	84.991
	Frigorífico	1	277.523
	Pesca	1	17.500
	Subtotal	19	50.291.035
	Prensa	2	622.375
	Transporte aéreo	1	15.248.300
	Transporte omnibuses y taxis	4	4.049.283
	Radio taxi	1	25.374
Subtotal	8	19.945.332	
TOTAL	28	70.286.367	

Proyectos por sector y rama de actividad

SECTOR DE ACTIVIDAD	RAMA	PROYECTOS	MONTOS %	MONTOS USD
Agro	Lechería	1	0.08	50.000
	Sub total	1	0.08	50.000
Industria	Construcción	1	19.02	13.366.908
	Metalúrgica	7	30.49	21.429.168
	Imprenta	2	8.54	6.006.000
	Textiles. Prendas de vestir e industria del cuero.	5	12.17	8.551.444
	Manufacturera. Elaboración de alimentos.	4	1.17	825.212
	Sub total	18	71.39	50.178.721
Servicios	Prensa	2	1.04	731.689
	Transporte	6	27,49	19.322.957
	Sub total	8	27.53	20.054.646
TOTAL		28	100	70.286.367

El 71.39% de los fondos se destinaron a proyectos del sector industrial, seguido del 27.53% a servicios (transporte y prensa).

Dentro de la industria, la rama que obtiene mayores fondos es la metalúrgica con 7 proyectos. La misma capta el 30.49% de los fondos aprobados, seguida de la construcción con el 19.02%, las textiles (incluye prendas de vestir e industria del cuero) con 12.17% y la industria gráfica con el 8.54%.

Dentro de servicios, el transporte capta el 27.49% de los fondos asignados con 6 proyectos financiados.

Proyectos por departamento (provincia) y % de monto asignado

DEPARTAMENTOS	EMPRESAS	% MONTO
MONTEVIDEO	15	40.72
CANELONES	3	19.95
COLONIA	3	9.91
FLORIDA	1	1.42
LAVALLEJA	2	0.64
PAYSANDÚ	1	8.49
RIO NEGRO	1	0.02
SAN JOSE	2	0.29
Total	28	100

De los 28 proyectos financiados, 15 refieren a empresas emplazadas en Montevideo representado el 40.72% de los montos ejecutados. Se han financiado 13 solicitudes de empresas del Interior del país, referidas a 7 departamentos. Canelones recibe el 19.95% de los montos ejecutados con 3 proyectos aprobados. Colonia el 9.91% con 3 solicitudes y Paysandú el 8.49% con un proyecto financiado.

Proyectos por personería jurídica/tipo de empresa

PERSONERIA JURIDICA	EMPRESAS
COOPERATIVA	24
SA	3
OTROS (Asociación de Productores)	1
Total	28

La modalidad predominante que toman las empresas autogestionadas al escoger su personería jurídica es el formato cooperativo. Las empresas que cuentan con la personería jurídica sociedad anónima, a su vez, cuentan con la figura de asociación civil. Consultadas por qué realizan esta opción argumentan que es para salvaguardar el patrimonio social frente al retiro de un socio o la venta de su parte social.

Esta medida es inadecuada para la actividad comercial en la medida que genera una asociación civil para un desempeño empresarial; a su vez no quedan comprendidas dentro de la normativa cooperativa nacional ni las políticas que atienden al sector cooperativo.

Proyectos financiados según situación de actividad.

Situación de actividad	PROYECTOS
Con actividad	22
Sin actividad	6
Total	28

De los 6 proyectos que se encuentran sin actividad, en uno de los casos se financió una prueba de producción (COOPIMA), en dos proyectos se trata de la etapa inicial - prefactibilidad (COOTAB, URUSUR), en 1 proyecto se financió la inversión y no hubo reapertura (COLASE), en 2 proyectos el cierre fue posterior al inicio de actividades (COEP Ex Presur, Curtiembre El Aguila).

