

MAESTRÍA EN ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA
Instituto del Conurbano
Universidad Nacional General Sarmiento

TESIS DE MAESTRÍA (4º Edición 2009-2011)

Alianzas, poder y políticas públicas para la economía social y solidaria
Análisis del diseño, la producción, la implementación y la gestión de la Ley de
Mercados Productivos Asociativos de Río Negro

Maestranda: Mahuén Gallo

Director: Lucas Becerra

2018

A la necesidad de no bajar los brazos

A las segundas vidas

A Bob y a la Estepa

Agradecimientos

Este proceso arrancó mucho antes que la MAES en mi vida, arrancó desde un enamoramiento que se convirtió en militancia, en discusiones, en nuevos mundos. En responsabilidades y desafíos de los que fui formando parte, recorriendo, aprendiendo, sosteniendo, tantísimos años, en otra vida y en esta. Por eso es necesario recordar y agradecer a todes les que fueron formando parte de este recorrido... agradecer, siempre agradecer.

Al Mercado de la Estepa y al Surcos Patagónicos que existió hasta que Bob partió a otros mundos (organización de la que formé parte por muchos años de mi vida), donde aprendí, me enamoré, discutí y descubrí todo este mundo de la economía social y solidaria desde mi sur al lado del Nahuel.

Especialmente a Bob, que andará viajando y revolucionando cielos en algún lado. Y a Ana, Hernán y familia, Lucía y Mery, Lina, Sonia, Patricia, Carlitos, José Luis, Julieta, todes y cada une de quienes foguearon este transitar e hicieron posible semejante construcción.

A Lucas, porque me atajó cayendo y me permitió aceitar los engranajes intelectuales y no estancarme. Aprendí tantísimo y me propusiste el desafío constante de pensar más allá y no ser mediocre intelectualmente.

A mis compañeros del Centro de Estudios Scalabrini Ortiz, especialmente a Lore, Marie, Juan Cruz, Dieguito, Santi y Andrés, hermanos que la vida da, por renovar la pasión por la discusión de la economía social y la política nacional y popular, todos los días hace tantos días.

A mis MAES (la 4^a cohorte), con los que además de haber transitado un espacio formativo formidable, logramos armar un grupo de amigos y hermanos fantástico. Con tantos

sobrinos, asados, peñas, marchas, noches de estudio, noches de cerveza, charlas interminables y discusiones políticas en ese afán por cambiar el mundo!

Al equipo el IESCT, que me recibió como una más y me alentó en todas las búsquedas. A Hernán, Paula, Santiago, Ricardo, Facundo. Especialmente a Gaby, que en la complicidad de estar trabajando en su propia tesis, me sostuvo en eternos procesos de procrastinación y me orientó en las miles de dudas y búsquedas. LeJaim!

A mis hermanos Lili, Pipe y Lile, siempre ahí, siempre atentos, siempre con amor. A Juan y Manuel.

A mi viejo y a mi Mutti, que fue la que sin querer es culpable de todos estos acercamientos.

A Cristian, mi otro riñón, mi compañero, por sostenerme en los momentos de dudas y nunca dejarme bajar los brazos. A Eluney y todo su mundo por llegar.

Por muchos y tantos proyectos juntos!

A José Luis, y a todo el equipo MAES, por proponer nuevas formas de nuevas formas de discusión y abordaje para pensar siempre otro mundo posible. Gracias por ese traccionar y esta maravillosa experiencia!

Índice

Agradecimientos	2
Introducción	6
1. Marco teórico y metodológico.....	11
1.1. Introducción	12
1.2. Política pública y proceso de policy	14
1.2.1. Los distintos momentos del proceso de construcción de políticas públicas	16
1.2.2. Dinámicas “top-down” y “bottom-up”	22
1.2.3. Procesos de “decision making” y de “non-decision making”	24
1.3. Poder en función de construcción de política pública	27
1.4. Análisis socio-técnico	30
1.4.1. Artefactos, tecnologías y sistemas tecnológicos	31
1.4.2. Relación problema-solución.....	33
1.4.3. Funcionamiento-no funcionamiento y alianzas socio-técnicas	34
1.4.4. Fenómenos de transducción	36
1.5. Metodología de investigación	38
1.5.1. Aclaración metodológica.....	42
2. Caso de estudio	44
2.1. Introducción	45
2.2. El Mercado de la Estepa como sistema tecnológico: condiciones materiales, actores y organización	47
2.2.1. El territorio	48
2.2.2. La población	53
2.2.3. La Organización	55
2.3. Génesis de la ley	58
2.3.1. Construcción del proyecto de ley	59
2.3.2. Construcción y sanción de la ley	68
2.4. El Mercado de la Estepa como objeto modélico.....	73
2.5. La ley y su primer proceso.....	78
3. Qué problema atiende la estabilización de la ley. La ley como proceso endogámico. .	81
3.1. Introducción	82
3.2. La reglamentación de la Ley 4499	83

3.2.1. El Programa de los Mercados Productivos Asociativos.....	85
3.3. La estabilización del sentido de los Mercados Productivos Asociativos.....	87
3.3.1. Los sentidos en la trayectoria.....	88
3.3.2. La estabilización del sentido del artefacto ley a partir de la reglamentación.....	89
3.4. Del Mercado de la Estepa a los Mercados Productivos Asociativos.....	94
3.4.1. La réplica del sistema tecnológico “Mercado de la Estepa”.....	96
3.5. Reflexiones finales en torno a la estabilización.....	100
4. Para quién funciona y para quién no funciona la ley. Sobre la construcción de la ley como alianza socio-técnica.....	103
4.1. Introducción.....	104
4.2. Desafíos a nivel teórico.....	106
4.4. Desafíos a nivel de los procesos de policy.....	114
5. Anexo.....	117
Bibliografía.....	0

Introducción

Este trabajo de tesis recupera la experiencia de la construcción legislativa que implicó el proceso de iniciativa popular de elaboración de la Ley 4499 de Mercados Productivos Asociativos de la Provincia de Río Negro, Patagonia. Dicho proceso es abordado desde un análisis socio-técnico.

La discusión sobre las políticas públicas en la economía social y solidaria ha atravesado transversalmente los distintos niveles y actores del campo, planteando el debate de la necesidad, o no, de contar con legislación que normativice esta otra economía y, de ser así, de qué manera debe darse la construcción de esa legislación y qué aspectos abordar (Comisión Legislación del 2° Foro Hacia Otra Economía, 2012; IPAF Región Pampeana - CIPAF & EEA Área Metropolitana de Buenos Aires, 2013)

Dentro de las distintas experiencias de construcción legislativa en el campo de la economía social y solidaria, la construcción legislativa de la Ley 4499 de Río Negro tuvo la particularidad de haber sido una de las pioneras en la temática. Esta experiencia resultó un antecedente y fue referenciada por propuestas legislativas posteriores en provincias como Neuquén y Mendoza (Jurado y Gallo, 2017; Mesa de la Economía Social Neuquén, 2012; Senado y Cámara de Diputados de Mendoza, 2012). En Río Negro, esta construcción legislativa se logró desarrollar desde la herramienta de *iniciativa popular*, tal como lo estipula la Constitución Provincial (Boletín Oficial n° 4018, 2002; Convención Constituyente de Río Negro, 1988).

Desde el abordaje socio-técnico con el que se analiza la Ley 4499 de Río Negro, se buscó reconstruir la discusión de normativa del caso. Se planteó entonces la siguiente pregunta de investigación: *¿Por qué una ley (tomada como modelo exitoso, pionero o*

incluso, arquetipo de leyes de la economía social y solidaria, generada mediante un trabajo colaborativo, democrático y participativo, no logra dinamizar los concretos procesos productivos que impulsa?

En las próximas páginas, se indagarán los lineamientos que esta pregunta-problema propone, analizando desde un enfoque socio-técnico el proceso de confección, discusión, aprobación e implementación de la Ley 4499. De esta manera, se buscó profundizar en un proceso de construcción legislativo que pone en discusión el proceso de *policy*. Además se reflexionará sobre el funcionamiento y no-funcionamiento de la ley, visibilizando las relaciones de poder entre grupos de actores y tecnologías, desplegadas en los territorios.

La condición de existencia de la ley (las estrategias que fueron desplegadas por los actores y las instituciones para que la ley fuera aprobada) recorrió una trayectoria distinta a la trayectoria de aquellos actores y tecnologías que la ley originalmente buscaba fortalecer. Es por esto que no se lograron activar los concretos procesos de fortalecimiento productivo y comercial que la ley nominalmente buscaba favorecer.

El proceso de gestación e implementación de la ley, que conllevó la escisión y el apartamiento de sus potenciales beneficiarios, generó una dinámica de reificación y universalización de la solución Mercado de la Estepa. Esto inhibió procesos de resignificación y adecuación socio-técnica que permitieran desplegar soluciones apropiadas a los diferentes territorios (geográfico, social, económico y cultural), sobre los cuales la ley rige. Por todo esto, la ley no logró sus objetivos declarados.

Este trabajo se propone los siguientes objetivos:

a) Plantear un marco conceptual para el análisis de procesos de diseño e implementación de políticas públicas orientadas al fortalecimiento de los procesos productivos y comerciales de la economía social y solidaria.

b) Analizar mediante un estudio de caso los procesos de diseño, producción, implementación, gestión y evaluación de la Ley 4499 de “Mercados Productivos Asociativos”.

c) Generar aprendizajes que nutran (sumen como insumo) futuros procesos de conceptualizaciones de políticas públicas para la economía social y solidaria.

El argumento de este trabajo se desplegará identificando cómo se desarrollaron los procesos participativos de los involucrados, en el proceso de *policy* analizado. Para quiénes funcionó y no-funcionó la ley, cuál fue la agenda de soluciones pre-existentes sobre el diseño de la norma, y cómo se estabilizaron los sentidos del funcionamiento en torno a la ley.

En el capítulo primero, se discutirán las herramientas conceptuales que se utilizarán a los fines de este análisis de caso. Se contemplarán tantos aspectos del campo de las políticas públicas, así como también del marco de análisis socio-técnico con el objeto de generar una propuesta analítica novedosa para la discusión de las políticas públicas en la economía social y solidaria.

En el segundo capítulo, se despliega el caso de estudio abordado a los fines de este trabajo, recuperando las condiciones materiales, actores y problemas identificados en el Mercado de la Estepa (desde donde surgieron las primeras demandas de construcción de

una ley). A su vez, este recorrido retoma la génesis de la ley y la constitución del Mercado de la Estepa como objeto modélico en el cual se basa la construcción legislativa abordada. En este capítulo, se ordenan temporalmente los distintos momentos atravesados en la construcción de la ley, identificando tres alianzas socio-técnicas. Se analizan las vinculaciones entre los distintos grupos de actores que van visibilizando de qué manera se fue trasladando el peso en la construcción de la trayectoria socio-técnica abordada.

En un tercer capítulo, se recorrerán las discusiones pertinentes a la estabilización del sentido de la ley, atendiendo las distintas significaciones que fueron atribuidas por los actores de los grupos involucrados, así como también el proceso endogámico que atraviesa esa construcción significativa.

En un cuarto y último capítulo, se retoma, a partir del caso abordado y el análisis realizado, la construcción de la Ley 4499 como alianza socio-técnica y se analiza la forma en que se desplegó su funcionamiento y no-funcionamiento a lo largo del proceso, llegando a un momento final de imposición del sentido de la ley.

Finalmente, se formulan las conclusiones de este trabajo y las reflexiones que el mismo habilita para la discusión de políticas públicas orientadas al campo de la economía social y solidaria en nuestro país.

1. Marco teórico y metodológico

1.1. Introducción

En este apartado se dará cuenta de las herramientas analíticas que son utilizadas a los fines de abordar el caso de la Ley 4499 de Mercados Productivos Asociativos de la provincia de Río Negro. Para ello, se retoman en un punto los debates que se han dado en las distintas ramas del análisis de las políticas públicas y el *policy process*, identificando aspectos a considerar y construyendo el entramado herramental necesario para este trabajo. Por otro lado, se recuperan herramientas analíticas del marco de análisis socio-técnico, que aparece en esta propuesta como aporte novedoso para el abordaje de políticas públicas, en general, y para las políticas públicas de la economía social y solidaria, en particular.

El marco conceptual de este trabajo de tesis se construye a partir de una triangulación teórica¹, que pone en discusión las teorías presentadas en el análisis del objeto de estudio, que es el proceso construcción de ley mencionado. De esta manera, se reúnen dos campos analíticos, que se verán entrelazados para mejorar el acercamiento al objeto planteado.

El abordaje conceptual desde el análisis de las políticas públicas busca recuperar el proceso de *policy* como herramienta analítica en cuanto a la construcción de políticas, como forma de abordaje de la Ley 4499 desde su génesis hasta su reglamentación y su falta de ejecución. Por otra parte, incorporar los mapas de actores y artefactos que propone el análisis socio-técnico a partir de sus trayectorias y alianzas socio-técnicas permite visualizar de qué manera se han ido dando las dinámicas del proceso de política pública

¹ La *triangulación teórica* consiste en el uso de múltiples perspectivas, más que de perspectivas singulares en relación con el mismo set de objetos. Este proceder permite, a su vez, una mayor fiabilidad metodológica de contrastación con múltiples abordajes teóricos al analizar el estudio de caso abordado (Rodríguez Ruiz, 2005).

abordado. Otro de los aspectos necesarios a tener presente en este análisis es de qué manera se expresaron las distintas dinámicas de poder dentro del proceso y en el marco de las alianzas entre actores y artefactos. Estas dinámicas de poder fueron expresando modificaciones en agendas, en construcción de problemas y en posicionamiento de los actores involucrados.

Por último, al existir cercanía con el caso de estudio, es necesario recurrir a estrategias metodológicas que permitan garantizar cierta objetividad en el proceso de análisis. De esta manera, Irene Vasilachis De Gialdino (1993) plantea que:

La triangulación es un plan de acción que le permite al sociólogo superar los sesgos propios de una determinada metodología, el proceso de múltiple triangulación se da cuando los investigadores combinan en una misma investigación variadas observaciones, perspectivas teóricas, fuentes de datos y metodologías (Vasilachis De Gialdino, 1993, p. 32).

La propuesta de trabajo desde una triangulación permite indagar sobre campos teóricos diversos pero que se ven potenciados en su complementación. Además, logra así distanciar la cercanía del caso de estudio abordado, para lograr un análisis de carácter más objetivo para el lector de este trabajo.

1.2. Política pública y proceso de *policy*

Algunos autores entienden el proceso de *policy* como una serie de eslabones que, a los fines analíticos, supone una secuencia. Otros, por el contrario, afirman que no se requiere una secuencia para entender la construcción del proceso (Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, 2013; Schlager, 2010). Si bien las distintas corrientes analíticas clasifican esos eslabones del proceso de forma distinta, todos acuerdan en que es necesaria la definición de la problemática abordada, más allá de la dinámica que el proceso luego adquiera.

A partir de la definición de una problemática, comienza el proceso de la incorporación en la agenda pública y luego en la agenda institucional. Este planteo supone, además, una doble opción frente a la mutación de una problemática determinada en una cuestión social: la respuesta y la no respuesta por parte del Estado (entendido en sentido amplio). Esto es, la acción o la omisión por parte del Estado, entendiendo la omisión como un tipo de respuesta que da cuenta de la desestimación de esa cuestión social (Oszlak y O'Donnell, 1995). En este planteo de Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell, se incorporan dos elementos al análisis de la política pública que permiten complejizar la mirada. Por un lado, los autores plantean la no acción o no respuesta como una opción frente a una cuestión social. Por otro lado, posicionan al Estado en un lugar central (es el que actúa por acción u omisión) frente a la cuestión social. Incorporan, a su vez, el interrogante respecto de la importancia que tiene que adquirir una problemática para convertirse en cuestión social. Un factor determinante es el sector social del que provenga, puesto que existen grupos sociales con más capacidad para instalar problemáticas que otros. Este planteo se puede complementar con la atribución de sentido que cada grupo de actores otorga a la

problemática a trabajar, así como también con la forma en que los factores de poder y de imposición de sentido fueron ejercidas durante el proceso de *policy* (Hill, 2005).

Las discusiones planteadas por Michael Hill (Hill, 2005) en relación con el denominado proceso de *policy* brindan herramientas conceptuales necesarias para trabajar en el análisis del caso estudiado. El autor entiende el proceso de *policy* como un proceso político complejo, donde los actores son variados: políticos, grupos de presión, actores de la sociedad, funcionarios y técnicos públicos e incluso son los futuros destinatarios en algunos casos. La propuesta es entender la política pública como parte de un proceso dinámico, donde todos estos sujeto confluyen con intereses y ejercicio de poder distintos.

Cuando hace mención al proceso de *policy*, Hill ofrece un recorrido por las diversas discusiones que ocupa la definición de este concepto. Es así que, retomando su planteo, se identifica como proceso de *policy* al conjunto de etapas comprendidas desde la enunciación de un problema, su discusión pública, la incorporación a la agenda política, la toma de decisiones, la implementación, evaluación, hasta la finalización de una política. Esto, sin embargo, no deja de ser un tipo de proceso ideal con el cual buscar entender el circuito o proceso de las políticas.

El proceso de *policy*, entendido como una concatenación de etapas, implica un desafío analítico, ya que es necesario considerar los riesgos de un análisis disociado de cada etapa del proceso. Si se desconoce el proceso, puede plantear un acercamiento errado a lo que concretamente sucede.

Dentro del proceso de *policy*, se busca identificar la red de decisiones que conllevó la construcción legislativa del caso estudiado, así como también reconocer a los distintos actores y grupos de poder que se encontraron involucrados en esa red de decisiones (Hill, 2005).

1.2.1. Los distintos momentos del proceso de construcción de políticas públicas

Al buscar comprender el proceso de construcción de una política pública, es necesario acordar cuáles serán los momentos que se identifican como parte de ese proceso. Para esta tesis, se tomará como parte del proceso de construcción de una política pública el diseño, la implementación, la gestión y, por último, la evaluación.

El abordaje del proceso de la construcción de políticas públicas desde un enfoque procesal (Jaime, Dufour, Alessandro, y Amaya, 2013) ha involucrado distintos debates en torno a la cantidad de etapas o fases de ese proceso. Las diferencias en la cantidad de etapas se vinculan específicamente con el momento que es considerado como fundacional del proceso. Por otra parte, dentro de la recuperación de las distintas miradas al respecto, Aguilar Villanueva propone reordenar el denominado “ciclo de las políticas públicas” en fases compuestas por los debates desarrollados por distintos autores que trabajan el tema, desde una mirada integral de concatenación de momentos o etapas (Aguilar Villanueva, 1993; Jaime et al., 2013).

Para ello, en este trabajo se recuperan los debates del campo de las políticas públicas que plantean distintos autores, identificando, a partir de esos aportes, las discusiones que se desarrollan en la definición de cada fase, entendida como conjunto de preguntas analíticas. Las fases que se retoman, a los fines de este trabajo, se identifican de la siguiente manera:

- a) La primera fase incluye distintos aspectos entre los cuales se encuentra la *definición del problema* por parte de los distintos grupos de actores involucrados y su consecuente incorporación a, primero, la *agenda pública* y,

luego, la *agenda institucional* (Jaime et al., 2013).

La definición del problema se encontró fuertemente vinculada al momento siguiente de incorporación a la agenda pública. En este acuerdo o por lo menos en la decisión respecto a cuál es la problemática a abordar, fue necesaria una discusión entre los actores que participaron de esta fase en particular, tal como plantean Cobb y Elder (1971): “los problemas de políticas son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad” (Cobb y Elder en Jaime et al., 2013, p. 92), dado que cada grupo de actores entendió esa realidad de modo diverso.

La incorporación de una problemática en la agenda es un tema ampliamente debatido por autores como Cobb, Elder (1972) y Kingdon (2014), que se han especializado en la definición de los problemas a la hora de su incorporación en el debate público. En este sentido, es interesante recuperar, de qué manera se conformó la agenda pública y cómo la problemática allí instalada logró instalarse en la agenda institucional. Al considerar que la formación de la agenda supuso una red de decisiones, la misma implica un proceso donde los actores que participaron de la definición de la problemática se vieran afectados según el tipo de agenda abordada (Kingdon, 2014).

La *agenda pública* refiere a la agenda que le es propia a la comunidad política y atiende problemáticas de carácter más general (como la ecología, la producción, la salud, etc.). En cambio, la agenda institucional refiere a problemáticas de carácter específico y define los problemas de modo preciso.

En esta primera fase de diseño, se desarrollaron distintas relaciones asimétricas y de expresiones de poder, donde los actores involucrados fueron ponderando

sus propias agendas en la negociación con los demás actores o grupos de actores, al buscar establecer la agenda en común. Los autores Cobb y Elder y Kingdon plantean que ciertos aspectos de la agenda pública ingresen a la agenda institucional, mayormente no se logra el camino inverso. Para Kingdon, en el caso de la agenda institucional, ésta es llevada adelante por funcionarios públicos y agentes estatales o políticos de turno, que tienen una agenda propia, con objetivos y metas que no necesariamente recogen los emergentes de la *agenda pública*. Es por ello que la relación de poder se desarrolló de forma asimétrica al verse involucrados actores con agencia distinta (Kingdon, 2014).

Otro aspecto a considerar es qué sucede cuando “se introducen así en el proceso de decisión organizacional toda suerte de problemas y tipos de solución, a granel, con diversos niveles de análisis y prueba, con diversos propósitos, prioridades, procedimientos y tiempos.” (Aguilar Villanueva, 1993). Este proceso es denominado *garbage can* porque supone una organización cuasi anárquica de la prioridad de problemáticas identificadas, ya que habilita a los actores intervinientes a volcar todos los intereses y acciones posibles (sin jerarquizar u ordenar) en un solo diseño de política (Aguilar Villanueva, 1993).

b) La segunda fase, refiere al *diseño de la política pública*, comprende la cadena de acciones que van desde la formulación del problema en agenda hasta la enunciación de la política (Jaime et al., 2013), lo que conforma un proceso en sí mismo. Este proceso supone, para algunas perspectivas teóricas, un comienzo claro y preciso en cuanto a la definición del problema a abordar, aunque con una meta de carácter difuso en su implementación. Una vez definidos problema y agenda en la fase anterior, se llega a la elaboración del

texto legislativo (que es lo que compete a este trabajo), o programa, regulación, normativa, entre otros. Aquí se dio la incorporación de actores que no fueron los que necesariamente discutieron o participaron de la fase anterior.

Las distintas perspectivas de los actores involucrados en esta fase implican el ejercicio del poder en cuanto a la imposición de la mirada sobre un problema:

“la inclusión de una cuestión en la agenda es el resultado de un proceso de competencia entre asuntos y necesidades y confrontaciones de perspectivas sobre el problema (...), los actores con más recursos no solo tienen la capacidad para influenciar esos procesos, sino que también la tienen para determinar los enunciados mismos de los problemas.” (Jaime et al., 2013, p. 97).

En esta fase, las relaciones que entablan los actores intervinientes suelen ser asimétricas en cuanto al ejercicio del poder, ya que es clave al momento en que la problemática definida se transforma en texto legislativo, como resultado de las distintas disputas en torno a su definición. Como resultado de estas disputas, se define el diseño de las políticas públicas desde la perspectiva que logra estabilizar su mirada.

c) La siguiente fase corresponde a la *gestión de la política pública* que, en este caso, referirá a su ejecución e implementación. Aquí se involucra al aspecto más burocrático del Estado, su autoridad de aplicación, los funcionarios que ejecutan la política pública en cuestión y las tensiones que devienen de la interrelación con actores diversos en el distrito en el que es ejecutada. Si bien se vincula en algunos aspectos a las fases anteriores, se consideran aquí aspectos de tipo más operativo en cuanto a la puesta en marcha y ejecución de la política

pública.

En esta fase, se presentó una nueva construcción de sentido respecto de la problemática a la que la política pública busca dar respuesta, así como también de la política pública en sí. Esta construcción es realizada por los actores que están en la ejecución de la política pública (que no suelen ser los mismos que participaron de las fases anteriores), quienes atribuyen significantes que pueden reforzar o disentir con los objetivos primeros con lo que la política pública fue pensada. Aquí nuevamente aparece la cuestión del poder en cuanto a los sentidos que imperan en la ejecución de la política. La ejecución de la política involucra directamente a la autoridad de aplicación definida para tal fin y, como tal, a los funcionarios vinculados.

d) Por último, la fase de *evaluación de la política pública* abarca el último eslabón, pero ha tenido un desarrollo analítico desde los años 60. Presupone la revisión de la política pública. El debate acerca de esta etapa se centra en cuanto a sus objetivos: si la evaluación es de utilidad para reformular la política, o si sus resultados tienen incidencia en los decisores, o en tal caso, si habilita o no fondos para determinadas políticas. Los autores que se dedican a trabajar la evaluación de políticas en términos amplios (incluyendo la evaluación de programas, proyectos y políticas en sentido concreto) desarrollaron distintas miradas sobre la necesidad y la utilidad de esta etapa. Así, autores como Weiss, Pichardo Muñoz y Cronbach son recuperados por Jaime y otros (2013), confluyendo en la multiplicidad de abordajes posibles (Jaime et al., 2013).

