

BUENOS AIRES EN CRISIS. ES URGENTE UNA NUEVA LEY PROVINCIAL PARA LA RECUPERACIÓN DE EMPRESAS.

*por Marcelo Amodio
Universidad Nacional de La Plata*

1. Breve introducción.

La modificación estructural que sufrió la economía de nuestro país durante la década del 90 dio espacios a nuevas formas de organización de la resistencia obrera. Los trabajadores del capitalismo de nuestro siglo han adoptado como método de lucha la permanencia en sus puestos de trabajo y la producción autogestionada ante quiebras fraudulentas y vaciamientos empresariales.

La actitud es realmente loable desde el plano social, pues una economía nacional productiva se sustenta a partir de una columna vertebral conformada con pequeñas y medianas empresas, por lo que el cierre de las fábricas afecta no solo a los actores del espacio productivo, sino a la comunidad en general.

A mediados de 2011 el congreso nacional sancionó la ley 26.684, que modificó la legislación de concursos y quiebras, convirtiendo a la continuidad empresarial en manos de los trabajadores en un nuevo derecho obrero. Asimismo, la norma otorgó una serie de herramientas legales para procurar la facilitación de la constitución de una cooperativa y su continuidad, la adquisición de la planta por parte de los empleados y la utilización de las indemnizaciones laborales para comprar la fábrica, estableciendo la obligación estatal de prestar asistencia a dichos proyectos.

El último informe del Programa Facultad Abierta de la UBA, cuyas estadísticas de emprendimientos recuperados son las únicas confiables del país, censó a 367 empresas recuperadas en la Argentina, de las cuales 173 se encuentran en la provincia de Buenos Aires.¹ Desde el último informe hasta mediados de Agosto de se recuperaron 4 pymes más en nuestra jurisdicción y existen una cantidad incalculable de conflictos por cierre o despidos masivos, lo que probablemente desate mayores tomas y recuperaciones en los próximos meses.

Conforme lo establece la fuente citada, cerca de 8 mil familias se alimentan de los ingresos de las empresas recuperadas por trabajadores. Es decir, alrededor de 40 mil personas viven directa o indirectamente de los recursos generados por este tipo de emprendimientos en nuestra provincia. Cuando hablamos de “viven” y “se alimentan” no somos retóricos. Este tipo de empresas ocupa a familias de muy bajos recursos que tienen como único medio de subsistencia la cooperativa. En general son familias de obreros que se ven empobrecidas a partir de la crisis que generan

¹ <http://www.recuperadasdoc.com.ar/informe-mayo-2016.pdf>

el vaciamiento y la corrupción empresarial, sin acceso al mercado laboral y en grave situación de vulneración social y económica.

Las estadísticas asimismo expresan que existen una tendencia hacia el crecimiento y continuidad de este tipo de proyectos que no se ha detenido desde la década de 1990. Esta tendencia se ha visto notablemente intensificada durante estos últimos 10 meses.

La apertura de los mercados tiene una incidencia fulminante para dichas empresas que viven en una economía basada en el mercado interno. El ingreso indiscriminado de bienes del exterior ha hecho que muchas de las fábricas recuperadas empiecen a desaparecer o ser vendidas. Sin trabajo, la venta de las unidades productivas no es más que la antesala de la exclusión para estos trabajadores. El estado tiene el compromiso de mantenerlas en marcha y fomentar la competitividad.

Respecto de la continuidad de estos proyectos, el programa de la UBA ha detectado apenas un 10% de tasa de mortalidad en las empresas recuperadas por trabajadores (ERT) lo que nos da una pauta por un lado que el sistema de recuperación empresas en Argentina funciona en la práctica, -más allá de las deficiencias que se le puedan achacar- y por el otro que este modelo, aún con la gravedad de la coyuntura, se seguirá presentando en la realidad política y económica de nuestra provincia, pues resulta una respuesta desesperada ante la crisis, que se ha profundizado.

Ya en la década pasada, en el ocaso de un plan económico basado en la libertad de mercados y la apertura de las fronteras, la política fue encontrando algunas respuestas a estos fenómenos del mundo del trabajo. La provincia de Buenos Aires tuvo su ley de empresas recuperadas, la 13.828. Pero la ley fue inaplicable básicamente y no logró cambiar el estado de situación en absoluto, a pesar de haber creado un fondo económico y una estructura estatal de asistencia. Nada funcionó. No hubo voluntad, sencillamente.