Proyectos según ubicación por tipo de ciudades y localidades

TIPO DE CIUDADES Y LOCALIDADES	PROYECTOS
Montevideo	15
Ciudades capitales del Interior	6
Localidades de + de 5.000 hab.	5
Localidades de –de 5.000 hab.	2
Total	28

De los 28 proyectos financiados 15 de ellos están emplazados en Montevideo, aún los casos que están en la etapa inicial se proyectan en la ciudad capital. En capitales del interior se ubican 6 proyectos financiados (COLASE, COOM, Curtiembre El Aguila, COOPIMA, COOTAX y COTRAPAY). En las capitales de los departamentos de Lavalleja, Florida, San José, Río Negro y Paysandú.

En localidades de más de 5.000 hab. se encuentran 5 proyectos (COOTAB, CTEPA, COEP, ETHOS, Cooperativa Puerto Sauce) en las localidades de Las Piedras (71.258 hab., INE 2011), Pando (25.974 hab., INE 2011), Juan Lacaze (12.816 hab., INE 2011) y Nueva Helvecia (10.630 hab., INE 2011), en los departamentos de Canelones y Colonia.

En localidades de menos de 5.000 hab. hay 2 proyectos, CTC Olmos (Empalme Olmos 4.199 INE 2011) y en diversas localidades de San José se hallan los productores de la APL San José.

En localidades de menor población es esperable que el proyecto tenga mayor incidencia en la economía y dinámica local, más si se trata de un emprendimiento de mediano y/o gran porte. En este sentido, cabe mencionar la incidencia de CTC Olmos en su localidad, dando ocupación industrial aproximadamente al 10% de su población.

Proyectos según lugar de emplazamiento (locación)

LUGAR DE EMPLAZAMIENTO	PROYECTOS
Polos tecnológicos o parques industriales	7
Zona Franca	1
Predio único en zona sub urbana/ industrial	4
Predio único en zona urbana	15
Zona rural	1
Total	28

Los proyectos alojados en polos tecnológicos y/o industriales son 7 (COMURE, CTEPA, EBIGOLD -ENVIDRIO, ETHOS, COOPERATIVA PUERTO SAUCE, PROFUNCOOP y COTRAYDI). En el PTI – Cerro se ubican 4, en Parque Industrial La Piedras 1, en el Parque Industrial Juan Lacaze 2.

Un proyecto se aloja en el predio de Zona Franca Nueva Helvecia (Colonia), (COEP - Ex Pressur).

En predios particulares en zonas sub urbanas/industriales se localizan 4 proyectos (COOPIMA, COTRAPAY, CTC, COOTAB).

Bajo la modalidad de predios particulares en zona urbana se localizan 15 proyectos financiados (COLASE, COOM, Curtiembre El águila, Dyrus SA, LA DIARIA, LA BRECHA, UCOT, RAINCOOP, URUTRANSFOR, BELLA VELA, COOTAX, FUNSA COOP, URUSUR, URUVEN, INGRACO).

En la zona rural se localizan los productores lecheros vinculados a la APL San José constituyendo el único proyecto en dicho medio.

Proyectos según tipo de tenencia de la propiedad inmueble

TIPO DE TENENCIA DE LA PROPIEDAD INMUEBLE	PROYECTOS
Propiedad de FONDES	1
Propietarios	6
Contrato de arrendamiento	5
Comodato	13
Ocupante precario	1
No corresponde	2
Total	28

Sobre la propiedad del inmueble utilizado por los proyectos financiados hay diversidad de situaciones, dando cuenta, algunas de ellas, de su precariedad. En uno de los casos la titularidad del inmueble es del FONDES (COTRAPAY). La adquisición se realizó a través del Fondo de bienes de activos fijos.

En 6 casos son propietarios del inmueble. Otros 5 proyectos cuentan con contrato de arrendamiento.

En comodato están 13 proyectos. En este régimen están las 8 empresas permisarias de los Parques Industriales, Polo Tecnológico y Zona Franca. Finalmente, 1 proyecto está en situación de ocupante precario (Cooperativa El Águila).