La evaluación implica el entramado desde distintas miradas, permitiendo así un

análisis de la política pública en contexto. Otra mirada aporta pensar la evaluación como parte del ciclo de vida de la política (Jaime et al., 2013), en tanto parte transversal dentro de las fases anteriormente mencionadas, cuyos resultados sirven para volver a trabajar en la definición del problema y en el diseño de la política.

En línea con este aspecto, a los fines de este trabajo, se entenderá la evaluación como

“(…) criterio en la gestión de los programas públicos y no simplemente como un momento de la planificación atraviesa todo el ciclo de vida de una política, fortaleciendo los conectores entre la entrada del problema en la agenda pública, las vías de implementación y la construcción de los resultados finales.”

(Pichardo Muñoz, 1997, en Jaime et al., 2013, p. 115)

Desde un enfoque procesal, una de las precauciones a contemplar en el análisis del proceso de políticas públicas es la disociación que podría establecerse entre las fases o etapas (no tomando el conjunto integralmente). Los actores involucrados en cada una de ellas muchas veces no son coincidentes. Las tareas operativas, los intereses, las presiones, las estrategias de poder, entre otros aspectos, hacen cada fase distinta y, a la vez, parte de un mismo proceso.

Existen numerosas críticas al modelo de análisis secuencial de los procesos de política públicas; sin embargo, a los fines analíticos, es una herramienta conceptual de interés para este trabajo. Este abordaje permite entender la construcción de la política pública como un proceso complejo e integral, multidimensionado, que no puede seccionarse porque generaría una mirada sesgada. Para ello, se establecerán recortes por

fases y recortes temporales referidos al caso de estudio abordado.

1.2.2. Dinámicas “*top-down*” y “*bottom-up*”

Al analizar el proceso de construcción de las políticas públicas desde un enfoque procesal, el denominado “punto de partida” para el análisis suele ser la definición del problema y su colocación en agenda. En este punto de partida, se pueden dar dos dinámicas distintas, que le dan direccionalidad al accionar de los actores involucrados: *top-down* y *bottom-up*. Estos marcos conceptuales han tenido una fuerte impronta en los años 80, en cuanto al desarrollo de los modelos de implementación de la política pública.

El modelo llamado *bottom-up* surge a principios de los años 70 respaldado por un buen número de estudios de caso y poniendo en debate la preferencia de este abordaje a la hora de pensar la implementación de las políticas, cuando hay una diversidad de actores involucrados (sin ejercicio de un poder institucionalizado, por ejemplo) o cuando la política analizada atiende a discusiones locales o regionales (Sabatier, 1986).

Sabatier recupera los debates que se dieron entre los teóricos de ambas corrientes en la discusión de la implementación entre los décadas 70 y 80, y llega a ciertas conclusiones acerca de las circunstancias en las que es preferible uno u otro abordaje. En el caso del modelo *bottom-up*, lo entiende como más apropiado al recuperar las dinámicas locales de los actores involucrados y cuando la definición del problema no se enmarca en alguna política ya existente a nivel estructura estatal (Sabatier, 1986). Por otra parte, determina que el modelo *top-down* es de mayor utilidad a la hora de analizar casos en los que hay una política inserta en un programa político dominante, o al momento de definir el abordaje de implementación en referencia a los recursos a utilizar.

A esto se suman los aportes analíticos de Mauricio Schuttenberg, que plantea que el

proceso de implementación de políticas *top-down* supone que los gobernantes y altos funcionarios pueden “desde las alturas” determinar y controlar los agentes que intervienen en el proceso de ejecución y los diversos aspectos técnicos y procedimentales. En contraposición a este proceso, el autor incorpora el marco interpretativo *bottom-up* (Tamayo Sáez, 1997), que enfatiza el papel de los actores en el territorio. La implementación de una política significa desarrollar un conjunto de prácticas y operaciones a través de una organización concreta para lograr objetivos en una localidad determinada que beneficien a una población. Sin embargo, hay que tener en cuenta que cuando se repasan los objetivos de los programas, se encuentra que su realización depende directa o indirectamente de la acción del personal local (Schuttenberg, 2006).

Al revisar el proceso de implementación, se pueden identificar los dos modelos mencionados: el modelo denominado *top-down*, o de arriba hacia abajo, refleja una concepción jerárquica del funcionamiento de las políticas públicas, donde lo que importa es la decisión, que ésta sea acatada y que se cumpla en sus propios términos. Las críticas que este modelo acarrea radican en que, muchas veces, esta direccionalidad oculta o, por lo menos, no recupera los aportes de los procesos sociopolíticos al momento de la implementación (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varonne, 2008). A su vez, el modelo *top-down* se centra en lo que los autores denominan *jerarquía-control*. Las recomendaciones que surgen a la luz de este modelo hacen hincapié en el mando, el control, la coordinación y la reducción del número de actores para simplificar la implantación. Los resultados del perfeccionamiento de los sistemas de control, la mejora de la decisión y la comunicación en el proceso de implantación han demostrado, no obstante, ser insuficientes para asegurar su eficacia. El modelo *top-down*, agotado en su capacidad prescriptiva, ha dado paso a un modelo alternativo de comprensión de la implantación de

las políticas públicas.

Autores como Michael Hill (2005) proponen pensar más allá de los modelos de implementación *top-down* y *bottom-up*, focalizando metodológicamente en la reconstrucción del proceso de *policy* y visualizando si se cumplieron los objetivos que se habían propuesto en el desarrollo de esa política pública. Esta propuesta busca mapear “hacia atrás” el proceso identificado (Hill, 2005). En este sentido, el autor plantea que “(...) el tema de discusión aquí, sobre las maneras de ir más allá del debate de *top-down* y *bottom-up*, es reconocer que habrá varias maneras en las cuales los actores intentarán ejercer un control previo sobre el proceso de implementación” (Hill, 2005, p. 185).

Esta perspectiva es la que se busca retomar en el trabajo que aquí se presenta.

1.2.3. Procesos de “*decision making*” y de “*non-decision making*”

Es posible distinguir tres dimensiones en las que el poder se ejerce y despliega a través del dominio del proceso de toma de decisiones y establecimiento de la agenda política (Lukes (1974) en Hill, 2005). La primera dimensión plantea el ejercicio de poder “observable” entre actores acerca de problemas clave. Esta dimensión está más identificada con el abordaje pluralista del poder. La segunda dimensión observa el poder que se plasma de modo encubierto entre actores en conflictos potenciales o temas sensibles. Y la tercera dimensión refiere al poder que busca moldear o influir en las acciones de otros. Esta tercera dimensión implica que hay un conflicto latente.

En este marco, los procesos de *decision-making* plantean la toma de decisiones de manera explícita. Los actores (siguiendo la teoría del incrementalismo) deciden de modo pragmático y de esa manera desarrollan estrategias a partir de políticas o relaciones anteriores; su toma de decisiones no es aislada y no es impermeable a experiencias

anteriores. Por ello, el *decision-maker* es un actor clave, pero a la vez cargado de disputas y tensiones de procesos políticos anteriores al actual. Es necesario considerar este hecho porque da cuenta de relaciones de poder con distintas instituciones y actores y de las tensiones propias de esos procesos.

Entendemos el proceso de *decision-making* como una elección entre alternativas posibles, que para los enfoques de la teoría racional se resuelven con la información necesaria. Se puede plantear cuáles serían las alternativas entre las que hay que elegir y realizar la respectiva evaluación de las consecuencias posibles frente a cada alternativa, para lo cual la teoría racional supone una comparación entre las opciones, antes de que el *decision-maker* tome la decisión racionalmente correcta.

Desde el abordaje del incrementalismo, en cambio, el proceso supone medidas y decisiones incrementales, lo que evita errores entre alternativas mal elegidas o decisiones mal tomadas por parte del *decision-maker*. La diferencia radica en que el decisor busca mejorar un problema y no encontrar o llegar a la solución idílica final. De esta manera, va ajustando los objetivos a medida que se van sucediendo las acciones, en vez de tener preestablecidas las metas (Braybrooke y Lindblom (1963) citado en Hill, 2005). Aquí aparece uno de los factores propios de las teorías del poder, ya que en los abordajes pluralistas las influencias en favor de determinados grupos (ya sean de poder económico, o político, entre otros) permiten que el incrementalismo se desarrolle en ese sentido.

Por otra parte, surge el *nondecision-making* que supone la práctica de limitar el alcance del *decision-making* a temas menos problemáticos de la comunidad, como la manipulación de los valores, instituciones y otros aspectos (Bachrach y Baratz (1963) en Hill, 2005). El *nondecision-making* logra que los potenciales problemas a discutir y a ser incorporados en la agenda no lo sean, que no alcancen a ser disputados en la agenda pública

y, menos aún, pasen a ser parte de la agenda institucional o gubernamental. Esto implica relaciones de poder que buscan apaciguar las posibles construcciones de cuestiones sociales a ser consideradas.

1.3. Poder en función de construcción de política pública

Los enfoques con los cuales los procesos de elaboración de políticas públicas son abordados plantean herramientas analíticas que permiten comprender y analizar las dinámicas de dichos procesos. Es necesario para esta tesis, recuperar las perspectivas que discuten el poder en la construcción de estas políticas. Entender al poder como parte de la construcción de las políticas públicas, permite incorporar desde el abordaje socio-técnico las dinámicas y agencia de los actores que participan del proceso estudiado.

Hay dos grandes enfoques teóricos que desarrollan la relación del poder y las políticas públicas: el *enfoque de la teoría racional* y el *enfoque del incrementalismo*.

El *enfoque de la teoría racional* tiene sus orígenes en los años 60. Parte de la suposición de la existencia de un individuo racional que tiene la capacidad de ordenar y clasificar la información que obtiene para, a partir de allí, tomar la mejor decisión racionalmente posible. Este enfoque supone el individualismo metodológico weberiano, por una parte, y el supuesto de la racionalidad individual economicista, por otra. Esto implica individuos que puedan contar con información empíricamente contrastable, en base a la cual se toma la mejor decisión existente. Este individuo racional minimiza costos y maximiza beneficios. El poder es entendido como centralizado, es decir, dicho individuo posee toda la información disponible para la toma de decisiones, y es partícipe de todo el proceso de las políticas públicas.

Por otra parte, el *enfoque del incrementalismo* sostiene que, si bien el individuo sigue siendo el actor central dentro de la toma de decisiones, no puede abarcar todas las fases del proceso de políticas públicas. Es decir, la toma de decisiones por parte del actor se limita a cada una de esas fases y va afianzado o reformulando su accionar en base a la

resolución de las distintas discusiones con los demás actores. En este sentido se entiende que este actor va incrementando “paso a paso” su intervención, de forma progresiva, pero marginalmente, en la realidad (Jaime et al., 2013).

Dentro de la teoría incrementalista, el acceso a la información es disperso. Este escenario incierto propone actores diversos, con intereses distintos, que elaboran alianzas o confrontan en un proceso muy dinámico de discusión de los problemas. La elección de alternativas no busca tener la mejor solución racional, sino una solución satisfactoria. El poder se considera disperso entre varios actores distintos, cuyas agendas propias tensionan los procesos.

Las teorías del poder se traducen en dos ejes fundamentales a la hora de discutir el análisis de los procesos de *policy*: por un lado, el que refiere a la concentración o fragmentación del poder; y, por otra parte, el eje ligado a la distribución de ese poder de modo igualitario o desigual. A la hora de pensar los procesos de *policy*, el análisis desde estos ejes permite retomar el rol del Estado y cómo éste aparece como otro actor, que se encuentra presente (y con intereses propios) en el debate. En términos amplios, para autores como Hill, el ejercicio del poder en los procesos de *policy* se ve expresado en las distintas alianzas que se desarrollan en cada tipo de gobierno. En gobiernos más representativos, el tipo de alianzas van a ser distintas a las establecidas en gobiernos de tipo elitista, así como también la mayor presión de grupos de interés se plasma de diversas formas según la representatividad que ese gobierno posea. Estos aspectos constituyen uno de los puntos principales dentro de las teorías del poder, ya que al involucrar a los distintos actores que ejercen potencial influencia en el proceso de construcción de las políticas públicas, permiten un análisis más integral (Hill, 2005).

Teniendo en cuenta la finalidad de este trabajo, el argumento se fortalece si se suma

a las discusiones sobre el poder desde el enfoque racional y el incrementalismo el planteo desarrollado por la teoría pluralista, cuyo mayor exponente es Robert Dahl.

Dahl plantea que el poder se distribuye entre distintos grupos de poder de una sociedad, a tal punto que ninguno es el dominante, pero, a su vez, ninguno tiene influencia en la toma de decisiones dentro del proceso de *policy*. Su argumento se basa en que las fuentes de ese poder son las que se encuentran distribuidas de modo desigual entre individuos y grupos.

La *teoría pluralista* supone un sistema político donde el poder es difuso y fragmentado y la capacidad de influir de los grupos de interés dependerá de los recursos de los que se hagan poseedor y de su capacidad de agencia. Otro aspecto relevante es el carácter relacional entre actores (sean estos individuos, grupos u otro tipo de organización). Esta perspectiva incorpora lo vincular entre los actores dando cuenta de que el aspecto relacional del poder implica hablar de actores con intereses disímiles.

Otras perspectivas plantean que el poder opera en dos aspectos: abiertamente a nivel de las negociaciones en temas claves desde la denominada la “movilización de las influencia”; o a través del *nondecision-making*, que se ocupa de que algunos problemas no lleguen al proceso de construcción de políticas.

Teniendo en cuenta la finalidad de la investigación, se entenderá el poder como parte de la vinculación racional en el proceso de *policy* estudiado, y cómo estas vinculaciones son construidas a partir de las distintas disputas de las que participan tanto actores como artefactos.

1.4. Análisis socio-técnico

La propuesta de abordaje analítico a través de la triangulación teórica planteada para este trabajo supone la vinculación entre el análisis socio-técnico y el estudio de las políticas públicas. Esta triangulación resulta conveniente, sobre todo, para abordar casos de la economía social y solidaria, donde las dinámicas y entramados de actores dan cuenta de un proceso organizativo distinto y el análisis socio-técnico brinda herramientas en ese sentido.

En relación con los aportes que el análisis socio-técnico realiza al estudio de las políticas públicas, autores como Grau, Íñiguez-Rueda y Subirats (2010) entienden que dicho análisis permite comprender las vinculaciones entre actores, en red y de forma relacional. Gracias a este aporte, es posible abordar no solamente las relaciones de poder que se presentan en un proceso de *policy*, sino también incorporar al análisis tanto a actores humanos como no-humanos con agencia. Esta agencia da cuenta, entonces, de relaciones y atribuciones de sentido significativas al momento de comprender las dinámicas que están detrás del proceso de *policy* analizado (Grau, Íñiguez-Rueda, y Subirats, 2010).

De esta manera, se entiende que el análisis socio-técnico constituye, a los fines de este trabajo, un marco analítico que plantea un aporte novedoso en el abordaje de los procesos de *policy*. Desde este marco analítico, se plantea analizar la relación entre los actores, artefactos y las relaciones de poder ejercidas como parte de la conformación de una alianza socio-técnica.

Una alianza socio-técnica es definida como una coalición de elementos heterogéneos implicados en el proceso de construcción de *funcionamiento/no-funcionamiento* de una tecnología. Las alianzas constituyen movimientos de alineamiento y

coordinación (Callon, 1992) de artefactos, ideologías, regulaciones, conocimientos, instituciones, actores sociales, recursos económicos, condiciones ambientales, materiales, etc. que viabilizan o impiden la estabilización de la adecuación socio-técnica de una tecnología y la asignación de sentido de funcionamiento (Maclaine Pont y Thomas, 2012; Thomas, 2012). Las alianzas socio-técnicas dan cuenta del funcionamiento o no funcionamiento de una tecnología. No siempre se trata de coaliciones auto-organizadas; de hecho, en algunos casos son planificadas (como las coaliciones políticas) (Thomas, Santos, & Fressoli, 2012).

El proceso de *policy* que es objeto de la tesis será analizado desde las distintas alianzas que conforman la trayectoria socio-técnica abordada. Para ello, se entenderá la Ley 4499 como artefacto. Esto permitirá realizar un abordaje de las distintas relaciones de poder, de los grupos de actores y de los sentidos que fueron atravesando la construcción de esta política pública.

1.4.1. Artefactos, tecnologías y sistemas tecnológicos

Plantear un análisis desde las alianzas socio-técnicas supone dar cuenta de los componentes que éstas comprenden y de las maneras en las que son entendidos. Cada uno de los actores, grupos de actores o artefactos que componen una alianza da cuenta de ciertas capacidades de agencia y atribuciones de sentidos que configuran las distintas relaciones de esa alianza.

Un artefacto, siguiendo a Winner (1985), tiene política, agencia o es el resultado de distintas disputas y acuerdos. El tener agencia o atributos políticos por sí mismo, hace que la vinculación de los distintos grupos de actores con el artefacto dependa de la atribución de

sentido o del funcionamiento/no funcionamiento que tenga para cada grupo (Pinch, T. J. y Bijker, 2008; Winner, 1985).

Otro de los conceptos analíticos que hacen a este marco teórico y que será de utilidad para el caso estudiado son los denominados sistemas tecnológicos. La noción ha sido desarrollada por Thomas Hughes (2008), que entiende que un sistema tecnológico “soluciona problemas o satisface objetivos haciendo uso de cuantos medios son disponibles y apropiados (...) los sistemas tecnológicos contienen diversos, complejos componentes orientados en términos de problema-solución. Son construidos y moldeados socialmente” (2008, p. 222).

Esta perspectiva permite comprender al Mercado de la Estepa como un sistema tecnológico en sí mismo, dada la cantidad de componentes y la relación *problema-solución* que abordó en su construcción. Por otra parte, tal como plantea Hughes,

“los sistemas tecnológicos también incluyen organizaciones (...) artefactos legislativos, tales como leyes regulativas, igualmente pueden ser parte de los sistemas tecnológicos. Debido a que están socialmente construidos y adaptados para funcionar dentro de sistemas” (2008, p. 70).

En estos términos, al haberse constituido la ley, se construyó como producto, y se desprende de la construcción social que compone al sistema tecnológico del Mercado de la Estepa. A fines analíticos, este proceso de *policy*, pone en debate las relaciones de poder que implicaron la atribución de sentido que le dio cada uno de los grupos de actores en las alianzas socio-técnicas analizadas hasta llegar a una estabilización del sentido de la ley.

El Mercado de la Estepa debe entenderse como un sistema tecnológico, ya que lo compone una forma de organización social que le es propia y que supone una construcción histórica que, en este caso, data desde fines de los años 90. A su vez, el artefacto de la Ley

4499 es producto de ese sistema tecnológico y lo compone, así como también lo excede y pasa a ser objeto de las alianzas a analizar en este trabajo. Es por eso que la propuesta del análisis socio-técnico permite ordenar los distintos aspectos que hicieron al proceso de *policy* planteado y dar cuenta de la triangulación teórica propuesta.

1.4.2. Relación problema-solución

Las relaciones *problema-solución* constituyen construcciones socio-técnicas (Bijker, 1995; Thomas, 2008), que implican relaciones de poder expresadas en la disputa de sentido de dichos problemas. Al intervenir distintos grupos de actores en el caso abordado, la identificación de las relaciones *problema-solución* planteadas por cada uno, permite dar cuenta de las disputas de poder y de atribución de sentido que ese proceso de *policy* supuso en cada una de las etapas recortadas. Cada grupo de actores atribuyó un significado distinto al artefacto en cuestión, construyendo, por lo tanto, distintas conceptualizaciones de cuáles fueron las relaciones *problema-solución* aparejadas. Los *problema-solución* son relacionales y supusieron una vinculación entre los distintos grupos de actores en la lucha por el sentido hasta lograr su estabilización.

El artefacto ley, dio cuenta de esta flexibilidad interpretativa, a partir del sentido que le atribuyó cada grupo de actores. Adicionalmente Becerra plantea que “el concepto de relación problema-solución se hace rico analíticamente cuando se entiende que cada grupo social relevante (producto de la flexibilidad interpretativa) genera su propio problema, y por extensión, su propia solución” (2015, p. 42).

Las relaciones *problema-solución* suponen que no hay problemas definidos objetivamente ni *a priori*. Así, entendiendo las alianzas socio-técnicas como vinculaciones donde las construcciones y estabilizaciones de sentido suponen relaciones de poder, cada

grupo de actores configura su propio *problema-solución*. Es por eso que el conocimiento generado en estos procesos *problema-solución* es en parte codificado y en parte tácito (sólo parcialmente explicitado: signado por prácticas cotidianas, desarrollado en el marco del proceso de toma de decisiones), ya que supone relaciones vinculares y relaciones de poder (Thomas, 2012).

1.4.3. Funcionamiento-no funcionamiento y alianzas socio-técnicas

El “funcionamiento” o “no-funcionamiento” de una tecnología es una relación interactiva. Es resultado de un proceso de construcción socio-técnica en el que intervienen elementos heterogéneos: sistemas, conocimientos, regulaciones, materiales, financiamiento, prestaciones, entre otros aspectos. Es posible plantear que se construye funcionamiento en el marco de procesos de adecuación socio-técnica: procesos auto-organizados e interactivos de integración de un conocimiento, artefacto o sistema tecnológico en una trayectoria socio-técnica, socio-históricamente situada (Thomas y Buch, 2008).

A la hora de pensar la relación de funcionamiento/no-funcionamiento de un artefacto, Bijker plantea que hay que entenderla como una evaluación socialmente construida y no ya una propiedad del mismo artefacto (Thomas, 2008). Se puede plantear entonces que el funcionamiento/no-funcionamiento de un artefacto se vincula con su flexibilidad interpretativa, lo que da cuenta de que para cada grupo de actores, un determinado artefacto puede funcionar o dejar de hacerlo. En esta línea, Pinch y Bijker entienden que la diferenciación hay que hacerla entre el *explanans* del artefacto y su *explanandum*. El *explanans* refiere a las propiedades del artefacto *per se*, y el *explanandum* a cómo ese artefacto tiene utilidad o adquiere funcionamiento según los intereses del grupo de actores que lo están interpretando. En el caso analizado, el funcionamiento/no

funcionamiento de la ley, entendida como artefacto, varió según el sentido que le atribuye cada grupo de actores. Esto no significa que el artefacto tiene esas propiedades *per se*, sino que adquiere sentido según el abordaje que se haga de él (Bijker, Hughes, y Pinch, 1987).

A esto se suma que el sentido que logró imponerse como imperante del artefacto interpretado, lo que supuso una estabilización de sentido. Esta estabilización es resultado de que, en el marco de distintas disputas de poder, algún grupo de actores logró hacer prevalecer el funcionamiento y sentido que entiende para un artefacto en particular (Thomas, 2008).

La noción de alianza socio-técnica complementa como mecanismo de análisis la articulación entre artefactos, materiales, conocimientos y actores que conforma la red que viabiliza o restringe las posibilidades de funcionamiento/no-funcionamiento de una tecnología.

1.4.4. Fenómenos de transducción

Uno de los aspectos que desarrollan Thomas y Dagnino (2005) es el modo en que muchas veces se toman las políticas públicas y se las traslada a otro contexto socio-histórico, esperando los mismos resultados que en donde fueron originalmente pensadas. Son conocidos los distintos tipos de políticas o programas de tipo “enlatados” que se aplicaron a nivel latinoamericano con propuestas desde el Banco Mundial o demás entes transnacionales.

Para tomar en consideración estos aspectos como parte de las alianzas socio-técnica, es necesario tener presente que justamente es esa alianza la que se ve modificada a la hora de trasladar un artefacto legislativo de un contexto a otro. Los grupos de actores que le atribuyen sentido ya no son los mismos, por lo cual la flexibilidad interpretativa de dicho artefacto se ve modificada.

Para esta discusión, ambos autores plantean el concepto de transducción, que definen como “un proceso auto-organizado de alteración de sentido que aparece cuando un elemento (idea, concepto, mecanismo o herramienta heurística) es trasladado de un contexto sistémico a otro” (Thomas y Dagnino, 2005, p. 19). En estos términos, se puede dar cuenta del intento de replicar o re replicar un elemento al trasladarlo a un nuevo contexto.

Cuando se plantea la réplica de un elemento, política, artefacto, no se toma en consideración el contexto en donde éste es trasladado y se supone que su funcionamiento es como en el contexto de origen. En cambio, cuando se habla de “reaplicación”, lo que se plantea justamente es la necesidad de dar cuenta del contexto en el cual se interviene con el nuevo elemento, política o artefacto con el objeto de adaptarlos al contexto en el que se inserta. Esto supone una articulación de nuevas alianzas con nuevos actores que darán y construirán sentidos alrededor de ese elemento nuevo. Retomando a Fonseca (2009),

autores como Smith, Fressoli y Thomas plantean que la “reaplicación de tecnologías implica: a) reproducción adecuada del espacio local; b) la apropiación por parte de la población local; y c) la evaluación de resultados para nuevas re-aplicaciones” (2014, p. 116).