2. La problemática

La respuesta del Estado provincial ante este fenómeno no ha sido lo suficientemente amplia, decíamos. Durante estos últimos años, coexistieron como consecuencia de la ley 13.828 dos oficinas diferentes dedicadas al desarrollo de políticas públicas del sector, -un área dentro de la antigua Secretaría de Participación Ciudadana y otra dentro del Ministerio de la Producción – a pesar de ello, reiteramos, la provincia no logró desarrollar ninguna estrategia seria para contener la problemática social, sostener la producción y el trabajo a las familias afectadas. Tampoco pudo resolver la cuestión de fondo, esto es: la disputa por el derecho de propiedad de los bienes afectados a la producción. Ni siquiera logró un

relevamiento estadístico prudente. Recordemos que es la jurisdicción con más ERT en el país.

Durante la década pasada, la lucha de las ERT se profundizó y se registró dentro del discurso político, todo lo que acabó en el reconocimiento del derecho a la continuidad empresarial en mano de los trabajadores, esto es el derecho que tienen los obreros a que un juez les otorgue la posibilidad de autogestionar una empresa quebrada. Se puede buscar en el Art. 191 de la Ley de Quiebras². En esa misma ley el estado se obligó asimismo a prestar asistencia técnica a estas empresas (Art. 191bis).

En el ámbito nacional la asistencia se brindó de dos formas diferentes: mediante los programas productivos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Programa de Trabajo Autogestionado (PTA) del Ministerio de Trabajo de la Nación. Hubo otros programas en Industria y dentro del propio INAES pero con escasísimo desarrollo. Masivamente llegaron los programas referidos casi con exclusividad. Debo aclarar que no existió una oficina centralizada del gobierno para atender la problemática. El área en el INAES estuvo absolutamente ausente.

En Buenos Aires se dio una situación muy particular. Hasta la sanción de la ley 13.828, la política de la provincia solo se daba en la Legislatura. Desde 2002 hasta la fecha se sancionaron alrededor de 150 leyes expropiatorias que se fueron renovando con otras leyes cuando vencían. Dichas leyes se promulgaron sin una adecuada reforma legislativa, por lo que cuando llegaban al ejecutivo para que se efectuara el pago, debía iniciarse un juicio expropiatorio encausado dentro de la ley general de expropiaciones que incrementaba el valor de cada unidad productiva en millones de pesos.

No parecía razonable que el estado pague 15, 40 o 100 millones por una fábrica de 50 o 100 trabajadores, en el mejor de los casos, si no tenía capacidad de controlar lo que se hacía, a quién se dirigía el dinero, como se efectuaba la producción, si la empresa era viable, etc. máxime ante las enormes dificultades que tiene nuestro territorio en áreas tan sensibles como la niñez, la educación, la salud, seguridad, entre otras.

En Junio de 2008 el gobierno de Scioli promulgó la ley 13.828 que establece la creación del Fondo Especial de Recuperación de Empresas y obliga al estado a efectuar un examen de viabilidad de las empresas que se expropien, otorgando un plan de pago para la devolución de los montos que la provincia abonase por las unidades productivas.

Recién cuatro años después dicha ley se reglamentó y le dio nacimiento al Fondo de Recuperación, que aún hoy, a más de ocho años de la sanción de la norma, no tiene un solo centavo.

² <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25379/texact.htm>

La reglamentación se hizo por intermedio del decreto 833/12 que fue la primer regulación concreta en la materia, pues establece especialmente la forma en que se debe expropiar una unidad productiva recuperada en la provincia y otorga un marco legal a la situación de cooperativas de este tipo.

En función de cumplimiento de las funciones ejecutivas, El decreto 833/12 creó el Programa de Registro y Asistencia a Empresas Recuperadas que tiene a su cargo diseñar las pautas objetivas de valoración para la inclusión de las empresas recuperadas en los beneficios de la ley; ofrecer asistencia técnica y financiera a dichas empresas y diseñar criterios para determinar la prioridad de aquellas unidades productivas que estén en riesgo a los efectos de expropiar los bienes productivos. También establece que la autoridad de aplicación de la ley será el Ministerio de la Producción Provincial.

Para el cumplimiento de dichos objetivo se creó un Consejo Asesor integrado por un representante del Ministerio de la Producción; un representante del Ministerio de Trabajo; un representante del Ministerio de Economía; un representante del Ministerio de Desarrollo Social; un representante de la Secretaría de Participación Ciudadana y tres representantes de los trabajadores, que integren alguna de las fábricas recuperadas en los términos de la Ley 13.828.