Proyectos según antecedentes de la empresa

ANTECEDENTES DE LA EMPRESA	PROYECTOS
Empresa recuperada por sus trabajadores	18
Empresa autogestionada ya existente	9
Empresa autogestionada nueva	1
Total	28

Cabe aclarar que en los 18 casos agrupados en la categoría de empresa recuperada por sus trabajadores, en 2 de ellos no existe una empresa anterior quebrada o en cierre. Son los casos de PROFUNCOOP y de CTEPA quienes recuperan el trabajo a partir de conocer el oficio o ser parte del sector al que se dedica la empresa (metalúrgico y fideería). En otros 2 casos la empresa madre no quebró sino que se redefinió o se hizo importadora (Cooperativa Bella Vela, COTRAYDI).

Las empresas autogestionadas ya existentes al recibir el financiamiento son 9 (APL San José, COMURE, COOM, Curtiembre El Águila, COOTAX, Cooperativa LA BRECHA, Cooperativa LADIARIA, RAINCOOP, UCOT).

Un caso es de empresa nueva si bien sus integrantes trabajan en el rubro y son sindicalistas (URUSUR), su antecedente es el trabajo sindical.

Proyectos por tamaño de empresa (según ocupación)

TAMAÑO DE EMPRESA	PERSONAL OCUPADO	PROYECTOS
Micro	1 a 4	0
Pequeña	5 a 19	10
Mediana	20 a 99	6
Grande	Más de 100	6
Total	----	22

Considerando el tamaño de la empresa según la ocupación, los puestos de trabajo generados, las empresas apoyadas se encuentran en todos los tamaños posibles para el formato cooperativo. Teniendo en cuenta la clasificación elaborada por DINAPYME, MIEM¹³, pequeña (de 5 a 19 puestos), mediana (de 20 a 99 puestos), y grande (más de 100 puestos). Esto permite ver que la autogestión es una modalidad de gestión que es transversal a todos los tamaños de empresas. Por su distribución son menos las empresas de mayor porte como lo son en el país, requiriendo asimismo mayores niveles de inversión.

El siguiente listado ordena los proyectos según puestos de trabajo directos y formales generados por las empresas apoyadas en actividad, para cada caso se señala la fecha y fuente considerada.

Listado de proyectos según puestos de trabajo generados por las empresas.

PROYECTO	PUESTOS DE TRABAJO	FUENTE
ETHOS	6	Diciembre 2014 - BPS
COOTAX	6	Enero 2015 - BPS
BELLA VELA	7	Mayo 2014 - BPS
COMURE	8	Proyecto presentado
CTEPA	12	Junio 2014 – BPS
COTRAYDI	12	Enero 2015 - BPS
PROFUNCOOP	13	Mayo 2014 – BPS
INGRACO	14	Enero 2015 - BPS
URUVEN	15	Diciembre 2014 - BPS
COOM	15	Proyecto presentado
LABRECHA	38	Plantilla de trabajo MTSS
LA DIARIA	54	Abril 2015 – BPS
EBIGOLD SA (Envidrio)	55	Abril 2015 - BPS
URUTRANSFOR	64	Enero 2015 - BPS
DIRUS SA (Alas U)	75	Marzo 2015 - BPS
COTEX PUERTO SAUCE	82	Diciembre 2014 - BPS
FUNSACOOOP	128	Enero 2015 - BPS
COTRAPAY	209	Mayo 2014 - BPS
APL SAN JOSE	300	Proyecto presentado
CTC OLMOS	329	Enero 2015 - BPS
RAINCOOP	582	Proyecto presentado
UCOT	662	Proyecto presentado
Total	2686	

¹³ Dirección Nacional de Pequeña y Mediana Empresas del Ministerio de Energía y Minería.

4. ACIERTOS Y DIFICULTADES EN LA GESTION E IMPLEMENTACION.

La principal tarea en este periodo es lograr una evaluación rigurosa de una política pública innovadora y "a contracorriente" en el sentido que prioriza el trabajo y la gestión colectiva así como la propiedad social en las empresas, es en este orden que intentamos realizar algunos aportes.

Esta iniciativa inaugura un estímulo importante gestado desde la Presidencia de la República y de ciertos grupos de presión vinculados a las empresas recuperadas y a la autogestión. En el plano político, bregan por la autogestión organizaciones de base libertarias, sindicalistas y sectores ubicados más a la izquierda del escenario político, sin ser una temática que se aliste en el Programa de Gobierno del Frente Amplio para el periodo 2010-2015 sino que siendo parte de una categoría más amplia como la de economía social y solidaria (ESS).