En este trabajo se diferenciarán en la transducción la réplica de la re-aplicación para dar cuenta de la adecuación o no de la inserción de un nuevo elemento en un contexto distinto.

1.5. Metodología de investigación

Como decisión metodológica, se realizará un abordaje desde la perspectiva cualitativa al recuperar las prácticas que constituyeron el proceso de construcción de políticas públicas de la Ley Provincial 4499 de Mercados Productivos Asociativos de la provincia de Río Negro. Se tendrán en consideración los distintos grupos de actores que se vincularon en las distintas alianzas recuperadas y las atribuciones de sentido que configuraron la flexibilidad interpretativa de ese artefacto. Las relaciones de poder que estabilizaron ese sentido y la conformación de la trayectoria socio-técnica en cada una de las alianzas abordadas (Bijker, 1995; Sautu, Boniolo, Dalle, y Elbert, 2005) también serán parte del trabajo.

Como punto de partida, es necesario remarcar que la Ley 4499, considerada como proceso de *policy* en esta investigación, se entenderá como artefacto a los fines analíticos. Esta decisión metodológica radica en la flexibilidad interpretativa que la ley adquiere y el modo en que los distintos grupos de actores se vincularon con ella a partir de los intereses propios de cada grupo expuestos en las relaciones desarrolladas.

Este enfoque, a su vez, se complementa con los registros de fuentes primarias y entrevistas realizadas a los actores e informantes clave del caso. Es por ello que esta investigación es de carácter cualitativo (Sautu, Boniolo, Dalle, y Elbert, 2005). Por otra parte, tal como se mencionó anteriormente, al trabajar desde un abordaje socio-técnico, se realizaron tres recortes temporales, uno para cada alianza socio-técnica estudiada. En cada alianza, se da cuenta de las vinculaciones de los distintos grupos de actores entre sí y de qué manera se fue poniendo en debate el funcionamiento/no-funcionamiento de la ley.

Las entrevistas realizadas se desarrollaron desde el procedimiento de “bola de

nieve”, que implicó un primer acercamiento aleatorio (o no necesariamente, esto se decide según el caso) a determinados actores clave, a los que luego se les pidió un vínculo con otros actores pertinentes a la investigación (Valles, 2007). Es necesaria la aclaración respecto a la cercanía y participación en el proceso del caso de estudio, con lo cual las vinculaciones con los informantes clave y el acceso a fuentes primarias se han visto facilitados desde un comienzo.

Al contar con distintos marcos analíticos, se establece como abordaje metodológico la triangulación teórica, a partir de dos marcos teóricos distintos puestos en debate a través del caso de estudio elegido para este trabajo (Rodríguez Ruiz, 2005). Sumado a los aportes de Rodríguez Ruiz, Sánchez Vázquez plantea que la propuesta de triangulación como estrategia metodológica tiene como objetivo

“(…) incrementar la validez de los resultados de una investigación mediante la depuración de las deficiencias intrínsecas de un solo método de recogida de datos y el control del sesgo personal de los investigadores. De este modo puede decirse que cuanto mayor es el grado de triangulación, mayor es la fiabilidad de las conclusiones alcanzadas (Denzin, 1970)” (2013, p. 72).

A su vez, especifica que la triangulación teórica es aquella que toma “diferentes teorías para el abordaje del mismo tipo de objetos” (2013, p. 72).

En función de ello, se considerarán como parte de la triangulación teórica abordada los siguientes marcos teóricos:

- a) Por un lado, las herramientas conceptuales de las teorías sobre políticas públicas. Aquí se tomarán conceptos como proceso de *policy*, agenda, dinámicas *top-down* y *bottom-up*, diseño, gestión e implementación de la política.

- b) Por otra parte, se complementa el abordaje anterior tomando el marco analítico conceptual del análisis socio-técnico, que da cuenta de la conformación de una trayectoria socio-técnica, desagregada en este trabajo en tres alianzas socio-técnicas. A la vez, se trabajará con conceptos como flexibilidad interpretativa, funcionamiento/no-funcionamiento, relaciones *problema-solución*, réplica y reaplicación, artefactos y las relaciones de poder que están en el trasfondo de estas vinculaciones.

Asimismo, ambos marcos teóricos cruzarán analíticamente el caso seleccionado:

- a) El caso de estudio abordado ocupa un recorte temporal determinado, que va desde los primeros lineamientos expuestos en el proyecto de ley de la Ley 4499 hasta el decreto reglamentario. En este sentido, se identifican tres momentos: el momento de la formulación del proyecto de ley; la promulgación de la ley; y, por último, la elaboración del decreto reglamentario.

La elección y recorte del caso fueron motivadas por las condiciones en que ese proceso de *policy* fue gestado, en el marco de una iniciativa popular, lo que le otorgó un carácter más bien único al caso (hay contados casos en Argentina que hayan atravesado el proceso desde esta metodología o herramienta cívica). Por otra parte, una vez llevado adelante el decreto reglamentario, publicado en el Boletín Oficial de enero de 2011, no se llegó a su implementación efectiva.

En ese año se sumó, una reestructuración ministerial en la provincia rionegrina a partir del cambio de gestión en diciembre de 2011. A partir de ese momento, la autoridad de aplicación indicada en el texto legislativo fue disuelta (junto al Ministerio de Producción).

La ejecución del Programa de Mercados Productivos Asociativos no fue asignada a otro área ministerial hasta el momento (Secretaría Legal y Técnica. Dirección de Iniciativa Legislativa, 2012). Es por esto que el recorte que se realiza toma en consideración un período limitado de existencia del proceso de *policy* que atraviesa la Ley 4499.

En lo relativo a los recortes temporales identificados para este trabajo y a su abordaje, se tomaron los siguientes documentos divididos en tres etapas analíticas distintas. Las primeras dos etapas se abordan en el capítulo 2, mientras que la última etapa se recupera en el capítulo 3:

a) Para el recorte temporal 2005-2007, se trabajarán los siguientes documentos, correspondientes a las primeras elaboraciones del proyecto legislativo y a la convocatoria a presentar el respectivo aval:

→ Boletín “Productores de la Estepa” N°1, de septiembre de 2006; y
“Productores de la Estepa” N°2, de noviembre de 2006.

b) Para el recorte temporal que abarca 2008-2010, se tendrán en cuenta tres documentos que corresponden al momento de presentación del proyecto legislativo a la Legislatura, los fundamentos y su efectiva sanción:

→ Fundamentos en la presentación del proyecto de Ley a la Legislatura
468/2008 (27 de junio 2008)

→ Proyecto de Ley presentado a la Legislatura 468/2008 (27 de junio de
2008)

→ Ley 4499 sancionada (Boletín Oficial 4794, 14 de enero de 2010)

c) Para el recorte temporal que va de 2010-2011, años en los que tiene lugar el

proceso de reglamentación de la ley ya promulgada, se analizarán los siguientes registros:

- Propuesta de Reglamentación (Versión Surcos Patagónicos)
- Propuesta de Reglamentación (Versión Subsecretaría de Economía Social. Min. Producción – RN)
- ANEXO I. Decreto 1083/10 (Reglamentación de la Ley 4499; Boletín Oficial 4896, 06 de enero de 2011)
- ANEXO II. Decreto 1083/10 Programa de Promoción de los Mercados Productivos Asociativos (Boletín Oficial 4896, 06 de enero de 2011)

1.5.1. Aclaración metodológica

En este trabajo, tal como fue mencionado anteriormente, se realizará un abordaje del caso de estudio definido como Ley 4499 de Mercado Productivos Asociativos. Esto supone dar cuenta de un caso dentro de la economía social y solidaria cuyo carácter excepcional radicó en haber logrado una legislación para el sector y en haberse constituido desde una metodología participativa como lo es la iniciativa popular.

El caso en sí, al pertenecer al sector de la economía social y solidaria, permite que el abordaje analítico que se haga de él no busque profundizar en los debates de dicho sector, sino más bien se proponga el desafío de pensar, desde otros marcos analíticos, propuestas de análisis. Esta propuesta analítica, se entiende, permitirá nutrir con herramientas conceptuales y propuestas de trabajo nuevas al sector de la economía social y solidaria.

Este trabajo se ha planteado como desafío un abordaje de caso desde una perspectiva novedosa. Este punto es el más desafiante, así como también pretende ser el

aporte original de la tesis. Se considera que incorporar nuevos marcos analíticos para pensar la economía social y solidaria y problematizar su institucionalización fortalecerá la propuesta de pensar otra política para otra economía.

2. Caso de estudio

2.1. Introducción

La construcción, desde la iniciativa popular, de la Ley Provincial 4499 de Mercados Productivos Asociativos de la Provincia de Río Negro es el caso de estudio que se va a presentar en este trabajo. Se analizará su diseño, producción, implementación y gestión. Para el análisis de la elaboración de la ley, se presentarán, por un lado, los grupos de actores que han participado de ella; por otro lado, se trabajará a partir de la construcción de las alianzas socio-técnicas que dan cuenta del proceso de *policy* de la normativa abordada.

En este capítulo, se recorren dos de las alianzas socio-técnicas que compusieron la trayectoria socio-técnica analizada. Para ello, se realizan los siguientes recortes temporales:

a) El período 2005-2007, que comprendió la génesis de la propuesta legislativa. Se vincularon dos grupos de actores en esta primer alianza: el grupo que se denominará “promotor de derechos”, compuesto por los actores que se vinculan al Mercado de la Estepa “Quimey Piuké” (Mercado de la Estepa); a su vez, se suma otro grupo integrado por actores que entendieron la iniciativa de construcción legislativa como una propuesta normativa a acompañar, pero no con la misma atribución de sentido. A este grupo de actores se lo denominará “impulsor normativo”.

b) El período 2008-2010, que abarcó un segundo momento de presentación del proyecto y fundamentación de la ley en la Legislatura Provincial de Río Negro. El proyecto fue acompañado por las 12.352 firmas de aval. Luego de la presentación, se realizó un trabajo de articulación con los actores partícipes de lo que sería la sanción de la Ley 4499 en diciembre de 2009.

La interacción que se dio permite analizar las relaciones que se establecieron entre los actores que conformaron tanto el grupo “promotor de derechos” como el “impulsor

normativo”, en función de la ley (entendida como artefacto) y el sistema tecnológico Mercado de la Estepa. A su vez, permitirá entender los cambios que se van presentando en cada recorte temporal analizado, esto es, comprender las modificaciones en las relaciones *problema-solución* que cada grupo de actores plantea como sentido de la ley. Si bien existen modificaciones en los actores que se van incorporando, son siempre los mismos grupos de actores, el grupo de actores “promotor de derechos” y el grupo de actores “impulsor normativo”.

Las alianzas socio-técnicas consideradas en este capítulo buscan dar cuenta de las disputas de poder que implicó la atribución de sentidos a un artefacto, en este caso la ley. De esta manera, cada uno de los grupos de actores que intervino en la trayectoria, se fue imponiendo uno sobre otro a partir de la agencia que ejerce en el proceso de *policy*.

2.2. El Mercado de la Estepa como sistema tecnológico: condiciones materiales, actores y organización

Si bien el proceso de *policy* abordado en la construcción de la Ley 4499 recorre temporalmente desde los primeros registros de noviembre de 2006 hasta la promulgación del decreto reglamentario de la Ley de Mercados Productivos Asociativos en 2011, en este capítulo se tomarán los dos recortes temporales indicados en la introducción (de 2006 hasta el 2009, cuando es aprobada la ley): a) por una parte, la formulación de las primeras ideas y planteos que conformaron al proyecto de ley; y b) por otra parte, el período durante el cual se produjo la incorporación de nuevos actores y se desarrollaron las discusiones para impulsar la promulgación de la Ley 4499.

Para el análisis socio-técnico propuesto, se entenderá al Mercado de la Estepa como un sistema tecnológico (Hughes, 2008), tomando en consideración la construcción histórica que supone, así como también sus distintos componentes y la organización que supone. En este sentido, dicho sistema tecnológico se reconstruye analizando el territorio del Mercado de la Estepa, su población y, por último, la organización que lo caracteriza.

Los tres apartados desarrollados a continuación dan cuenta de la conformación de la organización interna del Mercado de la Estepa, entendiéndolo como sistema tecnológico y, a la vez, como objeto modélico a la hora de pensar la ley. La experiencia del Mercado de la Estepa es, hasta hoy en día, uno de los ejemplos más fuertes en organizaciones de la economía social y solidaria en Argentina y tiene la particularidad de ser una experiencia organizacional única.

2.2.1. El territorio

La provincia de Río Negro tiene la particularidad de contar con tres localizaciones productivas muy fuertes, a saber, la zona andina (principalmente vinculada al turismo), la zona del valle alto, medio e inferior (con una producción frutihortícola diversificada) y la zona atlántica (dedicada a las exportaciones y producciones pesqueras). La zona sur de la provincia se denomina estepa rionegrina. La estepa, como tal, se caracteriza por ser un territorio climática y geográficamente castigado, donde es difícil el desarrollo de emprendimientos productivos. Además, su población habita en su gran mayoría zonas rurales (agrupados y dispersos, los pobladores rurales representan el 12,9% de la población provincial)².

La producción rionegrina se diversifica en distintas ramas agropecuarias (frutas y hortalizas principalmente), siendo las explotaciones de este tipo uno de las caracterizaciones productivas centrales. Las actividades económicas en la provincia se componen de distintas explotaciones agropecuarias (EAPs), cuya mitad se encuentra en la zona del valle rionegrino (Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia, 2012, en adelante PRODERPA). Del total de las EAPs de la provincia, el 89,9% son considerados pequeños productores según la tipificación que realiza el PROINDER³. A partir de estos datos, se observa que, del total de los pequeños productores, más de la mitad se ubica en la zona sur de Río Negro, identificada como la estepa (PRODERPA, 2012, p. 23).

² INDEC - Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Procesado con Redatam+SP, CEPAL/CELADE.

³ Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios Adicional. En su documento titulado “Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario”, se define que, en la provincia rionegrina, se considera pequeño productor a aquel que tenga extensiones de hasta 5000 has.. A su vez, para que un productor sea considerado pequeño depende de la productividad propia de la zona en la que produce.

Según el estudio del PRODERPA, el 94,8% de los pequeños productores rionegrinos se dedican a las actividades ganaderas; dentro de estos, el 84,4% a los ovinos. Esto representa un 11,7% del total de las cabezas ovinas producidas nacionalmente (PRODERPA, 2012)⁴.

Las unidades domésticas de los pequeños productores en la estepa rionegrina están conformadas por quienes resuelven sus necesidades conjuntamente y contribuyen a la reproducción ampliada de la vida de la misma (Coraggio, 2004). Estos productores tienen una doble realidad productiva que se explica a partir de dos tipos de producción nucleados en una misma unidad doméstica, concordantes con las estrategias laborales de la estepa. Por un lado, se visualiza un trabajo mercantil de explotación de productos exportables (en los distintos rubros agropecuarios, tanto frutihortícola como de producción ovina). En ese marco, se da la participación como peón de estancia de los grandes terratenientes o productores. Por otro lado, se da un trabajo, a la vez, reproductivo y mercantil, desde la producción a pequeña escala de economías familiares de venta local y con un fuerte anclaje territorial y cultural, que corresponde a la estrategia de producción propia.

En la producción lanera, la provincia rionegrina representa el 8,18% de la producción nacional exportable de lanas Merino y Corriedale.⁵ Esta producción requiere de un tipo de superficie extensiva y depende de una variación de precios internacionales que condicionan el mercado lanero local.

Según la caracterización de los sistemas ovinos criollos en la Patagonia que realizan Monzón, Lanari, López, Zubizarreta y Subiabre (2012), se puede identificar que el 99% de

⁴ Es menester aclarar que el último Censo Agropecuario es de 2008; no existen datos estadísticos oficiales posteriores.

⁵ Según datos de la Federación Lanera Argentina. Consultada en: <http://www.flasite.com/ftp/anual.pdf>

los productores plantea esta doble realidad productiva: por un lado, majadas de hasta 250 animales Merino (para exportación), que son cuidadas por el hombre mayoritariamente; por otro lado, las mujeres sostienen, a la par, majadas de entre 20 y 25 animales, de un tipo de oveja criolla (de oveja Linca, con animales adquiridos hace 20 años o más, que tienen la característica particular de poseer una lana de doble fibra, que la hace única y de elección predilecta para los productores y productoras artesanales).

Luego de la erupción del volcán Puyehue en 2011, la mayor parte de los productores perdió sus majadas por la ceniza. La Estación Experimental Agropecuaria INTA Bariloche (en adelante EEA INTA Bariloche), junto con el Estado provincial, inició un programa de reinscripción de ovejas Linca para repoblar la Línea Sur.⁶ La lana de este tipo de ovejas no es exportable, pero es de utilidad para las producciones locales. El 75% de las familias conserva estos animales por su lana y carne, lo que constituye parte de un legado cultural familiar (Monzón, Lanari, López, Zubizarreta, y Subiabre, 2012).

En el caso de la producción frutihortícola, sucede algo similar. Por un lado, existe la producción exportable o de comercialización tradicional (dependiente de precios impuestos por grandes compradores y condicionada por los exportadores); y, por otro lado, hay una producción de tipo familiar, de comercialización en distintos espacios informales como lo son los mercados o ferias. Esto también refleja distintos tipos de trabajo dentro de las unidades domésticas de los productores.

Esta doble realidad se plantea, entonces, como expresión de dos tipos de circuitos productivos, uno de carácter tradicional, con fuerte presencia de fluctuaciones de precios dependientes de mercados internacionales o de acopiadores exportadores; y otro de carácter

⁶ Para más información sobre el programa de repoblamiento de ovejas linca, véase la web https://www.rionegro.com.ar/region/con-nuevas-borregas-renace-la-esperanza-en-el-sur-CTRN_7141427

familiar o asociativo, que comercializa en espacios feriales o mercados, y cuya producción está diversificada en distintos rubros (lana hilada, tejida a dos agujas, telar, lana teñida; productos frutihortícolas en conserva, procesados, etc.).

Este último circuito productivo es el que plantea el tipo de producción y trabajo que buscó atender el Mercado de la Estepa. De esa clase de trabajo se quiso dar cuenta en la propuesta legislativa iniciada por los mismos productores del Mercado. Estas expresiones más cercanas a la economía social y solidaria, así como también a formas de la economía mixta tienen un fuerte anclaje en el subsistema de la economía popular (Coraggio, 2011; Diéguez, 2009). Los productores de la economía popular, originalmente trabajadores informales, son los que hoy integran el Mercado de la Estepa. Es con este grupo de productores que se propuso el trabajo desde Surcos Patagónicos y se conformó el Mercado de la Estepa.

La Asociación Civil Surcos Patagónicos se conformó como organización social y política de Dina Huapi, precursora del Mercado de la Estepa. Su trabajo radicaba en la articulación de los pequeños productores desde fines de los años 90, siendo principalmente su zona de influencia la Línea Sur. A través de proyectos y convenios de colaboración, Surcos Patagónicos logró involucrar, en distintos momentos del desarrollo del Mercado de la Estepa, a distintas instituciones para que ayudasen a la consolidación de dicho mercado. Entre ellas, se pudo articular con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de la Estación Experimental Agropecuaria Bariloche (INTA EEA Bariloche), con el Programa Social Agropecuario (PSA, que luego pasó a ser Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y, en la actualidad, tiene rango de Secretaría), con la Asociación Gente Nueva (de San Carlos de Bariloche), la Fundación Avina, la Vicaría de la Fraternidad (Viedma), la

Asociación Participación Ciudadana (Ushuaia), así como también con organizaciones locales y provinciales.

En el trabajo con los productores de la estepa, se fueron realizando distintos talleres organizados conjuntamente por el Mercado de la Estepa y Surcos Patagónicos. En ellos, ya en 2005, se identificó la falta de reconocimiento de los productores como trabajadores. Este aspecto se convirtió en la principal problemática a atender. A esto se sumaban los temas relativos a la seguridad social, tarifas diferenciales en logística, transporte, servicios de luz, gas y electricidad, instancias formativas y, por último, la facilitación a instrumentos de financiación para los productores (Boletines “Productores de la Estepa” 1 y 2 de noviembre de 2006).

Los productores que conforman el Mercado de la Estepa habitan la denominada Línea Sur de Río Negro, que cruza la provincia de cordillera a mar por el recorrido de la Ruta Nacional n° 23. Esta ruta atraviesa las localidades de Aguada Cecilio (155 hab.), Valcheta (3867 hab.), Ramos Mexía (973 hab.), Sierra Colorada (1542 hab.), Los Menucos (5187 hab.), Aguada de Guerra (126 hab.), Maquinchao (2949 hab.), Ingeniero Jacobacci (6261 hab.), Clemente Onelli (114 hab.), Comallo (1497 hab.), Pilcaniyeu (823 hab.) y, por último, Dina Huapi (3730 hab.).⁷

Sus características geográficas y climáticas hacen de la estepa de la línea sur uno de los territorios únicos más singulares de nuestro país, con un clima, flora y fauna únicos en

⁷Según datos del Censo 2010, INDEC. En los orígenes del Mercado de la Estepa, lo que hoy se conoce como la localidad de Diana Huapi, constituía uno de los barrios o suburbios de la localidad de Bariloche, con su Comisión de Fomento. El 15 de abril de 2008, su legislatura optó por su conformación como localidad, lo que le dio una nueva y distinta jerarquía. El crecimiento poblacional ha sido considerable: entre el censo de 2001 y el de 2010, aumentó un 69% la cantidad de habitantes.

su tipo.⁸ Esto ha limitado la diversificación de su producción, restringiéndola a la actividad agropecuaria de características principalmente informales, con el doble circuito económico que se explicó con anterioridad. A estas condiciones, se suman dificultades de acceso a instituciones educativas, al transporte público y al trazado de caminos, así como también complejidades en las oportunidades de trabajo.

2.2.2. La población

El Mercado de la Estepa se empieza a delinear en 1999, impulsado por Surcos Patagónicos, con un grupo de productores de la zona de chacras de Dina Huapi. En su origen, constituyó una estrategia de los productores para comenzar a vender sus productos en la ruta 237 (ahora la ruta nacional 40). La necesidad de encontrar un lugar para vender la producción fue la excusa para comenzar el armado de un espacio colectivo y predominantemente asociativo, que incorporó a productores de la zona de Dina Huapi y, principalmente, de la Línea Sur.

Luego de consolidar un grupo inicial de productores, en 2003 se inauguró el edificio del Mercado de la Estepa y, con ello, comenzó formalmente la comercialización de productos y artesanías elaborados por los integrantes de los grupos que se habían formado hasta entonces. Al año siguiente, se llevaron a cabo distintas capacitaciones sobre economía social y solidaria, organización comunitaria y otros temas técnicos referidos a la producción en lana y cuero. A medida que se iban sumando parajes nuevos, se ampliaban los grupos de productores ya existentes. Se continuó trabajando en el fortalecimiento de la organización y en la capacitación de los productores. Con ello también fue aumentando, de manera

⁸ En estudios realizados por un período de 30 años (de 1982 a 2011), se estableció que la precipitación promedio en las localidades mencionadas es de 200 mm anuales (del Barrio y Martín, 2012).

sostenida, el volumen de ventas anuales (en un 30% anual aproximadamente)⁹. También se reforzó la participación en ferias y exposiciones en diversos lugares del país, en articulación con políticas públicas de carácter nacional.

La propuesta de elaboración de una ley de economía social para la provincia de Río Negro partió de la discusión de los socios de las dos asociaciones civiles de Dina Huapi, del Mercado de la Estepa y de Surcos Patagónicos, si bien el objetivo de una y otra organización se planteaban como distintos.

Los socios del Mercado, provenientes de distintos parajes de la Línea Sur, en muchos casos realizaban un viaje de hasta siete horas (desde el paraje Laguna Blanca hasta el Mercado son 165km de ripio en su mayoría), ya que la ruta nacional 23 “Perito Moreno” era de ripio y contaba con escaso transporte público¹⁰. Por estos condicionamientos, se establecieron formas de organización de los productores asociados en los parajes, que luego -a través de los representantes de cada comunidad- se articularon con el Mercado de la Estepa. De esta manera, se logró dar fluidez a la organización, al circuito productivo y a los pagos correspondientes.

Es importante considerar que la composición demográfica de los productores del Mercado se caracteriza por estar compuesta en un 95% por mujeres, que, anteriormente a la participación en este espacio, no tenían una vinculación continua con un lugar de comercialización, sino más bien dependían de los denominados “mercachifles”. En total,

⁹Estudio del Mercado solicitado por Surcos Patagónicos para el período 2003-2009.

