

XII JORNADAS NACIONALES Y IV INTERNACIONALES
DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE
Universidad Nacional de Quilmes
24 al 26 de junio de 2015

ECONOMÍA SOCIAL Y COOPERATIVISMO EN EL AGRO HISPANOAMERICANO



TERRITORIOS, ACTORES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

“Políticas Públicas y construcción de agenda en la economía social y solidaria”

Eje propuesto: Economía social y políticas públicas.

Mahuén Gallo

UNQ - CESO¹

mahuengallo@gmail.com

Resumen

En este trabajo nos proponemos abordar la discusión sobre las políticas públicas en economía social y solidaria y de qué modo se van construyendo las distintas agendas desde las tensiones y debates que las involucran a partir del caso de la Ley provincial 4499 de la Provincia de Río Negro.

En este sentido entendemos que la construcción legislativa para el sector de la economía social y solidaria ha crecido fuertemente desde 2006 a la fecha, abarcando distintos ejes temáticos, pero fundamentalmente con el objetivo de dar reconocimiento al sector.

Sin embargo, el proceso anterior a la sanción de una ley implica negociaciones y relaciones entre distintos actores que buscarán imponer su agenda política. Las relaciones asimétricas entre los distintos actores dan cuenta de posiciones de poder distintas que se manifiestan en las construcciones de agenda.

¹ Docente e Investigadora de la Universidad Nacional de Quilmes. Investigadora del Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz.

XII JORNADAS NACIONALES Y IV INTERNACIONALES
DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE
Universidad Nacional de Quilmes
24 al 26 de junio de 2015

ECONOMÍA SOCIAL Y COOPERATIVISMO EN EL AGRO HISPANOAMERICANO



TERRITORIOS, ACTORES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Es nuestro objetivo poner en discusión la construcción de agenda política e institucional en la economía social y solidaria en la provincia rionegrina a partir del caso planteado con la sanción de la ley como punto final.

Una política pública pionera. Río Negro y la Ley 4499

El debate sobre las políticas públicas es hoy en día uno de los temas nodales dentro del campo de la economía social y solidaria. A su vez, esta discusión ha ido ganando terreno en la última década, donde se comenzaban a ensayar los primeros intentos de pensar otro tipo de políticas públicas para un sector que no estaba siendo contemplado en la normativa ya establecida. Dentro de estas primeras experiencias, el caso rionegrino tuvo la particularidad de destacarse por haber implementado la metodología de la iniciativa popular (no presente en todas las constituciones provinciales, aunque si nacional).

A partir de esta dinámica, el proceso de construcción de la política pública para la economía social y solidaria, fue desarrollando un proceso que, tomando el análisis de las etapas que si bien ha sido criticado fuertemente por diversos autores, nos permitirá separar los distintos momentos que hicieron al proceso de construcción de ley 4499 de Mercados Productivos Asociativos en la provincia de Río Negro, luego de un proceso de cuatro años de trabajo por regiones, producciones, talleres y con la participación de distintos actores e instituciones. Esta experiencia constituye sin duda un antecedente en materia de construcción legislativa para el campo de la economía social y solidaria, así como también para la discusión de las políticas públicas en general.

Uno de los cuestionamientos que surgen en este punto es por un lado referido al sujeto destinatario de estas políticas públicas (identificados como los pequeños productores familiares de la economía social y solidaria); mientras que por otro lado

XII JORNADAS NACIONALES Y IV INTERNACIONALES
DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE
Universidad Nacional de Quilmes
24 al 26 de junio de 2015

ECONOMÍA SOCIAL Y COOPERATIVISMO EN EL AGRO HISPANOAMERICANO



TERRITORIOS, ACTORES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

surge el cuestionamiento acerca de la existencia, o no, de políticas destinadas al mismo sector que la economía social y solidaria y la sanción de la Ley 4499 de la provincia de Río Negro buscaba atender.

La especificidad del sujeto identificado como destinatario de la Ley 4499 parte de la base de la identificación del mismo sujeto identificado por parte del Mercado de la Estepa “Quimey Piuké”. Esta referencia condiciona la caracterización del sujeto, ya que la ley busca trabajar con productores asociados. Para poder adentrarnos en el debate del por qué la necesidad de la ley, es importante identificar a este sujeto pequeño productor y recorrer cómo era abordado desde otros abordajes legislativos en la provincia de Río Negro.

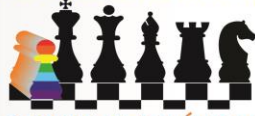
La identificación de los sujetos destinatarios como pequeños productores de la estepa patagónica, refiere a una identidad de los sistemas ovinos criollos (Monzón, Lanari, López, Zubizarreta, & Subiabre, 2012)², cuyo trabajo es de tipo artesanal y vinculado a un producto que no es exportable (la lana de la oveja Linca), pero que ha sido generacional y culturalmente la producción imperante en los pequeños productores rurales de la zona sur de la provincia de Río Negro, en la estepa patagónica. Este es el productor mayoritario del Mercado de la Estepa y a partir del cual se pensó al sujeto de la ley.