Relanza nuevamente un debate desde la centralidad del trabajo y de *la clase que vive de su trabajo* al decir de R. Antúnes. Es decir, ubica a los trabajadores en la potencialidad de su ser y de su hacer, de sus propuestas y sus capacidades de incidencia, presión y concreción.

Como señalamos anteriormente parte de los fondos generados por una empresa pública (BROU) se destinan a proyectos productivos y comerciales de los propios trabajadores. Varios de los fondos ideados en el decreto presidencial de 2011¹⁴ no fueron solicitados, es decir, faltó demanda en cantidad y en diversidad. La mayor constatación en este sentido es la siguiente: más de la mitad de los fondos disponibles en el periodo no fueron utilizados.

Sobre la demanda atendida hubo una sobrerrepresentación de empresas recuperadas por sus trabajadores en la cobertura del FONDES. Fueron escasos los proyectos autogestionarios existentes (sin tener un origen de reapertura) y más escasos aún los proyectos nuevos.

En esta etapa inicial de instrumentación de la política no hubo una fuerte coordinación interinstitucional con lo ya existente para derivar y complementar la cobertura ofrecida, incluso para canalizar de mejor manera los servicios ofrecidos a nivel público (INEFOP, INACOOOP, MTSS, MIEM, MIDES, etc.). Asimismo no hubo creación de demanda nueva, no se asumió la difusión y convocatoria como una tarea de la gestión de la política. Esto da como resultado que la demanda recibida es la que llega a la ventanilla pública. Por parte de la administración no se anticipa la demanda con difusión y divulgación en lugares adecuados y propicios de posibles nuevas demandas (ej. estudiantes próximos a egresar o profesionales jóvenes, iniciativas nuevas en áreas estratégicas, políticas de emprendedurismo).

La política pública es innovadora en algunos aspectos pero en otros se gestionó de modo tradicional. Aquí surge una recomendación obvia, evaluar y aprender del periodo iniciado para dar lugar a mejores prácticas de gestión de la política pública.

Poder ampliar y pluralizar la gestión empresarial, trascendiendo lo que buena parte de la sociedad y del Estado definen como empresa, hay que ensayar otros modelos. Si se identifica al modelo empresarial como a la empresa de capital difícilmente o muy

¹⁴ Decreto 341.

improbablemente se desarrollarán otros modelos de gestión empresarial. Para ello es pertinente vincularse a las políticas públicas existentes sobre emprendedurismo, innovación, estímulo a la producción, etc. para afianzar y dar a conocer otras experiencias productivas viables. Otras experiencias que generen valor y dignas condiciones de trabajo.

La propia cultura de clase también opera como un freno a la capacidad de propuesta y de riesgo de los postulantes. Varios de los proyectos recibidos tienen una cultura de subsistencia y esto inhibe a otros a entusiasmarse, fundamentalmente jóvenes y más aún jóvenes con buenos y altos niveles de formación.

Entre los proyectos aprobados la brecha de ingresos al interior de cada empresa no superó la distancia de 13 veces entre el menor y el mayor ingreso. Los niveles de ingresos fueron disímiles, siendo éste un punto sensible para políticas de este tipo, asimismo se evaluó la brecha salarial entre los trabajadores de los proyectos financiados. En varias empresas, existe igualdad remunerativa, indicando la solidaridad con el proyecto y una postura ideológica de sus líderes e integrantes.

La debilidad de contactos con profesionales también es otra dificultad de los trabajadores, que se traduce en dificultades para identificar personas idóneas en diversos rubros (abogados, técnicos en marketing, contadores, publicistas, etc.). Esto se traduce también en la concentrada contratación en pocos técnicos.