Luego de la erupción del complejo volcánico Puyehue-Cordón Caulle, en junio de 2011, se redireccionaron las obras de pavimentación de la ruta nacional 23 desde la localidad de Dina Huapi hacia la Línea Sur para hacer frente a la emergencia económica producida por dicha erupción (se contrató mano de obra local para las obras). El primer decreto para asfaltarla fue de 1965. A partir de 2003, se impulsó la licitación del asfalto por parte de Vialidad Nacionalidad y, actualmente, se encuentra en un 60% asfaltada (<http://bariloche2000.com/noticias/leer/que-porcentaje-de-la-ruta-23-se-encuentra-pavimentada/95941>). Nota 19/12/15, consultada el 07/01/18

suman más de 300 familias vinculadas productiva y organizativamente al Mercado de la Estepa como organización.

2.2.3. La Organización

El Mercado de la Estepa planteó su organización en dos planos: uno interno y otro externo. La organización interna corresponde a la incorporación de asociados, las asambleas, el sistema de atención, el acuerdo sobre la construcción de los precios, entre otros aspectos. El plano organizativo externo corresponde a las estrategias de articulación con actores diversos desde el comienzo de la conformación del Mercado de la Estepa. Ambos planos, el externo y el interno, conforman el andamiaje territorial y de entramados productivos y políticos del Mercado, así como también desde lo estratégico político con Surcos Patagónicos. La incorporación de nuevos asociados al Mercado de la Estepa depende de un procedimiento específico consensuado en su reglamento interno. Los socios del Mercado deben conformar un grupo de productores comunitarios como requisito para poder ingresar (correspondiente al paraje de proveniencia de cada socio): no se permite sumar productores aislados. Cada grupo (todavía hoy) se organiza eligiendo a un representante por paraje y consensuando la calidad de las artesanías que son enviadas para la venta. El/la representante de cada paraje es quien nuclea todas las artesanías producidas en el paraje y las traslada al Mercado de la Estepa.

Por otra parte, en cada paraje, se realizan asambleas periódicas de carácter rotativo con una frecuencia semestral (atendiendo a las dificultades de distancias se estableció rotar la locación de la asamblea). La atención al público también es rotativa e involucra a los asociados de los distintos parajes y de Dina Huapi. A los asociados de los parajes más

lejanos, la atención les corresponde una o dos veces al año, considerando el viaje y la necesidad de quedarse a pernoctar en el Mercado de la Estepa.

Los productos llegan al Mercado de la Estepa con el precio establecido por los mismos productores, según costos y acuerdos comunitarios. En el caso de los productores laneros, esto implica considerar las cotizaciones de la fibra a nivel internacional y nacional (asesorados por técnicos de INTA). A los precios consensuados por los productores, se suma un 10% para la manutención del local (que incluye gastos fijos, seguros, insumos, etc.).

Se llevan registros de pagos y de entrega. Cada artículo entra con el nombre del productor que lo elaboró y del paraje de donde proviene. Al realizar una venta, el cliente se lleva la identificación de quien elaboró ese producto, lo que le da la identidad a esa producción. Una vez vendida la producción (y no antes), cada productor recibe el pago correspondiente, ya que el Mercado de la Estepa no le “compra” la producción a sus socios ni trabaja por consignación, sino que, en un sistema de atención al público rotativo, “todos venden lo de todos”.

Según sus socios, el Mercado de la Estepa es un “espacio de intercambio que nos da unidad, es decir en donde todos los integrantes venimos a ofrecer lo que producimos”. Y su nombre “nos da identidad, que es lo que reflejan nuestros productos, ya que utilizamos los recursos y la materia prima que nos brinda el ambiente en el que vivimos y también reflejan el saber hacer propio de quienes vivimos en la estepa” (Gallo, 2010)¹¹.

En estas expresiones, se puede observar la combinación de la organización a nivel

¹¹ En base a las entrevistas realizadas para la tesis de grado “Estrategias de reproducción social en grupos poblacionales que transitan de una economía formal a una economía solidaria. El caso de la Línea Sur de Río Negro en el Mercado de la Estepa ‘Quimey Piuké’” (2010).

territorial con la dinámica de funcionamiento dentro del espacio del Mercado propiamente dicho. Esto da cuenta de la conformación del Mercado como sistema tecnológico, junto con todos sus componentes.

A la vez, el Mercado de la Estepa se plantea como objetivos de este sistema tecnológico:

“Mejorar la calidad de vida de los productores y artesanos socios del Mercado; promover la Economía Social a través de la comercialización artesanal en forma directa al consumidor, para mejorar los ingresos de las familias ligadas al Mercado; impulsar y valorar el trabajo participativo y asociativo como medio para el desarrollo, auto sustentación y crecimiento de las familias; rescatar y valorar las antiguas técnicas de producción para que cada artesanía y producto exprese la idiosincrasia de cada comunidad; establecer un lugar de referencia para promover el desarrollo de proyectos productivos y turísticos en la estepa; promover un espacio para la demostración de las expresiones culturales y artísticas de la región; rescatar y afianzar los valores culturales e históricos de sus comunidades”¹².

¹² Ver www.mercadodelaestepa.com.ar

2.3. Génesis de la ley

El Mercado de la Estepa surgió con un primer objetivo de conformarse como espacio de comercialización y reconocimiento a los trabajadores rurales de la estepa históricamente relegados.¹³ Sin embargo, esto no significó que se pudiera dar respuesta a todas las demandas que los productores rurales fueron planteando en materia de derechos del trabajador.¹⁴

A partir del año 2005, se comenzó con un relevamiento en conjunto del Mercado y Surcos Patagónicos, para recuperar las demandas de los productores, dándole forma a una demanda conjunta. Se resolvió trabajar desde la herramienta legislativa de la iniciativa popular¹⁵, dando lugar a un trabajo colectivo y el apoyo de los pequeños productores de la provincia (haciendo hincapié en las zonas productivas y en la región de la estepa). La iniciativa popular supone la presentación de un proyecto de ley ante la Legislatura con el aval del 3% del padrón electoral, cuyo tratamiento debe tener lugar en el plazo de 12 meses.

La posibilidad de presentar un proyecto legislativo que luego se convirtiera en una ley adquirió mucha importancia para el grupo de actores identificados como los productores de la estepa. Aquí comienza a delinearse la ley como artefacto. Las características de un artefacto surgen, entre otras cosas, por la atribución de sentido que cada grupo de actores le dé.

En consecuencia, se observaron las distintas instancias de discusión que atravesó la construcción legislativa y, como tal, las alianzas socio-técnicas que fueron concatenando

¹³ Este argumento es tomado en la “Fundamentación” del Proyecto de Ley presentado en la Legislatura de Río Negro el 27 de junio de 2008.

¹⁴ Si bien ya fue mencionado, hay que volver a destacar que el Mercado de la Estepa no es un empleador, sino una asociación civil, cuyos socios son los productores que comercializan su producción en ese espacio físico y tienen la posibilidad de participar de otros espacios de comercialización si así lo quieren.

¹⁵ La iniciativa popular figura en la Constitución Provincial de Río Negro, en su artículo 2°.

los distintos momentos. Cada alianza se modificó según la instancia de negociación en que se encontraba, conformando así la trayectoria socio-técnica de la construcción de la ley. Las instancias o momentos identificados se corresponden con la documentación que establece la institucionalización de cada etapa.

A los fines de observar el proceso de construcción y cambio de los fundamentos de la ley, se recuperaron las primeras propuestas de los productores del Mercado de la Estepa y Surcos Patagónicos. Estos materiales permitieron contrastar los distintos momentos de la construcción legislativa y observar, así, si esos fundamentos efectivamente se sostuvieron a lo largo del proceso, así como también considerar a qué agenda de qué grupo social relevante responde cada una de las versiones del proyecto de ley y la ley finalmente sancionada. Es necesario considerar de qué manera se formaron cada una de las relaciones *problema-solución* planteadas por cada uno de los grupos sociales relevantes, hasta la estabilización de relación *problema-solución* como resultado de las disputas de poder.

Dentro de las distintas instancias temporales que fueron documentadas, se observa la articulación entre distintos actores del grupo “promotor de derechos” y el grupo “impulsor normativo”. Ambos grupos expresan distintas consideraciones respecto de los fundamentos del proyecto legislativo hasta su efectiva sanción. Estas instancias mencionadas (y los cortes temporales que se identifican) se corresponden a una serie de documentación de registro elaborada por Surcos Patagónicos (de divulgación pública e interna de la organización).

2.3.1. Construcción del proyecto de ley

Tal como fue mencionado al comienzo de este capítulo, a nivel analítico se identifican dos grupos cuyos actores se relacionan a través de las distintas instancias que

atravesó la construcción legislativa (ver ANEXO 1). Estas instancias se observan en las tres alianzas socio-técnicas reconstruidas (de las cuales se analizan dos en el presente capítulo), que expresan los recortes temporales que conforman la trayectoria socio-técnica de la construcción de la Ley 4499 de Mercados Productivos Asociativos.

Si bien se identificaron a modo analítico dos grupos de actores, los actores que conformaron cada uno se ven modificados en función de la instancia de discusión dentro de la construcción legislativa que atiende la trayectoria socio-técnica trabajada. A continuación, se caracterizan los grupos que forman parte de las alianzas socio-técnicas.

El primer grupo de actores que se identificó en esta alianza socio-técnica es el denominado “promotor de derechos”, que estuvo conformado por dos actores puntuales: a) los productores del Mercado de la Estepa y b) la Asociación Civil Surcos Patagónicos. Para este grupo “promotor de derechos”, su relación *problema-solución* era el reconocimiento como trabajadores independientes (cuentapropistas) a los productores del Mercado de la Estepa. En función de eso, desarrollaron un “problema” que atiende dos situaciones: por un lado, la legislación vigente no daba respuesta a los derechos de estos trabajadores; por otro lado, como trabajadores de la economía social y solidaria requerían normativa y derechos específicos. Esta construcción del problema estuvo acompañada de un tipo de solución particular: era necesario un cambio legislativo. Así, el grupo promotor atribuye a la construcción de la “ley” el sentido de constituirse en una solución a los problemas (detectados durante el diagnóstico) que fueron identificados entre los productores del Mercado de la Estepa y Surcos Patagónicos.

En la fundamentación del proyecto de ley y los primeros documentos que elaboró el grupo de actores “promotor de derechos”, se menciona una cantidad de demandas de

derechos de diversos orígenes o planteos, sin un ordenamiento prioritario, conformando una agenda de demandas tipo *garbage can*. Esto significa que se involucraron todos los reclamos y reivindicaciones posibles y que una multiplicidad de demandas (sin prioridad ni eje conductor) aparecían en un mismo nivel de prioridad (Jaime et al., 2013). En entrevistas realizadas en el marco de una investigación anterior (Gallo, 2010), los productores del Mercado planteaban la potencial ley como la solución a su reconocimiento como ciudadanos, en términos amplios. Se puede observar que la construcción de sentido para con el artefacto ley es propia del grupo de productores del Mercado de la Estepa.

Los actores de este grupo de “promotor de derechos” se articulaban con el Mercado de la Estepa como sistema tecnológico, tanto como parte de uno de sus componentes, así como también desde un lugar de reconocimiento de esa forma organizativa y de abordaje de distintos *problema-solución* que el sistema suponía (Hughes, 2008). Los productores del Mercado de la Estepa eran entendidos dentro de este sistema tecnológico como trabajadores de la economía social y solidaria. Como tales, en los primeros registros de los productores del Mercado¹⁶, aparece fuertemente la necesidad de poner en valor la implementación de la cadena de valor de dichos productores, desarrollada integralmente por ellos mismos desde el comienzo hasta el final (desde la cría de los animales hasta la venta de los productos elaborados) (Gallo, 2010).

El otro grupo de actores que se presentó en esta etapa, denominado “impulsor normativo”, corresponde a los actores que apoyaron el proceso iniciado por el otro grupo y acompañaron las distintas instancias de la construcción legislativa desde múltiples perspectivas. Este grupo estuvo conformado por Municipios y Comisionados de Fomento

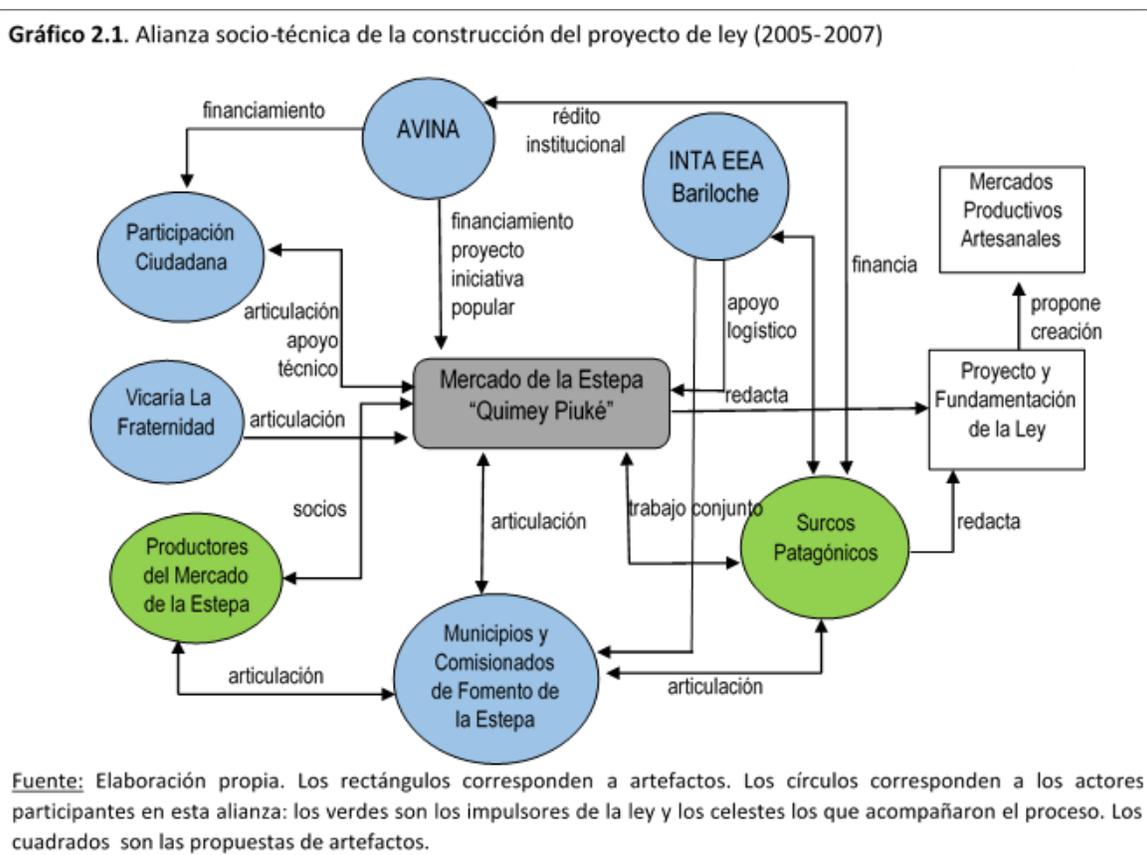
¹⁶ Son registros mimeográficos recuperados a partir de observaciones de participantes, que circularon internamente en Surcos Patagónicos durante los años 2006-2011.

de la Estepa (principalmente del departamento de Pilcaniyeu); la EEA INTA Bariloche (sus extensionistas trabajaron con el Mercado de la Estepa desde sus comienzos); Participación Ciudadana (Ushuaia); la Vicaría La Fraternidad (Viedma), que aportó a la articulación estratégica; la Fundación AVINA, que financió la iniciativa popular¹⁷; y otras instituciones que participaron del proceso esporádicamente.

En la primera alianza socio-técnica (Gráfico 2.1.) que es analizada, ambos grupos de actores se relacionaron con un fuerte peso gravitacional en el “sistema tecnológico Mercado de la Estepa”. Este peso gravitacional se observa en la vinculación que establecían todos los actores que formaron parte de esta alianza, con el Mercado de la Estepa.

El grupo de actores “promotor de derechos” se relacionó fuertemente con el Mercado de la Estepa. Los productores eran los socios de este. Es con ellos que se trabajó en primera instancia las discusiones y atribución de sentido de lo que se entendió como una necesidad legislativa.

¹⁷ Si bien su participación con el Mercado de la Estepa y Surcos Patagónicos se dio desde los comienzos, la vinculación con este proceso en particular se establece oficialmente en 2007. La Fundación AVINA, a su vez, trabajó conjuntamente en la fundamentación del proyecto de ley presentado. Asimismo rescata como uno de sus logros su vinculación con Surcos Patagónicos desde los comienzos (Fernandez, 2009).



Los productores del Mercado de la Estepa, a su vez, se articularon con los Municipios y Comisionados de Fomento de la Estepa, perteneciente al grupo de actores “impulsor normativo”. Esta relación se dio en dos sentidos: por un lado, como articulación, ya que los productores del Mercado de la Estepa, al asociarse, debían nuclearse territorialmente. Por otra parte, se trabajó en el proceso de construcción del proyecto legislativo con los Municipios y Comisionados de Fomento del Departamento de Pilcaniyeu. Desde estos últimos, la vinculación con los productores del Mercado de la Estepa se planteó discutiendo los alcances de las normativas existentes y elaborando el diagnóstico y propuesta del proyecto de ley trabajado.

El otro actor del grupo “promotor de derechos” era Surcos Patagónicos, cuyo trabajo conjunto con el Mercado de la Estepa fue anterior al proyecto de ley. De Surcos

Patagónicos se desprendió como organización de productores el Mercado de la Estepa.¹⁸ El trabajo en conjunto entre estos actores fue muy fuerte y sostenido en el tiempo desde sus comienzos. Surcos Patagónicos ofició de articulador político en el trabajo conjunto con el Mercado de la Estepa, por lo tanto, establecía articulaciones con los Municipios y Comisionados de Fomento de la Estepa para el trabajo conjunto en el territorio. Una de las vinculaciones fuertes que Surcos Patagónicos tuvo en sus inicios fue con la Fundación AVINA Patagonia, ya que ésta financió la puesta en marcha de la asociación y a continuación la del Mercado. El trabajo de articulación con la sede patagónica de AVINA tuvo, a partir de allí, una continuidad que se vio reflejada en el financiamiento del proyecto de iniciativa popular.

A su vez, Surcos Patagónicos era el actor con mayor participación y quien impulsó la propuesta de construcción legislativa y redacción del proyecto y fundamentación de la ley. Junto con el Mercado de la Estepa, ha desarrollado un trabajo conjunto de articulación con los productores del Mercado.

Otra de las vinculaciones de importancia de este actor fue la EEA INTA Bariloche¹⁹. Esta último estableció articulaciones con Surcos Patagónicos antes de que se creara el Mercado de la Estepa, reuniendo a los productores de la zona y estableciendo estrategias productivas. Además, el trabajo con los extensionistas de la EEA INTA Bariloche permitió lograr instancias de trabajo conjuntas para la elaboración del proyecto de la ley y facilidades en logística, en traslado de productores y en organización de eventos.

Las relaciones entre los integrantes del grupo de actores “impulsor normativo” se

¹⁸ Actualmente, ambas organizaciones ya no se encuentran vinculadas.

¹⁹ Esta Estación Experimental se caracteriza por su fuerte impronta extensionista en el territorio (bastante única en sus características), con técnicos en terreno que trabajan fuertemente con pequeños productores.

establecieron desde distintas propuestas y con pertenencias institucionales distintas (había organizaciones no gubernamentales, fundaciones, instituciones estatales, entre otras), lo que dio lugar a diversos tipos de vinculaciones. El actor Municipios y Comisionados de Fomento de la Estepa se relacionó en articulación con ambos actores del grupo “promotor de derechos”. A su vez, mantenía una articulación con el Mercado de la Estepa, en tanto representación comunal del territorio donde éste tiene sus socios y su zona de influencia. Esta articulación fue necesaria, por una parte, para poder trasladar mercancías de producción local a la localidad donde se emplaza el Mercado de la Estepa; y, por otra parte, por cuestiones jurisdiccionales, en función de las vinculaciones de este último con otras instituciones.

La EEA INTA Bariloche, en tanto actor perteneciente al grupo “impulsor normativo”, trabajó en articulación con los productores de la Estepa mucho antes de la conformación del Mercado de la Estepa y Surcos Patagónicos. Por ello, el rol que este actor ocupaba fue fundamental para el proceso. En principio, dadas las condiciones geográficas y las distancias, los técnicos y extensionistas de la EEA INTA Bariloche supieron brindar apoyo logístico para el trabajo con el Mercado de la Estepa (tanto a los productores como en la organización de distintas actividades como asambleas o encuentros). Asimismo, la articulación con los Municipios y Comisionados de Fomento era anterior al proceso analizado, ya que refiere al trabajo institucional del INTA como referente en el territorio. Como actor del grupo de actores “impulsor normativo”, ha tenido peso propio, por ser referenciado por los demás actores como interlocutor político y territorial fundamental. En lo que refiere al trabajo interno del Mercado de la Estepa, el aporte desde las distintas ramas de conocimiento y desde la perspectiva del mejoramiento productivo, tuvo un peso

particular para el desarrollo del Mercado. Esto convirtió a la EEA INTA Bariloche en uno de los actores más cercanos al grupo de actores “promotor de derechos”, si bien la atribución de sentido al proyecto de ley sea distinta en uno y otro caso. Otro de los actores que conformó al grupo “impulsor normativo” fue la Fundación AVINA, que tiene sus orígenes en 2001 y se establece en 2003 en la localidad de San Carlos de Bariloche. Desde un comienzo, estuvo vinculada al proceso de constitución de la Asociación Civil Surcos Patagónicos y luego al Mercado de la Estepa, así como también apoyó financieramente los primeros avances del proyecto de ley. El Mercado de la Estepa postuló un proyecto para que la Fundación AVINA financie la iniciativa popular para la elaboración de la ley. En este sentido, este actor resulta nodal a nivel operativo dentro del grupo de actores “impulsor normativo”, ya que fue el que sostuvo financieramente el proyecto de iniciativa popular.

A su vez, la Fundación AVINA financiaba a otro de los actores del grupo “impulsor normativo”: la Asociación Participación Ciudadana. Este actor trabajaba en Tierra del Fuego, particularmente en Ushuaia, en temáticas relacionadas con el acceso a derechos ciudadanos y desarrolla debates sobre problemas de carácter cívico. Se vinculó con el Mercado de la Estepa brindando apoyo técnico legislativo, dada su experiencia en el territorio fueguino en la discusión legislativa. En este sentido, este actor aportó su *expertise* en la formulación del proyecto legislativo y, específicamente, en la elaboración de su fundamentación.

Otro de los actores del grupo “impulsor normativo” era la Vicaría La Fraternidad, perteneciente al Obispado de Viedma. Su articulación con el Mercado de la Estepa se planteó de forma estratégica. Por una parte, por el trabajo territorial de la Vicaría en la capital provincial; por otra, como articulador político del proyecto en esa localidad. Esto

permitió contar con un interlocutor en la capital de la provincia.

Por último, en esta alianza socio-técnica, se presentan dos artefactos como resultado de la iniciativa popular impulsada por los actores del grupo “promotor de derechos”:

a) Por un lado, está el artefacto proyecto y fundamentación de la ley, que fue redactado primariamente por Surcos Patagónicos en conjunto con el Mercado de la Estepa. Hay que tener presente que, en la elaboración del artefacto, se ven reflejadas las articulaciones de los distintos actores de la alianza.

b) El otro artefacto es la figura de “Mercados Productivos Artesanales”, cuya creación surge como propuesta a partir del proyecto de ley y de su fundamentación. Aquí lo que se observa es que se buscaba crear un nuevo artefacto con la implementación potencial de la ley (en esta instancia del proceso), artefacto que, a su vez, planteó la construcción de una nueva tecnología.