También la ley estableció un fondo de recuperación de empresas a cargo del Ministerio de la Producción. La ley establece que un cinco por ciento (5%) del Fondo se destinará para ofrecer asistencia técnica y financiera a las empresas incluidas en el Programa, con el objeto de optimizar su desempeño comercial, financiero y económico a través de las Universidades.

En la práctica la reglamentación fracasó. El Consejo se constituyó a instancias de la gestión anterior, pero se diluyó rápidamente ante la sorpresiva posición del estado de no asignar partidas presupuestarias. El objetivo político, sin embargo, tuvo efectos, porque el consejo coadyudo a empeorar la gran fractura que tiene el movimiento de Empresas Recuperadas, atomizado en decenas de federaciones y dos o tres grupos que no articulan entre sí y frenó las consecuencias políticas de no dar solución a este grave problema.

Como es de esperar en estos casos la problemática creció exponencialmente a la luz de la ausencia real de regulación.

Las leyes expropiatorias no se pagaron y el estado tampoco las consideraba abandonadas, ampliando los plazos para el pago a través de nuevas leyes que permitieron a las recuperadas subsistir durante varios años, pero no resolver el problema real. Es decir, la salida política que el encontró el estado fue sancionar leyes tras leyes para provocar “un paraguas” a la voluntad de los cooperativistas sin afectar el patrimonio fiscal. Lo que fue una solución en su momento se está volviendo un grave problema.

El meollo jurídico es el siguiente:

El derecho nacional tiene raigambre liberal y preserva la propiedad privada, aún cuando se trate de patrimonios quebrados. Es decir, en la práctica, el titular de los bienes no puede ser privado de su uso sin algún tipo de compensación.

Cuando los trabajadores ocupan el predio y la provincia toma la iniciativa de expropiar la unidad productiva para sostener la empresa en marcha, la ley no le deja otra opción que pagar el valor de los bienes y otorgar un plazo para que la cooperativa se lo devuelva. Para tomar esta decisión y efectuar el pago la provincia tiene un plazo, vencido el cual se considera que la expropiación fue abandonada, retornando la plena posesión sobre el titular del dominio. (Ley 5708)

Pero para salvar dicha situación, cuando vencía una ley, como dijimos, la legislatura sancionaba otra y si se vencía, otra y así sucesivamente. En algunos casos se renovaron cuatro o cinco veces los plazos.

En el 2015 la Suprema Corte de Buenos Aires (SCBA) sostuvo que esta mecánica es inconstitucional. Que si transcurre un plazo razonable, el estado tiene la obligación de pagar la expropiación y si no lo hace la justicia debe compeler al pago, pues de otra forma se lesionaría el derecho de propiedad del dueño de la cosa. Además expresó que la sola existencia de un programa provincial de empresas recuperadas deja a trasluz la voluntad estatal de expropiar estas unidades productivas.

La doctrina se estableció a partir de los autos “San Justo SAIC c Prov. de Buenos Aires s Expropiación Inversa” (SCBA, 11/03/2015, A. 70.913) y “Lavadero de Lanús el Triunfo S.A.C.I.F.I. contra Fisco de la Provincia de Buenos Aires. Expropiación inversa” (SCBA, 29/04/2015, A.2078).

En dichos casos la SCBA dijo que cumplido un plazo razonable, la existencia actual del Fondo de Recuperación de Fábricas de la Provincia de Buenos Aires donde se prevé la afectación de recursos para este tipo de procesos (conf. ley 13.828/2008 y el dec. regl. 833/2012), trasluce una política activa del Poder Legislativo y Ejecutivo que permite dar por concretada la voluntad expropiatoria del estado en las leyes de expropiación de las empresas recuperadas. Dicha doctrina surge del entendimiento de que no puede sostenerse indefinidamente la ocupación de una propiedad ajena mediante la sanción de sucesivas leyes expropiatorias que amplíen los plazos de pagos. La afectación de la propiedad por un plazo indeterminado da lugar al proceso de expropiación inversa cuya sentencia condena al pago del valor de lo afectado.

Lo que hace el fallo de la SCBA en la práctica, al abrir las puertas a la idea de que la sola sanción de la ley expropiatoria obliga al estado en materia de empresas recuperadas, es permitir al titular de un dominio expropiado, previa intimación al fisco, a recurrir por vía directa al juicio de expropiación inversa y conseguir una sentencia que ordene el pago del valor de los bienes. Esto ha ocurrido en los precedentes citados y en instancias inferiores viene sucediendo con otros casos.