Esa cultura de la subsistencia, de la resistencia y de un conocimiento acotado derivado de la especialización operaria o técnica, que caracteriza a buena parte de los proyectos financiados también se traduce en no saber evaluar la producción de los técnicos contratados, el trato con los profesionales, la exigencia en cuanto a la calidad de trabajo. La habitual subordinación en la relación técnico – trabajadores se pone en práctica aún cuando el primero es cliente del segundo. Allí la política pública puede asesorar a los emprendimientos, realizando una evaluación propia y también debería avanzar en facilitar listados de técnicos y profesionales.

Al no ser éste un sector empresarial importante, no hay técnicos especializados en gestión colectiva, propiedad social, democracia empresarial en todas las ramas ni mucho menos en volumen importante que facilite la elección para los emprendimientos. Para intentar superar esta limitante es conveniente publicar un listado abierto de técnicos que faciliten la identificación de técnicos por parte de los trabajadores. Los técnicos que cuentan con una larga trayectoria en el sector cooperativo no son muy numerosos ni necesariamente los mejores para el desarrollo de prácticas innovadoras. Instrumentos similares a este listado de técnicos son desarrollados por diversas agencias públicas, una de ellas es la ANII¹⁵.

Compartimos la valoración positiva a una política pública de fomento a la autogestión y que su promoción se canalice a través de los múltiples programas de formación y promoción de empresas que desarrolla el sector público.

Otro aspecto positivo es en el diseño del FONDAT, el cual permite desarrollar asistencia técnica con un repago al FONDES no necesariamente en dinero. Esto habilitó a que varias consultorías y asesorías fueran retornadas a través de servicios en la comunidad o de donaciones de productos. Este diseño reconoce una práctica bastante extendida en estos emprendimientos de cooperación y solidaridad con su entorno.

¹⁵ Agencia Nacional de Investigación e Innovación.

En relación a las garantías ofrecidas los proyectos de los trabajadores cuentan con la garantía de su trabajo, no cuentan en muchos de los casos con capital propio, es por eso que es pertinente construir una calificación de los emprendimientos en relación a su cultura de cumplimiento de pago. Aquí también se cuentan con antecedentes que sería convenientes retomar como el programa desarrollado por CND¹⁶ que simula un clearing de empresas en relación a fondos públicos. Además que permite centralizar la información de los beneficios públicos otorgados a cada empresa.

Como otros autores han entendido, no es acertado arribar a una evaluación del programa o de la política únicamente a través del éxito de los proyectos financiados. Si bien cabe, dar la definición de éxito empresarial, muchas de las empresas que son exitosas en términos de rentabilidad en la plaza uruguaya son costosas en términos públicos, fiscales, ambientales o sociales.

La poca atomización del fondo denuncia su vulnerabilidad en relación a este aspecto, máxime tratándose en muchos casos de emprendimientos de alto riesgo y en oportunidades no avalados por un informe técnico. En este diseño institucional, como se describió, es amplia la responsabilidad política del Poder Ejecutivo.

Para una etapa de mayor desarrollo de empresas autogestionadas es recomendable captar la diversidad de situaciones, fundamentalmente empresas nuevas. Otra demanda posible son las propias empresas cooperativas que cuentan con un alto porcentaje de trabajadores dependientes, mediante este fondo se podría facilitar la integración en condición de socios generando puestos de trabajo autogestionados (ej. cooperativas de consumo, cooperativas médicas, CONAPROLE, etc.). Por lo cual para la mejora de la gestión de la política es condición orientarse a la difusión y creación de demanda nueva.

5. ANALISIS INICIAL DE LA RELACION ENTRE ESTADO, MERCADO Y MODELOS ORGANIZACIONALES

Un aspecto relevante en esta evaluación de una política pública de fomento y promoción a las empresas autogestionadas es considerar su pertinencia como política específica. La política focalizada será necesaria en la medida que exista demanda insatisfecha. Y que sea adecuado su diseño al no estar contemplado en otros programas o servicios de asistencia a las empresas.

Es oportuno repasar el vínculo estado – empresas a través de los programas existentes tanto desde la órbita pública como de servicios privados y de la sociedad civil. Para iniciar un análisis comparativo de las políticas actuales de subsidio a las empresas de capital y a las empresas autogestionadas comenzaremos listando los programas existentes para 2013.