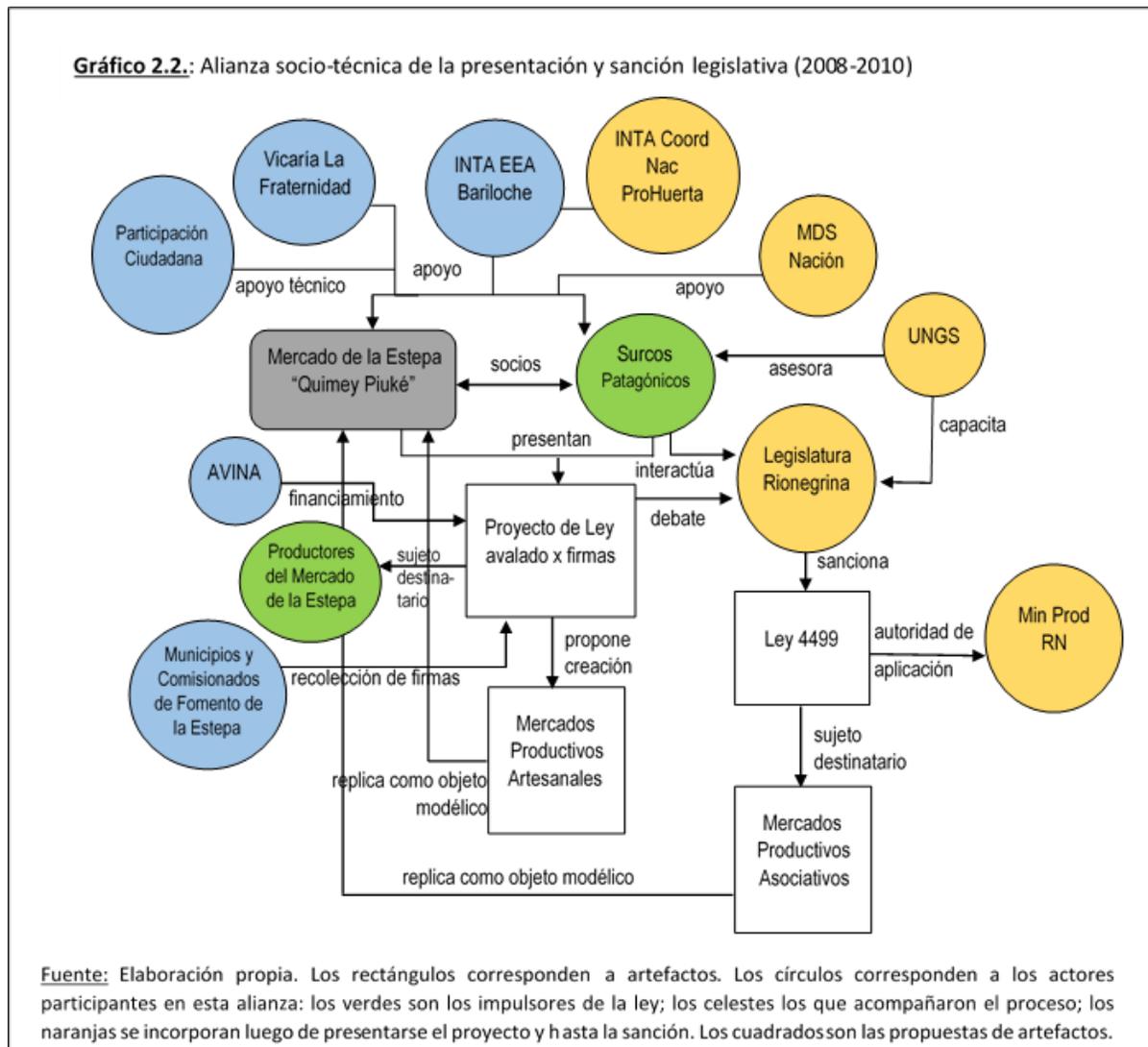
2.3.2. Construcción y sanción de la ley

Al abordar el segundo corte temporal, la reconstrucción de la alianza socio-técnica aquí trabajada facilita recuperar las vinculaciones en esta etapa. En comparación con la primera alianza, se observa que en el grupo de actores “promotor de derechos” sostuvo los mismos integrantes que estaban presentes anteriormente. En esta instancia de la trayectoria, estos actores se vinculaban con los artefactos que fueron presentados en la alianza anterior incorporando nuevos artefactos. Por último, las mayores variantes se presentaban en el grupo de actores “impulsor normativo”, donde se incorporaron nuevos sujetos que participaron de la construcción de la ley y de su efectiva sanción. Estas incorporaciones modificaron las relaciones en la alianza y, a su vez, incorporaron nuevas asignaciones de sentido a los artefactos con los que se trabaja.

En el grupo de actores “promotor de derechos” se sostuvieron ambos actores de la alianza socio-técnica anterior, aunque las vinculaciones que estos establecían se vieron modificadas. Cabe destacar que el actor “Productores del Mercado de la Estepa” apareció solamente como sujeto destinatario del artefacto “Proyecto de Ley avalado por firmas”, dejando de vincularse con el resto de los actores de la alianza. Teniendo en cuenta que era el actor cuyas demandas pretendían ser el objeto de la ley, esta modificación es significativa en la trayectoria, ya que da cuenta de un desplazamiento de los productores en términos de participación y decisión política.

En el caso del otro actor del grupo “promotor de derechos”, Surcos Patagónicos, el caso es distinto. Su vinculación con los actores de la alianza anterior y las nuevas vinculaciones con los actores que se incorporaron al grupo “impulsor normativo” se planteó

de forma articulada. Esta articulación se dio convocando a los nuevos actores a participar de esta etapa. En primera instancia, se sostuvieron las vinculaciones con la EEA INTA Bariloche, la Vicaría La Fraternidad y Participación Ciudadana, de los cuales se obtuvo apoyo para el desarrollo del proyecto de ley. Este apoyo se hizo más explícito aún, en el recorte temporal que abarca esta segunda alianza de la trayectoria.



Como parte de las nuevas vinculaciones de esta alianza socio-técnica (Gráfico 2.2) que incluyeron la presentación y la sanción legislativa, Surcos Patagónicos consiguió apoyo del Ministerio de Desarrollo de Nación a través de funcionarios que trabajaron y se

interesaron en el proyecto. A su vez, se incorporaron actores de la Coordinación Nacional de Pro-Huerta, desde la Dirección de Economía Social de dicho ministerio, la cual participó activamente de las negociaciones en las distintas instancias previas a la sanción. Por otra parte, Surcos Patagónicos se vinculó con la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), en particular con José Luis Coraggio, como referente del campo teórico de la economía social y solidaria. Este vínculo con la UNGS se tradujo en la realización de capacitaciones destinadas a los miembros de la Legislatura para introducir la temática de la economía social y las referencias e implicancias teórico-prácticas que el proyecto de ley atendía.

A su vez, Surcos Patagónicos interactuó con los distintos bloques de legisladores rionegrinos no solamente durante la capacitación con la UNGS, sino también en el trabajo puntual con cada sector político a los fines de hacer llegar la importancia del proyecto legislativo y las problemáticas que este se planteaba abordar. En este sentido, se realizaron diversas actividades con los legisladores atendiendo a la propuesta legislativa y las demandas de los integrantes de la Cámara. Entre ellas, se logró que la Legislatura sesionara fuera del establecimiento y fuera parte de actividades en la localidad de Jacobacci con el objetivo de acercar a los legisladores al actor Productores del Mercado de la Estepa. Otra de las acciones realizadas fueron encuentros con los jefes de bloque de cada partido que componía la Cámara en ese momento para hacer llegar la propuesta.

Otro actor del grupo de actores “impulsor normativo” que se incorporó en esta segunda alianza con el artefacto “Ley 4499” es el Ministerio de la Producción de la Provincia de Río Negro, ya que fue el designado como autoridad de aplicación de la ley. Este actor requiere un comentario aparte, ya que fue una negociación específica que la

autoridad de aplicación fuera parte del sector productivo de la provincia. Plantear que la autoridad de aplicación estuviera en el Ministerio de Producción buscaba evitar una implementación de tinte asistencialista. La disputa de sentido que se establecía con la autoridad de aplicación se expresaba en cuál terminaba siendo el sujeto de derecho y el accionar desde el Estado provincial: un sujeto necesitado de asistencia (desde un lugar pasivo) o un sujeto productor con la necesidad de un Estado presente. A su vez, el artefacto “Ley 4499” se vinculaba como par con el sistema tecnológico “Mercados Productivos Asociativos”, que se replicó como objeto modélico al sistema “Mercado de la Estepa”, dando lugar al fenómeno de transducción.

En esta alianza se observan dos pares de sistemas: uno constituido por el “Proyecto de Ley avalado por firmas” que proponía la creación del sistema “Mercados Productivos Artesanales”; otro conformado por el artefacto “Ley 4499” que proponía la creación de “Mercados Productivos Asociativos”.

En ambos pares, el sistema propuesto se dio como réplica del objeto modélico que constituía el sistema tecnológico “Mercado de la Estepa”. En el par que recuperó el proyecto de ley, el artefacto propuesto buscaba atender a las demandas del actor “productores de la Estepa”. Aquí se entiende al productor y su trabajo desde la transformación de productos. El concepto de lo “artesanal” en el artefacto “Mercados Productivos Artesanales” se planteaba como un condicionante a la hora de pensar el circuito productivo de los productores que participarían de ese Mercado (el condicionante es ser, en este caso, productor artesanal). En el caso del par que retomó el artefacto “Ley 4499” y que proponía la creación del artefacto “Mercados Productivos Asociativos”, se observa que el énfasis, dentro del circuito productivo, estuvo puesto en la asociatividad sin

especificar en qué eslabón de dicho circuito. Por otra parte, al eliminar el condicionante de lo artesanal, se amplió el espectro de productores a incorporar dentro de los mercados.

2.4. El Mercado de la Estepa como objeto modélico

A partir del análisis propuesto desde la construcción de las alianzas socio-técnicas, se puede observar cómo los fundamentos de la ley se fueron modificando a medida que el grupo de actores “impulsor normativo” se ampliaba. La incorporación de nuevos actores nacionales, como el INTA (desde la Coordinación Nacional del ProHuerta), el Ministerio de Desarrollo Social, la Universidad Nacional de General Sarmiento, la Legislatura Rionegrina, el Ministerio de la Producción provincial y la Secretaría de Economía Social dependiente de ese organismo, sumaron nuevas perspectivas al debate.

Esta trayectoria socio-técnica conllevó al desplazamiento de los sentidos atribuidos al uso y funcionamiento del artefacto “ley”. Ya no se sostenían ni los destinatarios que fueron pensados en un comienzo, ni los objetivos que se propusieron en la redacción de los fundamentos del proyecto de ley presentado en 2008. Es decir, dentro de la segunda alianza socio-técnica, se tomó como objeto modélico al sistema tecnológico que conformó el Mercado de la Estepa, considerándolo una solución modélica y excluyente para la circulación de los bienes de los productores de la economía social y solidaria, e incluso, postulando que, dentro de este sistema tecnológico, los productores involucrados podían alcanzar un mayor bienestar socio-económico. En la primera alianza (Gráfico 2.1.), se planteó a los productores del Mercado de la Estepa como parte de la construcción del artefacto “ley”. Recuperando los materiales elaborados en ese momento (año 2006 en los Boletines “Productores de la Estepa”), se advierte que la atribución de sentido se situaba en demandas y obligaciones que se le efectuaban al Estado desde seguridad social y la jubilación hasta tasas diferenciales en transporte e impuestos (ver ANEXO 1).

Ahora bien, en la constitución de la alianza del Gráfico 2.2., donde se involucraron

nuevos actores al grupo “impulsor normativo”, se observa que la fundamentación y el proyecto de ley no se condecían con los sujetos destinatarios que se identificaron ni con las relaciones *problema-solución* abordados en el artefacto “ley” efectivamente sancionado. En este sentido, a pesar de que la ley fue promocionada con un sentido semejante al que le asignó originalmente el grupo “promotor de derechos”, se puede establecer que hubo una ruptura entre la propuesta primera de la construcción legislativa y el proyecto luego llevado a la Legislatura provincial (con el n° de Expte. 468/2008). A partir de allí se observa que, tanto en el proyecto de ley presentado como en la ley sancionada (ver Gráfico 2.2.), se planteó la construcción de un nuevo artefacto que es denominado “Mercados Productivos Artesanales”, en el primer caso, y “Mercados Productivos Asociativos”, en el segundo caso (en adelante MPA). Si bien en el proyecto de ley se contemplaba como sujeto destinatario a los productores rionegrinos, que pueden conformar un MPA, estos mercados no dejan de ser una réplica del objeto modélico conformado por el sistema tecnológico “Mercado de la Estepa”.

En el primer capítulo, se afirmó que entender el Mercado de la Estepa como sistema tecnológico suponía dar cuenta de su organización y de los distintos componentes que formaron parte de dicho sistema, así como también de los abordajes que realizó para cada uno de las relaciones *problema-solución* que definía. Si este sistema tecnológico buscaba ser replicado (tomando al Mercado como objeto modélico), lo que se hizo fue tomar al sistema tecnológico como objeto a replicar. El sistema tecnológico “Mercado de la Estepa” es conformado por su organización, componentes, relaciones *problema-solución* que le eran propios, le dieron sentido y estaban socialmente situados. La propuesta de replicar ese sistema tecnológico en otro contexto, que no le es propio, supuso plantear un fenómeno de transducción.

A su vez, si se quería repetir la experiencia organizativa, tal como indican Smith, Fressoli y Thomas (2014), debían darse una serie de pasos, donde se hace parte a los actores del nuevo contexto para adaptar la inserción del elemento. De lo contrario, lo que se genera es una réplica a nivel discursivo, donde lo único que se replicaba era el objeto y no el sistema (que se define por el proceso, su organización y sus distintos componentes).

Se dieron tres fenómenos puntuales en esta propuesta:

a) por un lado, hay una réplica del objeto modélico del Mercado de la Estepa; esto supone:

b) que se dé un fenómeno de transducción, al trasladar un elemento (en este caso un sistema tecnológico) de un contexto sistémico a otro. A su vez, esto último implica que:

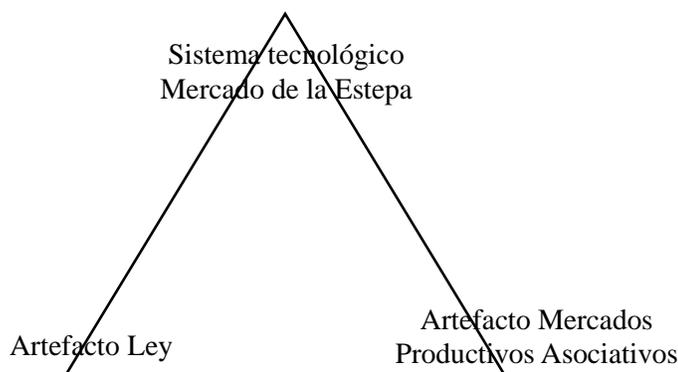
c) se desconociera que un sistema tecnológico como el Mercado de la Estepa fue el resultado de una construcción *bottom up* con una organización y en un contexto determinados. Además, implica que se pretendiera que la réplica genere, a partir de construcciones *top down*, una organización como la que constituyó el objeto modélico pero recorriendo el camino inverso.

Estos tres fenómenos que se observan en las dos primeras alianzas socio-técnicas dan cuenta de una modificación en la atribución de sentido al artefacto “ley”, que en un principio se entendía según sus sujetos destinatarios:

a) Sentido organizacional: es el que le atribuyó el grupo de actores “promotor de derechos”, conformado por los actores que entendían el sistema tecnológico del Mercado de la Estepa como el único garante de derechos para los productores

- b) Sentido artefactual: es el que le fue atribuido a la ley por el grupo de actores “impulsor normativo” en la primera alianza, en tanto solución necesaria para la economía social y solidaria en la provincia de Río Negro y su institucionalización.
- c) Sentidos del fenómeno de transducción: al buscar replicar el objeto modélico “Mercado de la Estepa” trasladándolo a otro contexto, se dio lugar a una flexibilidad interpretativa del objeto replicable. Los actores que se sumaron al grupo de actores “impulsor normativo” en la segunda alianza socio-técnica (Gráfico 2.2.) entendieron este artefacto como solución modélica replicable para los productores de la economía social y solidaria en tanto espacio de comercialización. Se modificó el sentido atribuido a ese objeto modélico a partir del fenómeno de transducción.

La dinámica de incorporación de actores a la trayectoria socio-técnica modificó la asignación de sentidos a los artefactos construidos y al sistema tecnológico “Mercado de la Estepa”. Esta incorporación de actores dio cuenta de la modificación en la atribución de sentido para la tríada:



El sentido organizacional atribuido al Mercado como sistema tecnológico por parte del grupo de actores “promotor de derechos” fue de una valoración suprema, ya que revela

que el artefacto “ley” se concibió como la solución única para los productores de la estepa, y por tanto, constituía el dispositivo que garantizaría los derechos (referidos a los artículos 14 y 14bis de la Constitución Nacional) de dichos sujetos.

Para los actores del grupo “impulsor normativo” de la primera alianza, el sentido artefactual ya refería a la economía social en general y, en tal caso, a una tecnología que se presentó como solución modélica para los productores del sector-. El artefacto “ley” supuso entonces replicar esta tecnología que funcionaba a través de la creación del artefacto de Mercados Productivos Artesanales. Por último, en la segunda alianza, los actores que se sumaron al grupo de actores “impulsor normativo” entendían al sistema tecnológico Mercado como objeto modélico de la economía social y solidaria, que, como tal, podía replicarse como artefacto “Mercados Productivos Asociativos”, que sería la relación *problema-solución* de la economía social y solidaria para dichos actores.

De esta manera, el artefacto “ley” pasó no solo a referir al Mercado de la Estepa, sino que puntualmente buscaba replicar este sistema tecnológico en cuanto objeto, dejando de lado el proceso organizativo que lo compone como sistema. Este fenómeno de transducción plantea un cambio de marco del sistema tecnológico, al trasladarlo de un contexto (que puede referirse como original) a otro, a partir de la propuesta del artefacto de los MPA. De esta manera, el fenómeno de transducción, se configuró solamente en el plano discursivo y supuso que el mismo artefacto normativo, la Ley 4499, podía reconstruir el proceso que generó al sistema tecnológico Mercado de la Estepa promoviendo la creación de MPA.

2.5. La ley y su primer proceso

En estos apartados, se desarrolló la construcción de la primera parte de la trayectoria socio-técnica conformada por dos alianzas (Gráficos 2.1. y 2.2.), que dan cuenta de la centralidad del sistema tecnológico “Mercado de la Estepa”. Se consideró también su vinculación con el artefacto “ley” en la estabilización de sentido que adquirió el artefacto “Mercados Productivos Asociativos” (MPA). Aquí se observaron dos pares de grupos de actores, uno “promotor de derechos” y otro “impulsor normativo”, que fueron configurando la estabilización del sentido del artefacto, proceso en el que la significación atribuida por el grupo “impulsor normativo” se logró imponer. La estabilización del sentido se dio como resultado de disputas de poder entre los distintos grupos que entendían, como únicas, sus relaciones *problema-solución*. El grupo que logró imponerse es el que estabilizó el sentido del artefacto de la ley, generando que los demás actores adopten dicho sentido.

En este punto, durante la segunda alianza socio-técnica, se puede dar cuenta de la incidencia de actores como el Ministerio de Producción rionegrino. Al ser la autoridad de aplicación, actuó como *decision-maker*, atendiendo a prácticas que le son propias para construir el funcionamiento del nuevo artefacto que comienza a circular aquí: los MPA. A su vez, los demás actores que se sumaron al grupo “impulsor normativo” dieron cuenta de este proceso de *decision-making* al estabilizar el sentido de la ley en prácticas habituales para estos actores. De esta manera, se observa que se trasladó la problemática planteada por los actores “promotores de derechos” de la primera alianza. Estos proponían una agenda de tipo *garbage can*, pero en ella entendían los derechos laborales como parte de las demandas a trabajar. Al incorporarse actores nuevos al grupo “impulsor normativo”, se dio un proceso de *nondecision-making* en esa relación. Esto es, se corre el eje de la discusión planteado

originalmente.

El desplazamiento de las problemáticas a discutir es evidenciado por las alianzas. Ambas alianzas dan cuenta del corrimiento del peso que el Mercado de la Estepa tenía al comienzo, como objeto modélico, y los Productores de la Estepa, como actor fuerte dentro del grupo “promotor de derechos”. Al incorporar nuevos actores provenientes de distintas agencias estatales, las demandas y reclamos planteados al Estado se vieron desdibujadas. Este proceso es el que se entiende como *nondecision-making*. Se construyó entonces un artefacto, que son los MPA, que atendía como *problema-solución* únicamente los aspectos de comercialización dentro del conjunto de demandas planteadas. Este es el sentido que se estabilizó, como resultado de disputas de poder entre los actores.

También se planteó como punto a destacar que, si bien el Mercado de la Estepa fue entendido como un objeto modélico por el grupo de actores “impulsor normativo”, en la implementación del artefacto “ley”, que reglamenta y registra los MPA, no se atendió en ningún momento a la creación de estos espacios. Por lo tanto, no resulta posible analizar efectivamente si se dio el fenómeno de transducción en cuanto a re-aplicabilidad del objeto modélico Mercado de la Estepa como sistema tecnológico. Lo que es realmente existente son los artefactos de la reglamentación y el Programa de Promoción de los Mercados Productivos Asociativos.

Al pasar de la primer alianza del Gráfico 2.1 a la alianza socio-técnica del Gráfico 2.2., se evidenció la modificación en las vinculaciones del actor “Productores del Mercado de la Estepa” como parte del grupo de actores “promotor de derechos”, en tanto formulador de las primeras demandas que el artefacto “ley” debería atender en este proceso. Entre una alianza y la siguiente, se dio un cambio en la centralidad de este actor. Esto se evidenció en

la modificación de los pares de artefactos “Proyecto de ley” y “Mercados Productivos Artesanales”, donde ese actor adquirió un protagonismo importante. En cambio, en el par “Ley 4499” y “Mercados Productivos Asociativos”, dejó de formar parte central en la construcción legislativa. En la estabilización del sentido del artefacto ley, lograron imponerse los intereses de los actores que se incorporan al grupo “impulsor normativo”, en el que el objetivo central radicó en la réplica del objeto modélico “Mercado de la Estepa”.

Desde la construcción discursiva, el Mercado de la Estepa consolidó su presencia en la economía social y solidaria como sistema tecnológico a replicar, a la vez que se institucionalizó como relación *problema-solución*. Por otra parte, se vio fortalecida la Legislatura Rionegrina y el Ministerio de la Producción provincial, en tanto replicadores del “Mercado” a través del artefacto Mercados Productivos Asociativos.

3. Qué problema atiende la estabilización de la ley. La ley como proceso endogámico.

3.1. Introducción

En este capítulo, se aborda la última alianza socio-técnica de la trayectoria que conformaron los distintos momentos del proceso de *policy* del artefacto ley. Este recorte temporal abarca los años 2010-2011, momento en el cual se definió la reglamentación de dicho artefacto legislativo y la creación del Programa de Promoción de los Mercados Productivos Asociativos. Si bien es parte de la trayectoria, esta última alianza adquirió una importancia particular, ya que da cuenta de la estabilización del sentido del artefacto ley, que, si bien no clausura el sentido atribuido al mismo, da cuenta de la consolidación de un significado preponderante.

A través de las distintas alianzas que componen la trayectoria socio-técnica analizada en este trabajo, se observa de qué manera fueron mutando las relaciones que son atribuidas a la tríada donde se articulan el artefacto “ley”, el sistema tecnológico “Mercado” y el artefacto “MPA”. Lo que se construyó como *problema-solución* en la última alianza de la trayectoria (Gráfico 3.1.), por parte de los actores que lograron imponer el sentido de la ley, ya no incluye dentro del grupo “promotor de derechos” a los actores “Productores del Mercado de la Estepa” cuando sí estaban presentes en las dos alianzas anteriores (Gráficos 2.1. y 2.2.), en las cuales tuvieron una especial trascendencia al ser los primeros actores pensadores del proyecto de ley. Este aspecto destaca que, en la discusión de la reglamentación de esta ley, la configuración de los actores que formaron parte de la alianza ya no está compuesta por productores o grupos que los representen y puedan velar por el primer sentido atribuido a la ley.

En la alianza correspondiente al Gráfico 3.1., se visualiza la centralidad de la tríada antes mencionada entre el artefacto “ley”, el sistema tecnológico “Mercado” y el artefacto “MPA”, que da cuenta de la flexibilidad interpretativa del artefacto ley en su proceso de construcción de la trayectoria socio-técnica. En este caso, se buscará identificar de qué manera se da el fenómeno de transducción del sistema tecnológico Mercado, expresado en el artefacto MPA.

3.2. La reglamentación de la Ley 4499

Durante 2010, luego de la sanción de la Ley 4499, se procedió a la construcción del artefacto “reglamentación”²⁰. Este nuevo artefacto, se ve incorporado a la última alianza socio-técnica y generó nuevas vinculaciones y disputas de sentido. De esta manera, adquirió en sí mismo una flexibilidad interpretativa que le fue atribuida según el actor o grupo de actores con el que se vinculara.

El artefacto “reglamentación” se derivó del artefacto “ley”, que una vez aprobada entra en vigencia estableciendo la implementación del Programa de Promoción de los Mercados Productivos Asociativos, que constituye la herramienta que esta ley promueve. La negociación impulsada en torno a la reglamentación se desarrolló en la sede del Ministerio de Desarrollo Social de Nación, como propuesta de espacio neutral entre la Subsecretaría de Economía Social del Ministerio de la Producción de Río Negro y la asociación Surcos Patagónicos, con participación de las instituciones nacionales como la Coordinación Nacional del ProHuerta del INTA.