El problema que se genera es complejo, porque un juicio de estas características le sale muy caro a la provincia, es excesivo. La problemática surge porque el proceso de expropiación inversa se encuentra regido por la ley general de expropiaciones, cuyos modelos de tasación de los bienes no prevé una forma de contemplar los casos de empresas recuperadas. Los bienes que componen este tipo de empresas son tomados por trabajadores, dentro de un proceso de quiebra y en la mayoría de los casos son invendibles. Bueno, se pagan a valor mercado, lo que le implica un excesivo costo fiscal. Otro problema es que sumado a esto, el fisco debe afrontar costas del proceso, peritos, abogados, tasadores, funcionarios, etc. lo que agrava en un 40% el costo. Una empresa se termina pagando cinco veces más de lo que podría valer funcionando.

Imagínense, tras estos fallos, los titulares de los bienes expropiados salieron a pedir el pago ante el fisco, dado que termina siendo un negocio quebrar la fábrica y luego recuperar el valor a través del estado. En este entorno, la nueva gestión provincial ha vetado las pocas leyes expropiatorias que se votaron favorablemente durante lo que va del año, dejando en absoluto desamparo a estos trabajadores que lidian además con el brusco cambio del modelo económico. Existe un incumplimiento de la parte de la provincia, de ese deber de asistencia que el compete el estado. Aún así abandonados a su suerte, el problema no cesa para la provincia. Es más, se incrementa. En estas últimas semanas además de intensificarse los despidos de empresas y comercios y con ello acrecentarse la conflictividad social y especialmente la laboral, también van reemergiendo estos viejos casos aún no resueltos a los que hay que darle una solución, so pena de terminar generando un agujero en las cuentas fiscales y provocar un daño social mayúsculo.

3. Una respuesta urgente.

Lo que debe hacerse es emprolijar rápidamente.

Primero, reconocer que casi 200 emprendimientos de este tipo no pueden ser abandonados por el estado dado el grave conflicto social que provocaría. Además, debe reconocerse que es una salida que ha sido implementada por los trabajadores y va a dar solución a cientos de cierres de pymes que están ocasionándose en la región. La regulación es indispensable.

Es necesario incluir un modelo de tasación para este tipo de empresas y una norma que procure la expropiación temporal de la unidad productiva, para lo que debería hacerse breves retoques a la ley general de expropiaciones.

Por otra parte, es indispensable la puesta en marcha del fondo de recuperación valiéndose del dinero que está ingresando como consecuencia de las devoluciones de diversas fábricas que accedieron al sistema, como el caso de la

textil Pigué. También tiene que hacerse efectivo el fondo destinado por el Art. 65 de la Ley de presupuesto 2016. Además, sería conveniente imponer una tasa provincial para los concursos y quiebras radicados en la jurisdicción, pagadera al momento de la distribución de los activos líquidos, con destino a dicho fondo.

Nosotros hemos encontrado problemas en la representación colectiva de las cooperativas, haciéndose necesaria una norma que establezca la representación colectiva de los trabajadores a través de la cooperativa de trabajo; una tarifa de servicios públicos e impositiva diferenciada; la posibilidad de que la cooperativa de trabajadores cuente con gratuidad en la justicia, la formulación de una ley de compra provincial y un esquema de capacitación, asistencia y control a través de las universidades nacionales.

Hay modelos de solución que han propuesto algunas de las leyes provinciales que se sancionaron para el sector, como es el caso de Mendoza o diversos proyectos, como el de Santa Fe.

En Mendoza, la ley provincial Nro. 8874³ recientemente sancionada, estableció un sistema de expropiación temporaria para el caso de las empresas recuperadas y adhirió a un esquema que promueve la compra de los bienes a través de la compensación de los créditos laborales por parte de los obreros. También creó un registro provincial de ERT y estableció la obligación de asistencia técnica y un trato preferencial como proveedores del estado.

La provincia de Buenos Aires tiene mucho para copiar de la ley mendocina, en especial la manera de resolver la cuestión de los bienes, con una norma que posibilite la expropiación temporal, algo que también intentó la ciudad de Buenos Aires.

Alguna vez alguien tiene que empezar a corregir la crisis estructural que tiene la provincia de Buenos Aires especialmente lo vinculado al sistema productivo local, débil y sin ningún tipo de puntal gubernamental. Apostar a las empresas recuperadas es creer en la vitalidad de nuestra economía y en la posibilidad de sostener el sistema cooperativo eficiente y en marcha. Si no damos un golpe de timón, no en mucho tiempo será irremediablemente tarde.

³ <http://www.triviasp.com.ar/files/lmza8874.html>