Hasta el presente el país no cuenta con una Banca para el desarrollo, sin embargo, ha desplegado múltiples respuestas para el estímulo y fomento de empresas con diversos grados de consolidación, eficacia y cobertura.

Para la elaboración del informe que hacemos referencia¹⁷ se usaron las siguientes herramientas de búsqueda: página web de los fondos, de Uruguay Fomenta, fuentes

¹⁶ Corporación Nacional para el Desarrollo (CND). Dicho programa se realizó inicialmente a través de una cooperación del BID (Banco Interamericano de Desarrollo).

¹⁷ Relevamiento de programas de asistencia y fomento empresarial, 2013, Soc. Fernando Pintos y Soc. Laura González, OPP. La información fue organizada en diez ítems y resumida en un cuadro: Nombre del

secundarias y contactos telefónicos para casos específicos. En una segunda fase se depuraron los fondos con contactos directos con cada uno de ellos. No están incluidos en el relevamiento fondos de las direcciones de desarrollo de las Intendencias Departamentales del Interior ni las Agencias de Desarrollo regionales o departamentales. Estos casos suelen ser canalizadores de fondos nacionales o sectoriales. Tampoco las líneas de crédito para pymes de la banca privada.

Fueron relevados setenta y seis programas, de los cuales 36,8 % son de instituciones públicas, 27,6% de organizaciones sin fines de lucro, 9,2% de entidades financieras (BROU, cooperativas y otras fuentes no bancarias privadas), 17,1% de asociaciones empresariales y el 9,2% restante de consorcios público-privados (fideicomisos, fondos de cooperación internacional, etc.)

Como resumen podemos destacar que el promedio de los fondos que manejan por proyecto gira en torno a USD 50.000, salvo en casos de financiamiento a conglomerados, y a proyecto de inversión que ingresan por el sector Empresas del BROU donde los montos superan el medio millón de dólares regularmente.

Existe una coincidencia parcial de destinatarios entre los diversos servicios (pymes preferentemente), pero la diferencia sustantiva entre una y otra forma de acceso a fondos es la metodología de trabajo de cada institución: fondos concursables (ANII, MIEM, BROU), ventanilla (BROU en general), construcción de la demanda (BROU Microfinanzas), acercamiento al cliente a través de redes territoriales (Microfinanzas OPP, Uruguay más cerca), licitaciones (BROU Empresas).

Las formas y contenidos de la evaluación varían según la metodología de acercamiento al cliente que tienen y del perfil de las empresas, así como de si los fondos son retornables o no. La asistencia técnica es en todos los casos un tipo de prestación que generalmente no tiene costos para el beneficiario.

Como aprendizajes para la evaluación de proyectos se destacan por parte de los entrevistados: la cercanía del cliente al territorio, el contar con redes locales que faciliten la llegada hacia el servicio como hacia el cliente, el asesoramiento previo a la solicitud para evitar rondas de fracasos y destinar recursos a evaluar proyectos no sustentables (alrededor de 50% de las propuestas tienden a ser rechazadas). Es importante contar con equipos técnicos interdisciplinarios que atiendan personalmente y ejecutivos de cuenta para cada proyecto.

Listado de programas orientados a las empresas en Uruguay. 2013.

		Programas o proyectos desarrollados	Organismo, Organización o Entidad
FONDOS PUBLICOS		28	Intendencia de Montevideo, Administración central, ANII, UDELAR, CND.
ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO	SIN	17	Fundación Zonamérica, FUNDASOL, GRAMEEN, WINNER, Endeavour, Kolping, IPRU, FCPU, Fondo Raúl Sendic (MPP), Gurises Unidos, CEPRODIH, Programa Cardijn, Fundación Ecuménica del Desarrollo del Uruguay, CCU, Fundación

fondo, Organización que lo gestiona, Objetivos, Misión en la que se enmarca, Tipo de fondo por destino del mismo, Componente, Disponibilidad, Componentes y Destinatarios.