El desarrollo de estas negociaciones tuvo como principal contrapunto la discusión entre Surcos Patagónicos, actor del grupo “promotor” y la Subsecretaría de Economía Social, actor del grupo “impulsor” (ya adscripta como autoridad de aplicación del artefacto “ley”). Desde los representantes del grupo de actores “promotor”, la negociación aquí presentada suponía, por un lado, sostener el sentido atribuido al artefacto “ley”, mientras que, por otro lado, desde el grupo de actores “impulsor”, supuso el funcionamiento del artefacto “ley” desde la burocracia estatal.

Este contrapunto se logró recuperar a partir de los registros mimeográficos de Surcos Patagónicos, donde se establecen las propuestas realizadas para la reglamentación del artefacto “ley”.

En las discusiones previas a la sanción del Decreto 1083/2010 que reglamenta la Ley 4499, se revelaron diferencias en los planteos propuestos como parte de la negociación entre los dos grupos de actores que se disputaban el sentido del artefacto “ley” a través de la reglamentación que

²⁰ Toda ley para ser ejecutada debe ser reglamentada, indicando sus alcances y características, así como también sorteando las múltiples interpretaciones que el articulado del texto legislativo podría generar.

la habilitaba a ser ejecutada. Del total de los 13 artículos que componen al artefacto “ley”, desde la Subsecretaría de Economía Social de Río Negro se planteó el siguiente argumento: “La Ley 4499/10 es autosuficiente y sienta los criterios en virtud del cual va a actuar la Autoridad de Aplicación” (Mimeo, 2010) en la mayoría de los 13 artículos que ocupan al texto legislativo.

En las distintas etapas del proceso de discusión de la reglamentación del artefacto “ley”, se puede observar (ver ANEXO 1) las negociaciones que se llevaron adelante entre el grupo de actores “promotor” y el grupo de actores “impulsor”. En estos debates, se establecieron los modos en que se aplicaría la Ley 4499 y las particularidades de cada artículo. En ese sentido, en la comparación previamente mencionada, se destacó la tensión entre ambos grupo de actores debido a las responsabilidades que le competen a la autoridad de aplicación de la ley, la Subsecretaría de Economía Social dentro del Ministerio de la Producción.

Otro de los aspectos que adquirió significativa importancia en esta alianza socio-técnica fue el sentido atribuido al artefacto ley por el grupo de actores “impulsor normativo”. Este grupo estuvo compuesto en su mayoría por actores de nivel nacional, fue el más representado y el que tuvo mayor capacidad de estabilización del sentido. En este punto, se observa de qué manera el grupo impulsor fue acumulando poder sobre los demás actores e impone el sentido atribuido al artefacto ley. La acumulación de poder que se fue dando al desarrollarse la trayectoria, se observó fundamentalmente en los actores de nivel nacional tales como el Ministerio de Desarrollo Social o INTA. Ambos actores tuvieron una participación central en los debates durante el proceso de *policy*, a la vez que fueron los actores que implementaban políticas para el sector de la economía social. Este ejercicio los posicionó con una mayor expertise a la hora de discutir la implementación de la ley o su reglamentación.

En esos términos, se observa que la merma del grupo de actores “promotor de derechos” dio lugar a la consolidación del sentido de la ley a través de su reglamentación. En este caso, se visualiza de qué manera se construyó una reglamentación que dio lugar a la promoción de creación del artefacto Mercados Productivos Asociativos. Este último, a su vez, supuso el fenómeno de

transducción del sistema tecnológico Mercado de la Estepa al buscar replicarlo en un contexto distinto al de su creación.

El funcionamiento del sistema tecnológico Mercado de la Estepa se dio en un contexto determinado, junto con actores determinados (como los productores), que al ser replicado como sistema ya no cuenta con los actores o el contexto que permitía dicho *funcionamiento*, lo que derivó en su *no-funcionamiento*.

3.2.1. El Programa de los Mercados Productivos Asociativos

En este momento de la trayectoria socio-técnica, el Programa de Mercados Productivos Asociativos tiene la particularidad de haberse convertido en el artefacto que estabiliza el sentido de la ley. Tal como se indicaba anteriormente, la estabilización de sentido en esta alianza en particular, da cuenta del modo de implementación que el artefacto ley propuso tener.

El artefacto “Programa de Promoción de MPA” se planteó como objetivo principal el registro, promoción y fortalecimiento de los Mercados Productivos Asociativos, buscando a través de ello impulsar la economía social en la provincia rionegrina. Este aspecto suponía actividades como campañas de difusión, acceso, registro y otros aspectos tendientes a la normalización de espacios colectivos de comercialización.

El programa entendía como integrantes de los Mercados a organizaciones comunitarias de la economía social, que se encontraran reconocidas y habilitadas como tales. Es destacable el hincapié realizado en la forma del trabajo contemplada en las organizaciones que se entienden parte de los mercados y en la discusión de la construcción del precio justo como condición de vida digna para los miembros de cada organización. Por otro lado, parte de los requisitos implicaban personerías jurídicas establecidas por el régimen impositivo, a la vez que reconocía la posibilidad de incorporar asociaciones u organizaciones de hecho, sin personería.

El Programa se propuso acciones propositivas que abordaran los puntos más sensibles en

materia de derechos, como, por ejemplo, la exención de impuestos, el financiamiento, las articulaciones con ofertas turísticas, entre otros. Estos fueron los reclamos impulsados originalmente por parte de los productores en la alianza del Gráfico 2.1., que, en este momento de la trayectoria, solo se declaman enunciativamente, ya que fueron derivados a los “organismos pertinentes”, por lo que no son atendidos directamente por el programa.

3.3. La estabilización del sentido de los Mercados Productivos Asociativos

La construcción de sentido del artefacto Mercados Productivos Asociativos transcurrió a lo largo del desarrollo de la trayectoria socio-técnica. Se puede observar de qué manera el sentido del artefacto ley se consolidó a partir de la disputa que se daba entre los integrantes de cada grupo de actores a lo largo de las distintas alianzas. Por lo tanto, al imponerse un único sentido, se logró una estabilización de sentido. Esta estabilización supuso la clausura del sentido que se atribuye a un artefacto (Pinch, T. J. y Bijker, 2008).

Se dieron dos procesos simultáneos en la estabilización de sentido. Por un lado, lo que a nivel del análisis socio-técnico se puede identificar como parte del proceso de estabilización de los sentidos planteados en el capítulo anterior. Asimismo, se dio un proceso cualitativo dentro del campo de la economía social y solidaria, al considerar la construcción legislativa como pionera en el país e impulsar su puesta en funcionamiento.

Sumado a lo anteriormente planteado, Pinch y Bijker entienden que hay distintas formas de clausuras de sentido. Por un lado, está la clausura retórica, que supone la estabilización de un artefacto y la “desaparición” de problemas, donde “el punto clave es si los grupos sociales relevantes ven resuelto el problema”. Por otro lado, está la denominada clausura por redefinición del problema, donde se busca construir la solución a un problema enteramente distinto al primeramente planteado (Pinch, T. J. y Bijker, 2008).

El proyecto de ley formulado y presentado al finalizar la primera alianza socio-técnica buscó dar lugar a las distintas formas de producción local generando espacios de articulación colectiva que reconocieran al trabajador de la economía social y solidaria y, de esa manera, le atribuyeran sus derechos como trabajador. Esta era la propuesta que se encontraba planteada en la fundamentación y proyecto de ley.

Luego de las distintas instancias de negociación y de la atribución de sentido que fueron adquiriendo los distintos artefactos, se estabilizó la Ley 4499 y el artefacto Mercados Productivos Asociativos como la nueva relación *problema-solución*. Se pasó, entonces, del sentido atribuido a la

ley como garantía de derechos laborales a construir como problema la necesidad de contar con espacios de comercialización, entendidos estos como solución para la economía social y solidaria

3.3.1. Los sentidos en la trayectoria

La trayectoria se construyó a partir de la complementación entre tres alianzas socio-técnicas consecutivas. Se observa entonces de qué manera se fue modificando el peso de cada alianza en la atribución de sentido realizada por los diferentes grupos de actores. La trayectoria toma un sentido particular desde cada uno de ellos y, de esa manera, se establecieron también las disputas de poder que atravesó dicha trayectoria.

La atribución de sentido que el grupo de actores “promotor de derechos” le asignó a la trayectoria se vincula con la disputa de poder en la lucha por institucionalizar la economía social y solidaria. De esta manera, aparece un tema fundamental en el campo de la economía social que refiere a la institucionalización de las políticas públicas. Esto supone el reconocimiento de sus prácticas y su legitimación.

Por otra parte, el grupo de actores “impulsor normativo” asignó una multiplicidad de sentidos a la trayectoria. A medida que se fueron incorporando o retirando actores, se puede observar de qué modo el proyecto legislativo, la ley y luego la reglamentación, fueron logrando significar conquistas de distinto tipo en el marco de la disputa de poder de los actores de este grupo.

En primera instancia, se puede plantear que los primeros actores del grupo “impulsor normativo” atribuían a la trayectoria un sentido reivindicativo por encontrarse vinculados de forma cercana a los actores del grupo “promotor de derechos”. Esto permitió un trabajo de articulación de forma más simétrica, sin que se estableciera una dominancia sobre los demás actores. Estos actores eran de carácter local, aspecto de fundamental importancia.

En un segundo momento, el grupo “impulsor normativo” se vio modificado, ya que se incorporó una gran cantidad de actores, de alcance transnacional y de organismos estatales

nacionales. Estos adquirieron posiciones distintas y dieron un peso diferenciado a la sanción de la ley, desplazando a los actores y artefactos pertenecientes al otro grupo. Los organismos nacionales planteaban su vinculación con la economía social y solidaria desde un carácter de tipo promocional (fomentando ferias, encuentros, mercados, entre otros), siendo esta la relación *problema-solución* construida y entendida como única.

3.3.2. La estabilización del sentido del artefacto ley a partir de la reglamentación

El artefacto Ley 4499 adquirió flexibilidad interpretativa desde su primera propuesta, que fue abordada en el capítulo anterior, donde el artefacto era entendido por cada uno de los grupos de actores de modo disímil y su puesta en valor a partir de allí es distinta.

En esta alianza socio-técnica, si bien encontramos los mismos grupo de actores que en las alianzas anteriores (Gráficos 2.1., Gráfico 2.2.), se reduce la cantidad de participantes de la discusión. Se observa de qué manera un actor del grupo “promotor de derechos”, ya no está presente en este recorte temporal: los Productores del Mercado de la Estepa. Por otra parte, del grupo “impulsor normativo”, los actores que ya no participaban de esta alianza son la Fundación AVINA, la Vicaría de la Fraternidad, los Municipios y Comisionados de Fomento de la Estepa, la Asociación Civil Participación Ciudadana, la EEA INTA Bariloche, la Legislatura de la Provincia de Río Negro (como ámbito de debate) y la Universidad Nacional de General Sarmiento. Por otra parte, se incorporó a este último grupo de actores, la Dirección de Mercados Productivos Asociativos.

A diferencia de lo que sucedía en el Gráfico 2.2., ya no se encuentra el artefacto “Proyecto de ley avalado por firmas” que creaba el artefacto “Mercados Productivos Artesanales” porque al aprobarse la ley en diciembre de 2009 prevalece el par “Ley n° 4499” “Mercados Productivos Asociativos”. Esto, a su vez, corrió de lugar el rol que tenía el actor “Productores del Mercado de la Estepa”, junto con Surcos Patagónicos, en la elaboración del proyecto y en la articulación con

organizaciones y potenciales destinatarios. Lo que quedó en evidencia en el recorrido de la trayectoria, en su conjunto, es que el principal demandante e impulsor de una ley, que buscaba atender la problemática de los trabajadores de la economía social, dejó de estar presente. Los productores, como actor central en la primera alianza, se vieron desplazados hasta ya no formar parte de la última alianza de la trayectoria.

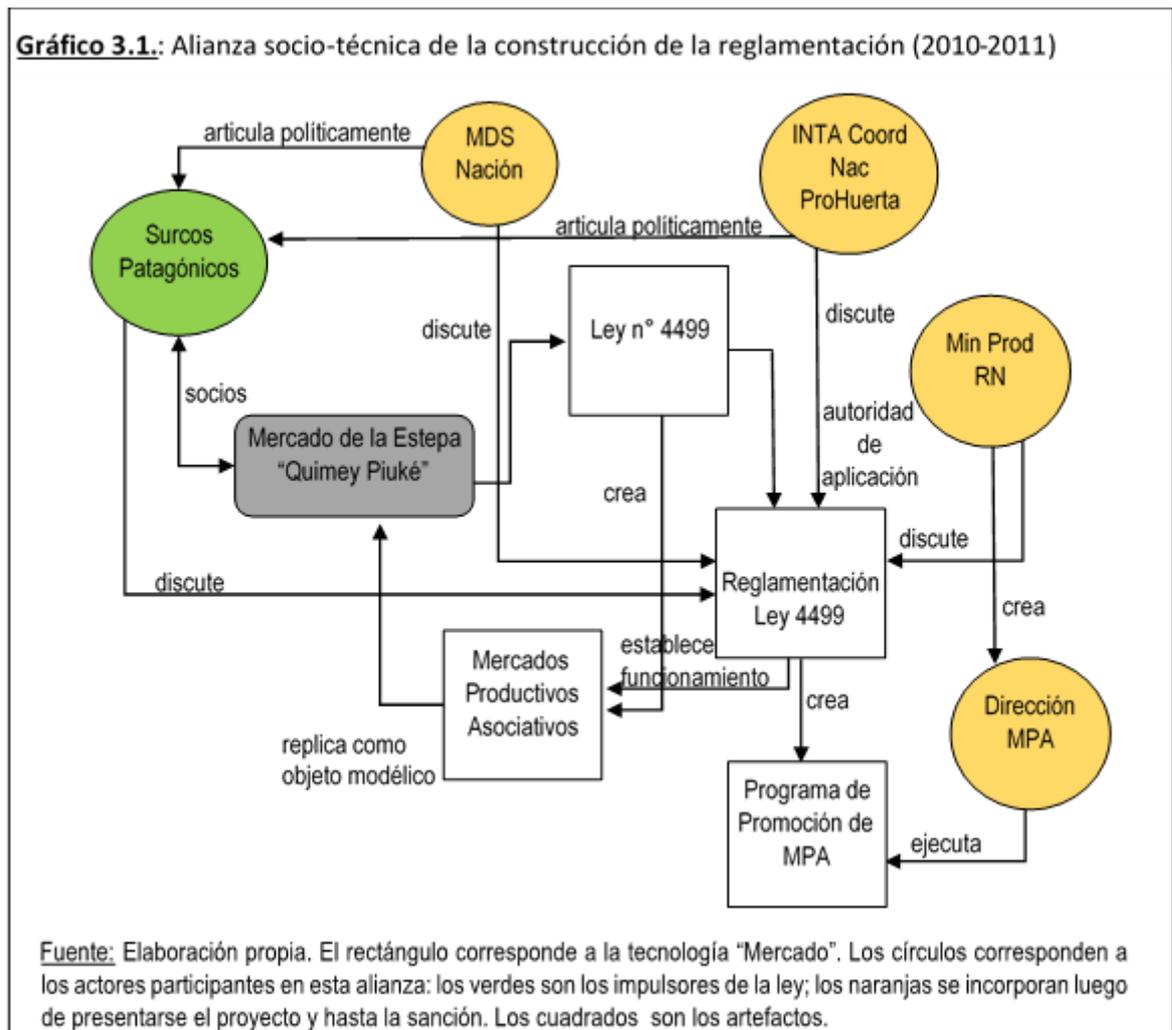
En esta alianza socio-técnica, se consolidó un nuevo par de artefactos que da cuenta del nuevo recorte temporal. Por un lado, está el artefacto “Reglamentación de la Ley 4499” y, por otro lado, el “Programa de promoción de MPA”, que visibilizan la conformación planteada para la implementación de la ley de Mercados Productivos Asociativos. En este sentido, la discusión para la reglamentación involucró a los nuevos actores aquí explicitados, como lo son el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (que ofreció las oficinas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para las reuniones entre ambas partes²¹) y el Ministerio de Producción de la Provincia de Río Negro.

El Ministerio de Producción se encontraba presente a la hora de la discusión de la reglamentación de la Ley n°4499, en cuyo debate se estableció de qué manera se implementaría cada uno de los artículos de la ley y de qué manera la autoridad de aplicación (este Ministerio) debería responder en cada caso. La discusión sobre la reglamentación del articulado ha sido objeto de intercambio entre ambas partes²², dando cuenta de una disputa de sentido en cada uno de los artículos discutidos.

²¹ Ambas partes se referencian en, por un lado, los actores del grupo “promotor de derechos” y, por otro, en aquellos que fueron designados como autoridad de aplicación, en este caso, la Dirección de Mercados Productivos Asociativos del Ministerio de la Producción de la Provincia de Río Negro (según la estructura administrativa anterior a diciembre de 2001).

²² Ver el cuadro comparativo entre Surcos Patagónicos y la Subsecretaría de Economía Social del Ministerio de Producción de Río Negro en lo relativo a la reglamentación propuesta en cada artículo (Mimeo, 2010).

Desde Surcos Patagónicos, se propuso una minuciosa definición de cada uno de los artículos para su implementación, en contraposición a lo que planteó la Subsecretaría de Economía Social (actor que ocupaba el lugar de Autoridad de Aplicación en esta negociación hasta que fue creada la Dirección de Mercados Productivos Asociativos dentro del Ministerio de Producción de Río Negro). La Subsecretaría de Economía Social entendía que la ley era autosuficiente o en tal caso,



derivaba la ejecución de ciertos artículos, a organismos nacionales descentralizados. En algunas instancias de la discusión, se sumó como “criterio rector” las categorizaciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

En este punto en particular, se dio la última disputa de poder en torno al sentido que la ley adquirió para cada grupo de actores. Este proceso se observa en la última alianza. Como ya se indicó, ya no forman parte de ella los productores del Mercado de la Estepa. A su vez, se observa que la el sentido propuesto por Surcos Patagónicos no logró imponerse. Por el contrario, es el

sentido que la Subsecretaría de Economía Social del Ministerio de Producción de Río Negro atribuye a la ley, el que finalmente prevaleció.

La reglamentación en sí dio cuenta de la implementación de la ley, pero con una estabilización que se resolvió por clausura de sentido. Es la imposición de sentido que las instituciones nacionales estatales fueron consolidando. Se observa que, en la reglamentación, lo que fue propuesto por el grupo de actores “promotor de derechos” en la primera alianza, ya no se ve reflejado en la reglamentación de la ley ni en su implementación.

En aquellos puntos donde se buscó dejar constancia de beneficios impositivos y reconocimientos de los derechos laborales de los trabajadores de la economía social de Río Negro, se especificaron aspectos como el cambio en el sujeto de derecho (o “beneficiario”, como se explicita en el texto de la reglamentación y de la ley). La propuesta de ley de la primera alianza buscó dar cuenta de un trabajador del sector de la economía social que no era alcanzado por ninguna institución o entidad estatal.

La reglamentación sancionada ya no se ocupaba de los sujetos individuales, sino que apunta a organizaciones, lo que da lugar a lo que Pinch y Bijker plantean como una clausura por redefinición de problema. Esto supone el desplazamiento del problema original planteado, que en su momento eran los derechos laborales de los productores, a un nuevo problema, que se configura como la réplica de mercados en la provincia rionegrina.

De esta manera, la reglamentación, además de desconocer al sujeto destinatario propuesto inicialmente por el grupo “promotor de derechos”, redefinió la relación *problema-solución*. Todo aquello que refería a materia de derechos laborales (aportes jubilatorios, obra social, por ejemplo) se indicó en el artículo 2° del decreto reglamentario y se estableció resuelto a partir de las distintas herramientas para cuentapropistas y/o personas jurídicas (monotributo, cooperativas, entre otros) ya existentes en los organismos nacionales.

El resto de los articulados y la creación del Programa de Promoción de Mercados Productivos Asociativos daban cuenta de un registro de MPA y la cantidad de condiciones para

llevar adelante un espacio de comercialización de productos y servicios, identificados como provenientes de la economía social por su elaboración o comercialización.

Se puede afirmar que se dio una clausura de sentido por redefinición del problema de la trayectoria ya que en la reglamentación se observa que no se reflejó el espíritu de la ley. En la estabilización de sentido, se observa que el sentido de la ley pasó a ser la creación de espacios de comercialización, lo que propuso una réplica del Mercado de la Estepa como objeto modélico. Lo llamativo es que la creación de espacios de comercialización no suponía la construcción organizativa que implicó la consolidación del Mercado de la Estepa, por lo que solo se dio lugar a la réplica del objeto y no del proceso. Con la ley, se replicó el objeto modélico Mercado de la Estepa, y no el sistema tecnológico; de ahí que haya tenido lugar un fenómeno de transducción al modificarse el contexto de funcionamiento o no funcionamiento.

Lo que se identifica en este punto de clausura por redefinición del problema es que el grupo de actores “impulsor normativo” fue desarrollando la dominancia sobre el resto de los actores en el proceso de construcción de la ley y, específicamente, en el desarrollo de su reglamentación. Esta dominancia, como acumulación de poder expresada en el tipo de clausura que se estableció, tuvo implicancias en la implementación de la ley. Por una parte, porque esta ya no responde a lo que los actores “promotores de derechos” habían impulsado y, por otra, porque cambió su sujeto destinatario, que ya no es el trabajador de la economía social y solidaria, sino el MPA a crearse a partir del Programa de Promoción de MPA.

3.4. Del Mercado de la Estepa a los Mercados Productivos Asociativos

Uno de los aspectos que se evidenciaron a partir de esta última alianza es la estabilización del sentido de la ley, y de qué manera ésta responde a la construcción de una relación *problema-solución* propia de uno de los grupos de actores. El Mercado de la Estepa se planteó como objeto modélico y experiencia destacable para la economía social y solidaria, por sus características organizativas y productivas.

En el capítulo anterior, se analizaron los pares de artefactos que se fueron desarrollando, impulsados cada uno de ellos por uno de los grupos de actores, o más bien, respondiendo a los intereses propios de cada uno de los grupos que allí se disputaron los sentidos de la ley y los artefactos que los acompañaron. Se visualiza entonces que el par de artefactos “Proyecto de Ley” que creaba el artefacto “Mercados Productivos Artesanales” terminó quedando relegado en pos de la prevalencia del par de artefactos “Ley 4499” que creaba los “Mercados Productivos Asociativos”. En esta clausura de sentido por redefinición del problema, la flexibilidad interpretativa que poseía la construcción del artefacto ley se fue estabilizando cada vez más y terminó adoptando un sentido nuevo, ya que se modificó el problema que la ley atendía.

Es entonces necesario recuperar los actores que formaron parte de los grupos que fueron vinculándose en función de esta construcción artefactual. Al comienzo de la trayectoria, para el grupo de actores “promotor de derechos”, la relación *problema-solución* era la falta de acceso a derechos laborales de los productores del Mercado de la Estepa. El sentido que esa construcción legislativa buscó “solucionar” era lograr, el acceso a los derechos laborales, La dinámica que aquí se desenvolvía era *bottom-up*. Esto es, se quería lograr desde la organización y demanda de organizaciones un proceso de *policy* que propusiese la solución para las necesidades planteadas.

La construcción de la relación *problema-solución* para este grupo de actores supuso el posicionamiento de los productores del Mercado de la Estepa como trabajadores de la economía social y solidaria, que lograron organizarse como trabajadores y productores a través de dicho Mercado. El sistema tecnológico Mercado de la Estepa adquirió un sentido en términos

organizacionales para este grupo de actores (compuesto, a su vez, por la Asociación Civil Surcos Patagónicos, como se mencionó anteriormente).

El sistema tecnológico Mercado logró consolidar procesos de producción, elaboración y comercialización colectiva entre productores trabajadores (mayormente mujeres) gracias a un proceso de retroalimentación. La organización de los productores se vio fortalecida por el sistema tecnológico en sí, a la vez que este último continuó consolidándose a partir de la fortaleza de la organización de sus productores.

Esta característica posicionó al sistema tecnológico Mercado de la Estepa como referente en el campo de la economía social y solidaria, aportando otras formas de entender el trabajo a través de la experiencia del trabajo autogestionado, trabajo colectivo, construcción de precios, entre otros muchos aspectos, todos elementos que ponían en debate las tradiciones económicas clásicas y daban lugar a la práctica de la economía social y solidaria.

Por otra parte, la constitución del Mercado de la Estepa como referente y representación de la economía social y solidaria en la Patagonia, y en el país en general, le atribuyó un sentido supremo al sistema tecnológico Mercado.

De esta manera, el sentido que este sistema tecnológico adquirió para el grupo de actores “impulsor normativo” (si bien cada actor se vincula de manera distinta con esta experiencia), se basaba fundamentalmente en la representatividad que el Mercado tenía para el campo de la economía social y solidaria en tanto experiencia exitosa de distintos programas y políticas públicas que habían destinado fondos a los proyectos postulados por Surcos Patagónicos y el Mercado de la Estepa²³.

La atribución de sentido para este grupo de actores en relación con el sistema tecnológico Mercado de la Estepa dio cuenta de la estabilización de su sentido como tecnología de comercialización. Los actores de ese grupo, en tanto instituciones del Estado, se habían vinculado

²³ Se puede pensar en los Banquitos de la Buena Fe, que funcionaban de forma articulada con el Mercado de la Estepa, como en el Banco de Lanús. También en las estrategias de comercialización como Marca Colectiva, el PROLANA (a nivel provincial), el Monotributo Social, la Ley Nacional de Microcrédito (más allá de los Banquitos), entre otras políticas.

de una manera u otra con el Mercado de la Estepa a través de la implementación de políticas públicas.

La descripción aquí planteada revela la flexibilidad interpretativa que el sistema tecnológico Mercado de la Estepa tuvo al comienzo de esta trayectoria socio-técnica, donde para cada grupo de actores el funcionamiento o no-funcionamiento se dio de modo distinto.

3.4.1. La réplica del sistema tecnológico “Mercado de la Estepa”

Al recuperar la construcción de la trayectoria socio-técnica, se observa que el sistema tecnológico Mercado de la Estepa aparece al comienzo y al final de dicha trayectoria. Como artefacto resultante del artefacto ley, aparece la promoción y constitución de Mercados Productivos Asociativos.

Se estima que, al tomar un artefacto o una tecnología organizacional como antecedente y trasladarlo de un contexto sistémico a otro, se da un fenómeno de transducción (Thomas, 2008; Thomas y Dagnino, 2005). Este fenómeno implica que el desplazamiento de un contexto a otro y, a su vez, la reconstrucción del sentido atribuido a ese artefacto.

Sin embargo, para los *policy makers*, suele plantearse como proceso idílico recuperar una política que pareciera ser exitosa y llevarla a un nuevo contexto (si bien concretamente no sería el mismo caso). En este caso, la réplica de este sistema tecnológico propuesta supone que el artefacto ley se posicionó desde un planteo determinista en términos tecnológicos en cuanto buscaba replicar la construcción del sistema tecnológico Mercado, desconociendo la construcción organizacional de este sistema.

Al recuperar esta última alianza socio-técnica, se puede observar que el sistema tecnológico Mercado de la Estepa ya había dejado de ser el centro de la alianza. Ya no concentraba gran parte de las vinculaciones que la componen, quedando relegada a la relación directa con el artefacto ley (en tanto ejemplo o base primera). Luego, este sistema tecnológico, pasó a vincularse solamente con el

único actor que ha prevalecido del grupo “promotor de derechos”, Surcos Patagónicos.

Se puede visualizar que, si bien el sistema tecnológico Mercado se vio desplazado, la alianza se centró ahora en el par de artefactos Ley 4499 y Reglamentación. Ambos constituyeron operativamente la posibilidad de implementación del artefacto ley, de su promulgación y reglamentación como dictamen que la puso en vigencia. En este sentido, es entendible que haya tenido un peso importante que estos artefactos adquirieran funcionamiento para el grupo de actores “impulsor normativo”.

Por otra parte, al correrse el peso de las alianzas en estas trayectorias, se destacan dos aspectos: por un lado, la ausencia en la última alianza del actor “productores del Mercado de la Estepa”. Habiendo sido estos los impulsores primarios de las demandas para la construcción el proyecto legislativo, es un punto importante a destacar.

Otro de los aspectos a destacar es el corrimiento del peso de las alianzas hacia el artefacto reglamentación. Allí entró en disputa el sentido de la ley, por lo cual, al no estar presente ya el actor “productores del Mercado de la Estepa”, la construcción de sentido sobre ese artefacto se distingue de la propuesta primera, donde el motivo de la ley surgía por parte de los productores.

La reglamentación como artefacto generó disputas de sentido que se vieron reflejadas en diversas reuniones, donde el único actor del grupo “promotor de derechos” presente en esta alianza era Surcos Patagónicos. Por otra parte, entre los cuatro actores del grupo “impulsor normativo”, tres eran pertenecientes a instituciones nacionales y solo uno a una provincial. Esta distancia con la experiencia también afecta la construcción de sentido desde los actores de carácter nacional.

Como resultado de la reglamentación, se observa que se planteó una estabilización en el sentido del artefacto ley (Bijker, 1995; Thomas, 2008). Esta estabilización se cristalizó a partir de la dominancia del grupo de actores “impulsor normativo” en la alianza socio-técnica del último período analizado, dominancia que condujo a una clausura por redefinición del problema. Allí se puede comprender de qué modo se estabilizó el sentido de la ley y su consecuente reglamentación en tanto promoción de Mercados Productivos Asociativos como un espacio colectivo de

comercialización. De esta manera, el sentido de la ley se cerró y dejó de lado la propuesta primera del grupo de actores “promotor de derechos”, que construía un significado en términos de derechos de los trabajadores de la economía social y buscaba que el artefacto ley funcionara en ese sentido.

En la estabilización del sentido, se puede comprender el recorrido de los intereses de cada uno de los actores que conformaron la trayectoria socio-técnica. Esto se manifiesta, por un lado, debido a la tradición de abordaje de las instituciones representadas por esos actores y, por otro lado, a causa de la dominancia a partir de la acumulación de poder sobre los demás actores, que deriva en la imposición de un sentido institucional en lo que refiere al campo de la economía social y solidaria.

De hecho, uno de los aspectos que fueron parte de la disputa de sentidos fue lograr que la autoridad de aplicación del artefacto ley no fuera el Ministerio de Familia provincial²⁴, sino el Ministerio de la Producción, lo que suponía para el grupo de actores “promotor de derechos” disputar el sentido del campo de la economía social y solidaria, que al interior del Ministerio de Desarrollo Social de nación adquiriría un carácter asistencialista. Buscaban que este concibiera a sus trabajadores como productores y acreedores de los derechos de cualquier trabajador en relación de dependencia.

Respecto de este punto, es interesante observar cómo se despliega lo que Thomas (2008), recuperando a Bijker (1995), identifica como la “dimensión poder” en los procesos de clausura y estabilización. La dimensión poder aquí identificada plantea un proceso donde la flexibilidad interpretativa del artefacto ley se fue estabilizando a partir del marco tecnológico que les era propio a los actores del grupo “impulsor normativo”. Los organismos y entidades estatales de nivel nacional que se sumaron a este grupo de actores tuvieron una trayectoria de apoyo al sector de la economía social y solidaria desde el fortalecimiento de estrategias de comercialización. Por ende, se infiere que la relación *problema-solución* que identificaron iba de la mano de pensar estrategias de colocación de la producción. Esto se visualiza en la estabilización de sentido, en cómo se impuso

²⁴ Durante la gestión que estuvo vigente hasta diciembre de 2015, se denominó Ministerio de Familia. Hoy se lo denomina Ministerio de Desarrollo Social.

esa relación *problema-solución*. A la vez, eran actores con mayor capacidad de agencia de *decision-making* a la hora de plantear el proceso de *policy*.

De esta manera, los actores del grupo “impulsor normativo” en esta última alianza, pertenecientes a instituciones estatales de tipo nacional²⁵ y a un marco tecnológico específico, han construido la vinculación con las distintas experiencias de la economía social y solidaria a partir del financiamiento de alguno de los eslabones del circuito productivo, como la producción, fomentando espacios feriales y de comercialización, la construcción de marcas colectivas, entre distintos programas.

Como estrategias puntuales, las relaciones *problema-solución* identificados por los actores en este caso de estudio entienden que la problemática radicaba en contar con un espacio de comercialización para los productores. El planteo era más bien determinista, ya que propone entender al sistema tecnológico (en este caso, al Mercado de la Estepa) como algo replicable y sin intervención de los usuarios, ni de la construcción social situada o la organización que le era propia.

Este posicionamiento hace entender que solamente con la promoción del artefacto MPA se logró abordar uno de los aspectos de la problemática identificada por los actores que plantearon el proyecto. Habiéndose clausurado el sentido del artefacto legislativo por redefinición del problema, al desaparecer los aspectos referentes a los derechos laborales de los trabajadores de la economía social, la creación de mercados devino en el objetivo último del Programa de Mercados Productivos Asociativos.

²⁵ Estamos mencionando en este sentido al INTA, al Ministerio de Desarrollo Social y sus instituciones intermedias y Programas de apoyo, así como también las líneas de financiamiento específico.

3.5. Reflexiones finales en torno a la estabilización

Al reconstruir la trayectoria socio-técnica, se visibilizan las disputas de poder que se desarrollaron en el proceso de *policy*. Cada grupo de actores entendió que la ley refería a una relación *problema-solución* determinada. Es por esto que cada uno de estos grupos (clasificados según el *problema-solución* que adoptaron) expresaba abordajes distintos y, a partir de allí, establecía relaciones y racionalidades particulares. De esta manera, las disputas de poder que se dieron en tanto *decision-making* y *nondecision-making*, hacen al modo en que se expresan las vinculaciones entre los actores a los fines de lograr imponer el sentido de la ley propio de cada grupo de actores involucrados. La dominancia del sentido que logró prevalecer se vincula al poder de agencia que tenían los actores que entran en disputa. Es así que se redefine la agenda y el sentido de la ley porque se logran imponer los actores de alcance nacional.

Se puede observar de qué manera, a la hora de discutir cómo reglamentar la ley, el grupo de actores “impulsor normativo” logró clausurar el sentido de esta concibiendo la reglamentación como la replicabilidad del sistema tecnológico Mercado. Esto supuso entender los MPA en tanto espacios de comercialización, lo que puede vincularse a los intereses y marcos tecnológicos propios de cada uno de los actores y las instituciones que representan (y los programas que estas desarrollan).

Al analizar la reglamentación, se identifica que los artículos que atañen a beneficios impositivos o derechos laborales de los sujetos destinatarios del artefacto ley fueron derivados, a través de convenios, a los entes u organismos estatales que atienden cada uno de esos aspectos (en el caso los incisos d, e, f, g, i, j, k, m, n, ñ y o del artículo 5°, por ejemplo).

Lo que la ley, en su artículo 5°, inciso a, plantea como la implementación de programas de capacitación y asesoramiento para abordar los procesos organizativos y los aspectos productivos de

las organizaciones, en el artefacto reglamentación se operacionaliza a través de la creación de un Programa de Promoción que planteaba diversas actividades orientadas principalmente al registro y normalización de las organizaciones o futuros mercados, al establecimiento de tarifas diferenciadas y al asesoramiento.

Lo más llamativo tanto en la reglamentación como en el Programa de promoción es que la determinación del presupuesto se plantea del siguiente modo: “se nutrirá de fondos nacionales y provinciales y se consensuará entre los actores intervinientes” (explicitado de ese modo en el Programa de Promoción). Sin embargo, ni en el texto legislativo ni en el decreto reglamentario hay una mención concreta del monto o porcentaje del PBG provincial (Producto Bruto Geográfico) destinado a tal ley o a sus acciones.

En los aspectos que refieren a la estabilización del sentido del artefacto ley y del artefacto reglamentación, se evidencia la relación asimétrica de poder entre los distintos actores y cómo eso modificó sus capacidades de negociación. Esto da cuenta de la dominancia de un grupo de actores sobre el otro. En este punto, el sentido de la ley se fijó como norma promotora de espacios de comercialización, situación que evidencia la prevalencia del sentido del grupo “impulsor normativo”. Este sentido se vio plasmado en la reglamentación y en el Programa de Promoción que el decreto reglamentario crea. Ambos artefactos operativizaron el significado finalmente clausurado luego de haber atravesado la trayectoria socio-técnica.

Recuperando parte del análisis de las políticas públicas planteados por Jaime y otros (2013), se puede identificar que, en la estabilización del sentido del artefacto ley, se reproduce una lógica de construcción legislativa *top down*. Como fue mencionado anteriormente, se planteó como relación *problema-solución* la necesidad de encontrar espacios de comercialización para el sector de la economía social y solidaria, a partir de lo cual se desplegó un determinismo tecnológico por parte de este grupo de actores, que asumió que la creación de mercados da lugar a la construcción de procesos organizativos.

Esta postura desconoció los componentes del sistema tecnológico Mercado de la Estepa y asumió que la reapiación de los MPA iba a generar estos sistemas tecnológicos sin importar los procesos organizativos que los sostienen. Es por ello que, si bien la propuesta legislativa comenzó con una dinámica del proceso de *policy* de carácter *bottom-up*, su estrategia final se materializó en una propuesta que se expresa de modo *top-down*. Este aspecto modificó no solo el espíritu de la ley, sino que también desconoció las experiencias de economía social y solidaria existentes en el territorio rionegrino.

4. Para quién funciona y para quién no funciona la ley. Sobre la construcción de la ley como alianza socio-técnica

4.1. Introducción

En este último capítulo, se busca recuperar las reflexiones a las que fueron arribando en cada uno de los capítulos anteriores, del recorrido realizado. En la reconstrucción de la trayectoria socio-técnica que se planteó con el objetivo de identificar de qué manera se dio el proceso de *policy* de la Ley 4499 de Río Negro, se han podido identificar las vinculaciones entre los actores, las dinámicas de poder y la estabilización del sentido de la ley. Este proceso se ve expresado en la falta de aplicación de la norma en la actualidad.

A partir de la reconstrucción realizada, se identifican desafíos en tres niveles distintos: a nivel analítico, a nivel empírico y a nivel de los proceso de *policy*. En este último capítulo, se buscará reflexionar sobre los aportes del presente trabajo para el sector de la economía social y solidaria, así como para el análisis de políticas públicas desde un análisis socio-técnico. En esta instancia, se expresa el abordaje metodológico planteado en tanto triangulación teórica, que permite recuperar distintos teorías para el análisis de caso elegido.

En tanto aportes a nivel analítico, se han planteado sugerencias desde el herramental teórico para pensar las políticas públicas en la economía social y solidaria. De esta manera, la triangulación utilizada a nivel metodológico permite contar con estrategias de análisis diversas. Para ello se han podido identificar algunas sugerencias a nivel teórico.

Desde el nivel empírico, se han podido identificar, a partir de la reconstrucción de la trayectoria socio-técnica planteada, las distintas vinculaciones entre los actores que formaron parte de las alianzas trabajadas. En cada alianza, las vinculaciones entre los actores expresan relaciones de poder e imposiciones de sentido para la construcción del artefacto ley. De esta forma, hay algunos aprendizajes identificados como aportes en cuanto a las dinámicas que se fueron desarrollando.

Por último, a nivel de los procesos de *policy*, se han realizado aportes en cuanto a cómo

trabajar la construcción de políticas públicas en la economía social y solidaria y en cuanto a herramientas para el diseño, construcción e implementación de estas políticas. El caso abordado tiene diversos componentes relativos a estrategias *bottom-up*, a la construcción de un proceso de *policy* abordado en su complejidad y a desafíos para la economía social y solidaria. Se busca identificar aportes para nuevas experiencias de políticas públicas, en general, y para la economía social y solidaria, en particular. En este nivel de análisis, se interpela también el funcionamiento/no-funcionamiento del proceso de *policy* trabajado con el fin de relevar aportes para otras experiencias de la construcción de políticas públicas desde y para la economía social y solidaria.

4.2. Desafíos a nivel teórico

Uno de los desafíos que contempló este trabajo es la propuesta metodológica de la triangulación teórica como estrategia de análisis para abordar un caso en concreto. En ese sentido, al recuperar las distintas alianzas socio-técnicas que conformaron la trayectoria del proceso de construcción de la Ley 4499, se observó de qué manera se fueron modificando los actores participantes de estas alianzas a la vez que se percibió la variación de su peso específico en la definición de los problema-solución.

En este punto, se puede identificar, por una parte, de qué manera, al finalizar la trayectoria socio-técnica planteada, se despliegan distintos aspectos a considerar analíticamente desde la triangulación teórica que se propuso abordar en este trabajo. A la hora de discutir el funcionamiento o no funcionamiento de un artefacto, uno de los aspectos que destaca Bijker (Thomas, 2008) es que el funcionamiento del artefacto implica una construcción social. Concretamente, supone entender que un determinado artefacto adquiere funcionamiento en tanto un grupo de actores logra estabilizar su sentido y, por tanto, su funcionamiento. Sin embargo, esto supone que hay otros grupos de actores para los que este artefacto no funciona o funciona desde otra relación *problema-solución*, por lo que se dan disputas de poder entre esos distintos grupos. A este aspecto se suman las discusiones referidas a la forma en que se clausura el sentido atribuido a un artefacto.

A su vez, los tipos de clausura plantean el trasfondo de las relaciones de poder en las que están inmersas los distintos actores involucrados dando cuenta de la acumulación de poder por parte de alguno de los actores o grupo de actores, que logra tener dominancia sobre el sentido asignado al artefacto. En este caso, resultó ser el grupo de actores “impulsor normativo” el que logró clausurar el sentido del artefacto legislativo a partir de una redefinición del problema. Su dominancia hizo posible que el problema sea redefinido: ya no está identificado con el acceso a derechos laborales, sino con la construcción de mercados.

La posibilidad, por parte del grupo “impulsor normativo”, de imponer un sentido radicaba en los rasgos propios de los actores que lo componen. Como se explicó al caracterizar al grupo, los actores que formaron parte de esta alianza son organismos y actores de niveles nacionales, caracterizados por tener mayor capacidad para negociar y normalizar un sentido que les es propio. De esta manera, organismos como los ministerios o el INTA han sabido tener una trayectoria propia en materia de economía social y solidaria, y, al verse nuevamente interpelados en la materia, se comportaron del mismo modo. La dominancia de sentido y el sentido que, por tanto, adquiere la ley, en general, y su reglamentación, en particular, da cuenta de la disparidad de poderes de los actores de los grupos involucrados. En la disputa que se desplegó a lo largo de la trayectoria, los actores más pequeños y con menos capacidad de agencia fueron los que finalmente cedieron el sentido de la ley.

Aquí otro de los aspectos a contemplar es la dinámica que adquirió el proceso de *policy* analizado. En la primera alianza, durante el trabajo de configuración y planteo del problema, que se expresó en el proyecto de ley llevado a la legislatura, se observó una dinámica *bottom-up*. Por otra parte, a medida que se fue desplazando la trayectoria, en las dos últimas alianzas, la dominancia impuesta por el grupo de actores “impulsor normativo” planteó el artefacto ley desde una dinámica *top-down*, cristalizada en la propuesta de generar MPA, que es el sentido que la ley adquirió.

La dificultad que se presentó en este caso radica en la propuesta de reaplicación del objeto modélico del Mercado de la Estepa. Al construir el artefacto de los MPA, cuya implementación se daba a partir de la ejecución del Programa de Promoción de los MPA, ocurre la clausura de sentido que se mencionaba anteriormente. Queda, entonces, como objetivo de este programa la generación de espacios de comercialización para el sector de la economía social, hecho que plantea un punto a destacar desde lo conceptual. Los actores que logran imponer su sentido al artefacto ley entienden que, para el sector, el *problema-solución* a abordar es la falta de espacios de comercialización (que, a su vez, era parte de las estrategias que el grupo de actores “impulsor normativo” sabe gerenciar).

El artefacto MPA se convirtió, por tanto, en la respuesta unívoca para los productores. A nivel conceptual, es importante destacar las modificaciones en la atribución de sentido por parte de los distintos grupos y la manera en que se modificó la propuesta original. Para ello, desde el análisis socio-técnico, se logró dar cuenta en el proceso de *policy*, de qué forma fue mutando el sentido y qué grupo logró imponer el suyo desde el *problema-solución* que interpreta.

A nivel analítico conceptual, se puede observar la no definición jerárquica de la agenda al comienzo de la trayectoria. Este proceder es propio del grupo de actores “promotor de derechos”, que, si bien realizaron un relevamiento de problemáticas identificadas por el actor “productores de la estepa”, no lograron plantear una agenda jerarquizada para la redacción del proyecto de ley. El resultado de ello fue la construcción de una agenda de tipo *garbage can*, que planteó una cantidad de demandas dispersas y sin priorizar. Ante este planteo polisémico, el grupo de actores “promotor de derechos” no logró que su relación *problema-solución* fuera tomada por los demás actores que se incorporaron a la trayectoria.

En este sentido, el marco teórico del análisis socio-técnico generó la posibilidad de abordar la construcción de las políticas públicas desde una mirada sistémica, a la vez que dio cuenta de las disputas de poder que cada etapa del proceso de *policy* supone. Desde el análisis de políticas públicas, el ciclo de las políticas constituye un proceso de etapas concatenadas (no necesariamente consecutivas), que van llegando a hitos o puntos de definición para alcanzar una nueva etapa. Sumar a esta propuesta la identificación de las alianzas que este ciclo plantea, permitió darle entidad a los actores y artefactos que las conformaron, entendiendo sus vinculaciones y la agencia que ejerce cada uno de los componentes de la alianza.

Para el caso abordado, se tensionó el abordaje teórico tradicional sobre el análisis de políticas públicas como ciclo. Se trata de una aproximación que adjudica determinadas etapas o fases dentro de la construcción de una política pública, a la vez que concibe su desarrollo desde las direccionalidades *bottom-up* o *top-down*. Al plantear un abordaje desde el análisis socio-técnico, se

puso en debate el rol y la agencia de cada uno de los actores y artefactos involucrados. Se entiende así que existen dinámicas propias de vinculación, disputa, relaciones de poder entre los distintos componentes de estas alianzas. Visibilizar estas agencias en un análisis de políticas públicas permite profundizar el abordaje y el análisis de su construcción. Un abordaje tradicional no recupera necesariamente los actores o artefactos involucrados, sino que da cuenta de la construcción de la ley. Se buscó poner en discusión los roles y disputas dados por esos actores y artefactos, acción posible desde el análisis socio-técnico. Por ello, se trabajó en conjunto con la propuesta de análisis socio-técnico para lograr comprender de qué manera cada componente de la alianza, tanto actores como artefactos, fueron moldeando el sentido que finalmente adquirió la ley sancionada y, así, fue planteando de qué manera se implementa.

La discusión sobre la elaboración de políticas públicas para la economía social y solidaria implicó distintas estrategias de construcción legislativa, que en el caso analizado adquirieron características *bottom-up* a la vez que articularon actores diversos. Se entiende que la incorporación de la perspectiva socio-técnica aporta una mirada de mayor complejidad que permitió poner en valor el rol de los actores en la elaboración de esta ley, más allá de la ley *per se* como hito para el sector de la economía social y solidaria. La economía social y solidaria busca recuperar las prácticas de los individuos que la componen, poniendo en valor de qué manera se dan y cómo se institucionalizan. Dentro del análisis socio-técnico, el estudio de las vinculaciones entre los componentes de las trayectorias aporta este herramienta analítico para la economía social y solidaria, complejizando la mirada del campo en relación con las políticas públicas, mejorando herramientas para nuevas propuestas.

4.3. Desafíos a nivel empírico

La experiencia analizada en este trabajo tiene la particularidad de haberse convertido en uno de los ejemplos de políticas públicas a nivel nacional por dos aspectos: por un lado, por haber sido pionera en la materia (una iniciativa que comenzó a gestarse en 2006); y, por otro lado, por la dinámica que adquirió, ya que se planteó con una estrategia *bottom-up* a la vez que involucró a los futuros destinatarios en la elaboración de la política.

El recorrido de la trayectoria socio-técnica permitió visualizar de qué manera fueron interactuando los distintos actores junto con los artefactos en el recorrido de la ley. Esta mirada acompañó el desarrollo de la experiencia en todo su recorrido y permitió un abordaje analítico novedoso. A partir de este abordaje, se lograron identificar algunos desafíos a nivel empírico.

El proceso de *policy* supone distintas instancias de disputas de poder por el sentido que adquiere el artefacto en cuestión. En este caso, la ley. Para ello, en la configuración de las alianzas, se observó de qué manera los actores que al comienzo dieron cuenta de la problemática a trabajar, luego dejan de participar de la trayectoria.

Ante esto, y dada la experiencia analizada, uno de los puntos a considerar es la construcción de agenda. Se observó que, en la conformación de las primeras propuestas planteadas por los productores del Mercado de la Estepa y canalizadas por Surcos Patagónicos, todas las problemáticas parecen tener igual importancia y prioridad. En este sentido, habiendo reconstruido el proceso de *policy*, se sugiere hacer fuerte hincapié en la jerarquización y ordenamiento prioritario de la agenda propuesta. Esta recomendación radica en la debilidad que una agenda de tipo *garbage can* adquiere al momento de las disputas de poder, al no tener una jerarquización de las demandas planteadas. De esta manera, actores con mayor poder lograron imponer otra agenda, a la vez que redefinir el *problema-solución* propuesto.

En el caso de la incorporación de actores a nivel nacional, surgieron algunos aspectos a

destacar. En primera instancia, se observó la fortaleza que adquirió la propuesta de construcción legislativa a partir de la incorporación de estos actores. Sin embargo, surge, como segundo aspecto, el desvío de la relación *problema-solución* originalmente planteada. Lo que se interpretó en este sentido se relaciona con la construcción de relaciones *problema-solución* para la economía social y solidaria que estos organismos o instituciones de carácter nacional han consolidado en sus años de trayectoria.