INSTITUCIONES FINANCIERAS (PÚBLICAS Y PRIVADAS) ASOCIACIONES EMPRESARIALES	20	Forge, CLAEH, Cudecoop, CEP El Abrojo, ACAC, BROU, COSSAC, FUCAC, SAINDESUR, MICROFIN, República Microfinanzas SA. y bancos privados.
	13	Cámara de la Alimentación de Uruguay (CAU), Cámara Uruguaya de tecnologías de la Información (CUTI), Cámara Nacional de Comercio y Servicio, CAMBADU, ACDE, Asociación de Jóvenes Empresarios, CAF, APL, ANMYPE, Cámara Industrial del Uruguay (CIU), CNFR.
PROGRAMAS PÚBLICO-PRIVADOS	6	INEFOP, EMPRETEC, Emprender, Consorcios regionales o nacionales (UE), cooperación internacional.
Total	76	

6. REFLEXIONES FINALES

La relación entre el estado, el mercado y las empresas es una construcción social y política que requiere de mayores estudios, diferenciando claramente las orientaciones e intencionalidades políticas y las implementaciones concretas. Esta ponencia pone de relieve la irrupción de una política de clara direccionalidad presidencial orientada a la autogestión empresarial y focalizando sus apoyos en empresas recuperadas por sus trabajadores, sindicalistas, grupos y colectivos ubicados a la izquierda del escenario político.

Sin embargo, una política tan innovadora en su focalización, diseño de instrumentos, origen de los recursos y destacada por su volumen de fondos no tuvo una gestión en sí misma orientada a las buenas prácticas de la administración pública moderna.

La responsabilidad de las decisiones es de orden político según lo define el diseño institucional y con un escaso desarrollo de la unidad técnica en cuanto a su propia conformación y consolidación. Esto se traduce del siguiente modo: se abre una nueva ventanilla pública que tiene una demanda corporativizada, no realiza importantes tareas de difusión ni de creación de demanda, no despliega fuertemente la coordinación institucional con otros programas públicos existentes que abordan demandas próximas, no desarrolla su planificación estratégica, no estimula a los proyectos con una evaluación de resultados sociales y ambientales. No ejecuta la mayor parte de los fondos.

Esta política no contó con una estrategia de evaluación de impactos pues en su diseño inicial no se consideró. Afectando incluso la construcción de legitimidad del programa. En el presente caben evaluaciones ex post que contribuyan al diseño de una etapa a implementarse.

Es evidente que esta es una constatación de la etapa inicial y que es pertinente abordar profundas evaluaciones sin menguar la capacidad propositiva hacia nuevos diseños. La autogestión empresarial puede encontrar nuevas expresiones y ecos necesariamente en viejos y nuevos perfiles de trabajadores y sindicalistas y entendemos conveniente que el estado y los sectores de la economía social y solidaria aporten nuevos desafíos utópicos.

Lo transitado en el periodo 2011- 2014 debe ser tomado con un acotado ensayo. Seguramente hay un grupo muy interesante de empresas autogestionadas que alentarán desafíos que pueden generar un sector autogestionado y asociativo con mayor presencia, pluralidad y consolidación en la economía y cultura empresarial nacional.

7. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Antúnes, R. ***Os sentidos del trabajo*** (2009), Boitempo, SP.

Bauman, Z. ***Vida de consumo*** (2007), FCE, Bs. As.

Guerra, P. Análisis de caso de FONDES (2013) Documento de Trabajo N°1, Facultad de Derecho, UDELAR.

OPP, ***Relevamiento de programas de asistencia y fomento empresarial*** (2013), Soc. Pintos, F. y Soc. González Q., L., s/e.

Peixoto de Albuquerque, P. Autogestión (39 – 46) en Cattani, A.D. ***La otra economía***, (2004), UNGS, Altamira, Fundación OSDE, Argentina.

Rebón, J. ***La empresa de la autonomía. Trabajadores recuperando la producción*** (2007) Colectivo Ediciones/Picasso, Bs. As.

Rodríguez, N., Rossi, V. y Sarachu, G. ***El valor agregado de la autogestión de los trabajadores*** (175-186) en Acosta, Y., Casas, A., Mañán, O., Rodríguez, A. y Rossi, V. (Coord.) ***Sujetos colectivos, Estado y capitalismo en Uruguay y América Latina. Perspectivas críticas***. (2014), Trilce, Montevideo.