Se puede recuperar, de esta manera, que los organismos nacionales tienen diversos programas de comercialización a nivel nacional o estrategias de apoyo a la comercialización. Ejemplo de ello son los programas de fomento como Marca Colectiva (impulsado desde el Ministerio de Desarrollo Social de Nación, buscaba lograr el asociativismo para la venta en emprendimientos diversos), las ferias y Mercados Solidarios (la Feria de la Semilla, diversas ferias de frecuencia establecida, mercados de proximidad, entre otras estrategias impulsadas mayormente desde el Ministerio de Desarrollo de Nación) e incluso programas de comercialización que promovían la venta de producción nacional como Compremos Lo Nuestro (impulsada desde el INTI). A su vez, en numerosas ocasiones, desde el INTA a nivel nacional, la realización y fomento de ferias francas, ferias de productores, entre otras, ha sido parte de su articulación territorial visible.

En este sentido, como parte del aprendizaje del proceso de *policy*, se puede entender que la incorporación de actores de nivel nacional, cuyas estrategias de vinculación con la economía social y solidaria y sus actores se centraron principalmente en estrategias de comercialización, suponía una construcción de sentido orientada a esa práctica. La relación *problema-solución* de estos organismos supuso que el problema a abordar para la economía social y solidaria radicaba principalmente en espacios de comercialización. Esto se asociaba también a programas adyacentes que buscaban la regularización de emprendimientos, manejo de salubridad e higiene en alimentos, algunos cursos de diseño, pero siempre apuntando a llegar a la instancia final de intercambio con potenciales

compradores.

El acercamiento a la ley abordada significó para estos organismos y entidades estatales aproximarse al campo de la economía social y solidaria. Sin embargo, la relación *problema-solución* que planteaban los actores del grupo “promotor de derechos” buscaba abordar temáticas más allá de la comercialización *per se*. Nuevamente es destacable la poca jerarquización de las problemáticas abordadas en la agenda propuesta por los actores redactores del proyecto de ley. Esta agenda de tipo *garbage can* habilitó la disputa de sentido con actores de mayor peso político, quienes, a su vez, eran actores con prácticas vinculadas a una relación *problema-solución* determinada. A partir de la recuperación de la trayectoria, se observó que la ley generó un funcionamiento en tanto que se visualizaban productores o artesanos necesitados de un espacio de comercialización: los mercados. Es así que la relación *problema-solución* de los actores de nivel nacional logró imponer su lógica y atribución de sentido de la problemática.

En este punto, se expresan también las tensiones en cuanto al *decision-making* y el *nondecision-making* propio de este proceso de *policy*. Los actores que expresaron su capacidad de agenda y lograron imponerse en dinámicas de poder determinadas se convirtieron en actores con esta capacidad. Siendo actores con capacidad de *decision-making*, han logrado dar cuenta de sus prioridades o decisiones respecto de la ley en cuestión. Tal como se planteó, estos actores, que aquí se identificaron como participantes del grupo “promotor de derechos”, fueron eligiendo entre alternativas posibles. Por otro lado, los actores que dieron cuenta de procesos de *nondecision-making* fueron logrando limitar el alcance de los primeros, en este caso, a partir de una estabilización de sentido por redefinición de problema. Estos actores tuvieron un rol definatorio en este proceso y expresan en concreto las dinámicas de poder presentes entre actores de tallas distintas.

Es un desafío, para próximas experiencias, lograr definir una agenda que priorice cuáles son los puntos a lograr en primera instancia y cuáles serían los subsidiarios, procurando dar cuenta de la

atribución de sentido que sus impulsores le atribuyan a una política pública. Por otra parte, se planteó como desafío más difuso las relaciones de poder que las atribuciones de sentido entienden. De esta manera, la permanencia en la trayectoria de aquellos actores que plantearon la idea primera o, en este caso, el proyecto de ley podría garantizar que el sentido original de la ley se pueda sostener en esa disputa de sentido. Al no estar esos actores en la última alianza de la trayectoria, es menos probable que esa voz sea tenida en cuenta.

4.4. Desafíos a nivel de los procesos de *policy*

Tal como se mencionó anteriormente, la propuesta metodológica de abordar un caso de estudio desde una triangulación teórica no dejó de ser un desafío. Sin embargo, dadas las características del caso, se concibió que el entrecruzamiento de distintos marcos teóricos redundaría en un análisis más complejo y rico, a la vez que permitiría prevenir sesgos por la cercanía con el caso en cuestión.

En estos términos, si bien las apuestas a nivel conceptual de las políticas públicas han sido de mucha utilidad para la reflexión en el campo de la economía social y solidaria, el agregado del marco analítico socio-técnico ofrece una mirada de tipo integral y, a su vez, dinámica, que permite subsanar algunos de los riesgos que se advierten a la hora de pensar los procesos de *policy*, por ejemplo, en etapas secuenciales. Es así que se presentó como desafío incorporar un marco analítico no usado habitualmente para los debates de la economía social y solidaria y articularlo con el marco analítico de las políticas públicas. Uno de los aspectos novedosos trabajados como herramienta analítica en esta instancia, fue poder entender tanto a actores como artefactos en la conformación de las alianzas. En este sentido, los debates respecto de la atribución de sentido y de las disputas de poder permitieron visualizar la forma de construcción del proceso de *policy* abordado desde una perspectiva novedosa.

Tomando este aprendizaje, se entendió como desafío, a la vez que se recomienda, incorporar algunas herramientas analíticas del análisis socio-técnico con el fin de lograr una complejización de la mirada sobre las políticas públicas, en general, y del campo de la economía social y solidaria, en particular. La agencia de actores y artefactos resulta fundamental a la hora de la planificación de las políticas, así como también en su posible construcción, atendiendo a identificar las relaciones *problema-solución* presentes y sus disputas de sentido.

Específicamente, a la hora de pensar en la construcción de políticas públicas en cualquiera

de sus niveles la configuración de los actores y artefactos en una alianza permite a los funcionarios o *policy makers* visualizar un panorama complejo pero abordable. A su vez, para los distintos actores de la economía social y solidaria, trabajar con este marco analítico permite comprender las distintas relaciones de poder que atraviesan los vínculos entre actores y artefactos y que viabilizan u obstaculizan procesos de construcción legislativa.

Si bien sería necesario profundizar en la triangulación teórica para obtener mejores resultados operativos, esta tesis anhela ser una primera propuesta de trabajo a la hora de discutir y pensar las políticas públicas para el campo de la economía social y solidaria que incorpore el análisis socio-técnico como elemento nuevo a la construcción de otra política para otra economía,.

Otro de los puntos a destacar radica en las expresiones de poder ancladas en los proceso de *policy*. Se hizo mención anteriormente que la atribución de sentido implicó instancias de disputas de poder y que los múltiples actores ejercieron diferente nivel de influencia. En las tres perspectivas de poder planteadas para este trabajo, los actores partícipes del proceso de *policy* fueron adquiriendo distintos roles según el poder que detentaban, a la vez que fueron modificando estos roles. Los ejercicios del poder, explican Bachrach y Baratz en Hill (2005), se ven expresados en las acciones del *decision-making* y el *nondecision-making*.

Ese componente es parte de los aprendizajes de la reconstrucción de la trayectoria, ya que recupera las modificaciones en el sentido de la ley a partir del rol de los distintos actores que fueron participando del proceso de *policy*. En ese sentido, este tipo de construcción se puede comprender en el marco de las teorías incrementalistas, en tanto y en cuenta aquellos actores que ejercen un *decision-making* van pudiendo tomar decisiones a medida que avanza el proceso.

Por otra parte, a partir de la reconstrucción de la trayectoria y de las distintas alianzas socio-técnicas que la componen, se pudieron plantear distintos desafíos que, como aprendizajes, se espera que puedan aportar a los debates de las políticas públicas, en general, y de las políticas públicas en

economía social y solidaria, en particular.

El recorrido realizado desde la triangulación teórica planteada buscó incorporar nuevas herramientas para pensar las políticas públicas y lograr comprender de qué manera se dio el proceso de *policy* estudiado. Lo llamativo en el caso elegido radicó en la modificación del funcionamiento del artefacto ley para cada uno de los grupos de actores involucrados. Este funcionamiento radicó en la relación *problema-solución* identificada por cada grupo.

De esta manera, se identificaron dos funcionamientos distintos del artefacto ley, asociados cada uno con un grupo de actores en particular. La disputa de poder se dio en la estabilización de sentido y se expresó en el sentido atribuido finalmente a la ley. Se observa a lo largo de la trayectoria de qué manera se traslada el funcionamiento de la ley como garante de derechos laborales para los trabajadores del sector de la economía social y solidaria a una ley cuyo funcionamiento se construye en tanto generación de espacios de comercialización (los MPA). El no-funcionamiento de la ley fue construido a lo largo del proceso de *policy* para el grupo de actores “promotor de derechos”, ya que la propuesta primera buscaba otros objetivos. El artefacto ley adquiere funcionamiento en tanto expresa la agenda de los actores de nivel nacional y provincial que han logrado imponer su relación *problema-solución*, su programa, su autoridad de aplicación y reaplicación de los mercados.

5. Anexo

ANEXO 1. Cuadro comparativo de las etapas de la construcción de ley

Documento	Variables de documentos (Proceso de Ley)					Variables analíticas	
	Actores involucrados activos	Economía Social	Definición de mercados	Sujeto destinatario de la propuesta	Demandas/obligaciones del estado	Destinatario del documento	Problema identificado
Boletines “Productores de la Estepa” 1 y 2 (Sep. – Nov. de 2006)	Surcos Patagónicos Mercado de la Estepa Participación Ciudadana	“Personas, hombres y mujeres, que se organizan y se juntan, cada uno sumando su esfuerzo, para tratar de vender sus productos, tener más ingresos y así vivir mejor”.	Lugares donde los propios productores, artesanas o familias venden lo que producen con su trabajo.	“Pequeños productores Artesanos” (p)	Trabajar en condiciones dignas; retribución justa; acceso a seguridad social; jubilación; capacitación; ser considerados ciudadanos; que los mercados se puedan abrir en cada lugar; créditos y subsidios; impuestos más bajos; transporte más barato; difusión de actividades	<i>Policy Maker</i> Asistentes al Encuentro Latinoamericano de Economía Social “Desde las organizaciones a los mercados solidarios”	Derechos laborales vulnerados
Fundamentos en la presentación del proyecto de Ley a la Legislatura 468/2008 (27 de junio de 2008)	Surcos Patagónicos Mercado de la Estepa Participación Ciudadana AVINA Vicaría la Fraternidad	Busca condiciones para que los que viven en condiciones de pobreza, organizados comunitariamente, accedan a instancias de generación de ingresos y subvenir sus necesidades y las de sus familias. Crea las condiciones culturales de integración social. Propende a la interrelación fecunda entre grupos.	Sirven a viabilización del derecho a la genuina generación de ingresos. Su creación es parte de una política de incentivo y sostenimiento de emprendimientos. Contribuyen al encuentro.	“Los directamente interesados”, productores artesanales, técnicos, profesionales, autoridades comunales, especialistas en asuntos rurales, organizaciones, universidades, organismos provinciales y nacionales	Refiere a la Constitución, en su artículo 14.	Cámara de Legisladores Provinciales	No ser sujeto de derecho pleno Comercialización Normas bromatológicas
Proyecto de Ley presentado a la Legislatura 468/2008 (27 de junio de 2008)	Ídem Fundamentos	Art. 1º: La economía social es el proceso por el cual las iniciativas basadas en el esfuerzo propio y colectivo, generan bienes y servicios con el fin del auto sostenimiento de sus respectivos núcleos familiares o de pertenencia.	Art 2º: Denomínase Mercado Productivo Artesanal a las organizaciones comunitarias, incluidas en la Economía social, en las que los propios productores o sus familiares comercializan el resultado directo de su trabajo personal,	Mercados Productivos y organizaciones que los compongan	Art 4º: Los mercados productivos artesanales formalmente constituidos y registrados como tales serán promovidos por el Estado provincial, las municipalidades y comunas que adhieran. Programas de capacitación y asesoramiento, financiamiento bancario a tasas preferenciales, subsidios, tarifas diferenciales en los servicios públicos iguales a	Cámara de Legisladores Provinciales	Falta de espacios de comercialización para las organizaciones comunitarias

			elaborado a partir de elementos propios de la región, realizados según las costumbres propias de quienes intervienen en las distintas instancias.		las denominadas familiares, tributos impositivos y aportes a la seguridad social iguales a las cooperativas de trabajo, incorporarlo en las ofertas turísticas.		
Ley 4499 sancionada (Boletín Oficial 4794) (14 de enero de 2010)	Legisladores rionegrinos	“...cuyas iniciativas basadas en el esfuerzo propio y colectivo, generan bienes y servicios con el fin del autosostenimiento de sus respectivos núcleos familiares de pertenencia”. (Art. 1º)	“...entendiéndose por tales a las organizaciones comunitarias del sector de la economía social, cualquiera fuese la forma asociativa que adopten” (Art. 2º)	“Son beneficiarios del Régimen de Promoción que aquí se dispone, los Mercados Productivos Asociativos...” (Art. 2º)	Registro provincial de MPA. Asesoría para registrarse. Fiscalización y control de los MPA. Difusión de funciones y beneficios del Régimen. Registrar acuerdos de integración de MPA (consorcios, alianzas, etc.). Emitir certificados.	Los destinatarios de la ley	
Propuesta de Reglamentación (Versión Surcos Patagónicos ²⁶)	Surcos Patagónicos Mercado de la Estepa INTA	Define las organizaciones comunitarias de la economía social como aquellas que: sean libremente autogestivas, supongan una participación igualitaria y democrática en condiciones de igualdad de género; produzcan bienes y servicios respetando DDHH y con el trabajo directo, vinculando consumidor y productor; produzcan en armonía con el medio ambiente; rechacen el trabajo infantil y explotación laboral; comercialicen a un precio justo.			El Registro de MPA contará con agentes en el territorio para contactarse con las organizaciones. Se creará una Comisión Provincial de Mercados Productivos Asociativos en el marco del Ministerio de la Producción (con representantes del Min. Producción, Min. Des. Hum. y Flia., Min. Economía, Min. Turismo y 4 representantes de MPA). Elaborarán el presupuesto para la Ley 4499, políticas de promoción, fortalecimiento y desarrollo de los MPA.		
Propuesta de Reglamentación	Subsecretaría de Economía Social		Respecto al registro, además de plantear que		Se establecerán los listados de los inscriptos en el Registro.	Surcos Patagónicos	Responsabilidades de la Autoridad de

²⁶ La versión propuesta por la Secretaría de Economía Social del Ministerio de la Producción de Río Negro en 2010 no esgrimía mayores comentarios, más allá de estipular que “La Ley 4499 es autosuficiente y sienta los criterios en virtud del cual va a actuar la Autoridad de Aplicación”.

(Versión Subsecretaría de Economía Social. Min. Producción – RN)	Ministerio de la Producción de Río Negro		la ley es autosuficiente, plantea que el criterio a utilizar es la categorización del PNUD.				Aplicación
<p>ANEXO I Decreto 1083/10 (Reglamentación de la Ley 4499; Boletín Oficial 4896)²⁷ (06 de Enero 2011)</p>	<p>Poder Legislativo de la Provincia de Río Negro</p>	<p>No define</p>		<p>Organizaciones comunitarias reconocidas y habilitadas para funcionar como Mercados Productivos Asociativos que cumplan con las condiciones de la reglamentación en el 1° inciso del Art. 2 y que sean monotributistas, responsables inscriptos, agrupamientos asociativos sin personería jurídica. Los procesos productivos y/o de servicios deben ser genuinamente rionegrinos.</p>	<p>La Autoridad de Aplicación podrá suscribir convenios para dar curso a los distintos aspectos de sus funciones y de las acciones del Régimen de Promoción establecidos en los artículos 4° y 5° de la Ley 4499.</p>	<p>Población de Río Negro Autoridad de Aplicación</p>	<p>Delimitación de los derechos y obligaciones para los destinatarios y la Autoridad de Aplicación.</p>
<p>ANEXO II Decreto 1083/10 Programa de Promoción de los Mercados Productivos Asociativos (Boletín Oficial 4896, 6 de enero de 2011)</p>	<p>Surcos Patagónicos Subsecretaría de Economía Social (Ministerio de la Producción) “iniciativa popular generada por organizaciones comunitarias del sector de la economía social rionegrina” (P. 37, Boletín Oficial 4896)</p>	<p>Menciona pero no define.</p>		<p>“Organizaciones comunitarias del sector de la economía social incluidas en el Programa de Promoción de los Mercados Productivos Asociativos”, según establece el Anexo I de la Reglamentación (P. 37, Boletín Oficial 4896)</p>	<p>El Programa de Promoción de Mercados Productivos Asociativos tiene tres componentes: registro; promoción; y desarrollo. El presupuesto “se nutrirá de fondos nacionales y provinciales y se consensuará entre los actores intervinientes” (P. 38, Boletín Oficial 4896)</p>	<p>Autoridad de Aplicación</p>	<p>Promoción de los Mercados Productivos Asociativos. Articulación con las instituciones que habilitan los beneficios establecidos en la ley.</p>

²⁷ No figuran en la reglamentación decretada los incisos m, n, o , p del Art. 5° de la Ley 4499.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, D.F.: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial.
- Becerra, L. (2015). *Tecnología, Inclusión y Desarrollo. Hacia una teoría socio-técnica del desarrollo inclusivo*. Universidad de Buenos Aires.
- Bijker, W. E. (1995). *Of Bicycles, Bakelites, and Bulbs. Toward a Theory of Sociotechnical Change*. Cambridge: The MIT Press.
- Bijker, W. E., Hughes, T. P., & Pinch, T. J. (1987). *The Social Construction of Technological Systems. The Social Construction of Technological Systems* (Vol. 1).
- Boletín Oficial n° 4018. Ley n°3654. Derecho de iniciativa para la presentación de proyectos ante la Legislatura de Río Negro (2002). Viedma, Río Negro: Legislatura de la Provincia de Río Negro.
- Comisión Legislación del 2° Foro Hacia Otra Economía. (2012). *DOSSIER Latinoamérica camina hacia otra economía: legislación contextos y problemas cotidianos*. Buenos Aires.
- Convención Constituyente de Río Negro. Constitución de la Provincia de Río Negro (1988). Viedma, Río Negro: Boletín Oficial.
- Coraggio, J. L. (2004). Economía del trabajo. In A. D. Cattani (Ed.), *La otra economía* (1a ed, pp. 151–164). Buenos Aires: Altamira.
- Coraggio, J. L. (2011). *Economía Social y Solidaria. El trabajo antes que el capital*. (A. Acosta & E. Martínez, Eds.) (1era ed.). Quito: Ediciones Abya-Yala.
- del Barrio, R. A., & Martín, D. M. (2012). Análisis de las limitantes climáticas sobre las potencialidades de desarrollo de la meseta sur de la provincia de Río Negro: el viento y su interacción con las disponibilidades térmicas e hídricas. *2° Congreso Latinoamericano de Ingeniería Del Viento*.
- Diéguez, R. (2009). Macroeconomía y Economía popular. In A. D. Cattani, J. L. Coraggio, & J.-L. Laville (Eds.), *Diccionario de la Otra Economía* (1ra ed., pp. 247–252). Buenos Aires: Editorial Altamira.
- Gallo, M. (2010). *Estrategias de reproducción social en grupos poblacionales que transitan de una economía formal a una economía solidaria. El caso de la Línea Sur de Río Negro en el Mercado de la Estepa 'Quimey Piuké.'* Universidad Nacional de La Plata.
- Grau, M., Íñiguez-Rueda, L., & Subirats, J. (2010). La perspectiva sociotécnica en el análisis de políticas públicas. *Psicología Política*, (41), 61–80.

- Hill, M. (2005). *The Public Policy Process* (4ta ed.). Essex: Pearson Education Limited.
- Hughes, T. (2008). La evolución de los grandes sistemas tecnológicos. In H. Thomas & A. Buch (Eds.), *Actos, actores y artefactos: sociología de la tecnología* (pp. 101–145). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- IPAF Región Pampeana - CIPAF, & EEA Área Metropolitana de Buenos Aires. (2013). *Normativas vinculadas a los procesos de producción y comercialización de la agricultura familiar urbana y periurbana*.
- Jaime, F. M., Dufour, G., Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de Políticas Públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Jurado, E., & Gallo, M. (2017). Economía social y solidaria en Río Negro y Mendoza. Políticas públicas, sujetos y espacialidades en debate. *Revista Idelcoop*, (221), 86–103.
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2da ed.). Essex: Pearson Education Limited.
- Mesa de la Economía Social Neuquén. (2012). *Proyecto de Ley de Promoción de la Economía Social y Solidaria de la provincia de Neuquén*. Neuquén.
- Mimeo. (2010). Cuadro Comparativo Propuestas de Reglamentación. Buenos Aires: Surcos Patagónicos Subsecretaría de Economía Social - Ministerio de Producción de Río Negro.
- Monzón, M., Lanari, M. R., López, S., Zubizarreta, J. L., & Subiabre, M. (2012). *Caracterización de sistemas ovinos criollos en patagonia*. Bariloche.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *REDES*, 2(4), 99–128.
- Pinch, T. J. y Bijker, W. E. (2008). La construcción social de hechos y artefactos: o acerca de cómo la sociología de la ciencia y la sociología de la tecnología pueden beneficiarse mutuamente. In H. Thomas & A. Buch (Eds.), *Actos, actores y artefactos: sociología de la tecnología* (pp. 19–31). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA). (2012). *Informe Final del Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia. Estudio de Línea de Base. Provincia de Río Negro*. Buenos Aires.
- Rodríguez Ruiz, O. (2005). La triangulación como estrategia de investigación en ciencias sociales. *Revista Madrid*, 31(2).
- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research : A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21–48. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00003846>

- Sanchez Vazquez, M. J. (2013). *Investigar en Ciencias Humanas. Reflexiones epistemológicas, metodológicas y éticas aplicadas a la investigación en Psicología*. La Plata: Editorial de la Universidad de La Plata.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., & Elbert, R. (2005). *La construcción del marco teórico en la investigación social*.
- Schlager, E. (2010). Comparación de marcos, teorías y modelos de los procesos de las políticas públicas. In P. Sabatier (Ed.), *Teorías del proceso de la política pública* (pp. 319–348). Buenos Aires: Westview Press - Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Schuttenberg, M. (2006). Modelos de implementación, racionalidades en juego y resignificaciones producidas. conflicto y negociación en un plan social. *Revista Question, 1*(12).
- Secretaria Legal y Técnica. Dirección de Iniciativa Legislativa, D. y B. O. Boletín Oficial N° 5090, 5090 § (2012). Viedma, Río Negro: Legislatura de la Provincia de Río Negro.
- Senado y Cámara de Diputados de Mendoza. (2012). Ley 8.435.
- Smith, A., Fressoli, M., & Thomas, H. (2014). Grassroots innovation movements: Challenges and contributions. *Journal of Cleaner Production, 63*, 114–124. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2012.12.025>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). La implementación de las políticas públicas. In *Análisis y gestión de políticas públicas* (1ra ed., pp. 179–206). Barcelona: Editorial Ariel.
- Thomas, H. (2008). Estructuras cerradas vs. Procesos dinámicos: trayectorias y estilos de innovación y cambio tecnológico. In H. Thomas & A. Buch (Eds.), *Actos, actores y artefactos. Sociología de la tecnología* (pp. 217–262). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Thomas, H. (2012). Tecnologías para la inclusión social en América Latina : de las tecnologías apropiadas a los sistemas tecnológicos sociales . Problemas conceptuales y soluciones estratégicas. In H. Thomas, M. Fressoli, & G. Santos (Eds.), *Tecnología, desarrollo y democracia. Nueve estudios sobre dinámicas socio-técnicas de exclusión/inclusión social* (1a ed., pp. 27–67). Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Universidad Nacional de Quilmes.
- Thomas, H., & Buch, A. (Eds.). (2008). *Actos, actores y artefactos. Sociología de la tecnología* (1a ed.). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Thomas, H., & Dagnino, R. (2005). Efectos de transducción: una nueva crítica a la transferencia acrítica de conceptos y modelos institucionales. *Ciencia, Docencia y Tecnología, 31*, 9–46.

- Thomas, H., Santos, G., & Fressoli, M. (2012). . *Nueve estudios sobre dinámicas socio-técnicas de exclusión/inclusión social*. Buenos Aires: MINCyT - UNQ.
- Valles, M. S. (2007). Técnicas de conversación, narración (I): Las entrevistas en profundidad. In *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. (4ta ed., pp. 177–234). Madrid: Editorial Síntesis SA.
- Vasilachis De Gialdino, I. (1993). *Métodos Cualitativos I. Los problemas teóricos-epistemológicos*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Winner, L. (1985). ¿ Tienen política los artefactos? *Revista CTS-OEI*, 1–12.