Frente a esta situación de desplazamiento de este tipo de productores familiares del campo a la ciudad, así como también de la entendida falta de abordaje estatal provincial, fue que a partir de 1999 los productores de la Línea Sur de Río Negro se

² Se entienden como *sistemas ovinos criollos* a las majadas que no superan los 40 animales, siendo el promedio de 20 animales en el general de las majadas. Sus crianceros son pequeños productores familiares, volcados en un 99% al trabajo artesanal con estos vellones que son comercializados en ferias y mercados. Estos sistemas suelen combinarse con la producción ovina tradicional en pequeños productores de ovejas merino, que son comercializados en circuitos tradicionales y forman parte del volumen exportable por parte de la provincia de Río Negro. Según la Federación Lanera Argentina, en la última zafra (2013-2014), la exportación de vellones sucios de lana merino fue de 3.600 toneladas, representando el 8,18% de la exportación total de merino (datos disponibles en las estadísticas laneras en <http://www.flasite.com/ftp/anual.pdf>). Sin embargo, los pequeños productores familiares de los sistemas ovinos criollos trabajan con la oveja Linca, biotipo resultante de la cruce de distintas razas (Monzón et al., 2012).

XII JORNADAS NACIONALES Y IV INTERNACIONALES
DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE
Universidad Nacional de Quilmes
24 al 26 de junio de 2015

ECONOMÍA SOCIAL Y COOPERATIVISMO EN EL AGRO HISPANOAMERICANO



TERRITORIOS, ACTORES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

hayan nucleado en el Mercado de la Estepa³. Luego de seis años de trabajo en el Mercado, se comenzó a trabajar en un proyecto de ley para los pequeños productores, impulsado desde la Asociación Civil Surcos Patagónicos junto con otras instituciones a nivel provincial y nacional. El objetivo en términos generales, era poder llegar a un reconocimiento a estos procesos productivos artesanales familiares, desde el estado provincial como trabajo y para ello considerarlo como parte de la producción provincial. Esta producción fue entendida como asociativa en el eslabón de la comercialización, para lo cual la promoción y el impulso de Mercados Productivos Asociativos buscaba dar respuesta a ese aspecto dentro del circuito productivo.

La dificultad para el Mercado de la Estepa en sus comienzos fue la identificación de ese productor (de sistemas ovinos criollos) ya que su distribución y asilamiento geográfico ha dificultado el acceso de estos productores a espacios de comercialización y como consecuencia de ello, facilitado situaciones donde intermediarios (conocidos como “mercachifle”) hayan sido los únicos oferentes para estas producciones, dejando a los productores en situaciones muy desventajosas. El objetivo de la ley entonces, buscaba empoderar a estos pequeños productores y ofrecer opciones a la comercialización independiente del intermediario.

Este proceso de construcción legislativa implicó el recorrido de estas etapas que podemos entender como parte de un “ciclo de la política pública” que por un lado permiten el abordaje integral del proceso a la vez de ir diferenciando, conscientes de las limitaciones propias del análisis por etapas, cada momento como espacio de disputa entre actores, donde se disputan sentidos y de la agenda pública, para llegar finalmente al posicionamiento en la agenda institucional (Hill, 2005; Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, 2013). Nuestro objetivo es observar la etapa de diseño y definición del problema, para lo cual, entendiendo el proceso en su conjunto, limitaremos nuestro análisis en esa etapa.

³ Más sobre el Mercado de la Estepa (Caviglia, Gallo, Putero, & Salinas, 2010; Cittadini, Caballero, Moricz, & Mainella, 2010; Gallo, 2010; Zubizarreta, 2012)

ECONOMÍA SOCIAL Y COOPERATIVISMO EN EL AGRO HISPANOAMERICANO



TERRITORIOS, ACTORES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Al focalizarnos en el momento de diseño y definición del problema del proceso de construcción legislativa, observamos que en esa etapa se planteó un desarrollo de trabajo conjunto entre distintos actores que buscaban imponer sus propias agendas en la negociación de cuál sería el problema para tratar desde la ley. En este sentido surgen dos abordajes posibles ante el posicionamiento de los problemas que son priorizados en las agendas públicas y en las agendas políticas de cada organización o entidad estatal que primero surgen como problema y luego en cómo llega a convertirse en una cuestión social (Oszlak & O'Donnell, 1995), a partir de lo cual permite la discusión a nivel legislativo.

Otro de los desarrollos teóricos que atienden los temas de agenda, plantean que en ocasiones en espacios plurales, de mucha participación, con poca claridad a nivel tecnologías para el desarrollo de estrategias y con preferencias problemáticas, se dan dinámicas denominadas de *garbage can* (Aguilar Villanueva, 1993), que busca de esa manera identificar grupos de actores donde se “tiran” problemas al azar, sin identificar uno prioritario, sin establecer una evaluación analítica respecto a los problemas pertinentes para ese grupo de actores. Esta dinámica, entonces, es identificada como *anarquía organizada* o *garbage can*.

En la convergencia de ambos abordajes nos proponemos la problematización de la etapa de diseño y definición del problema. Para ello tomamos tres tipos de actores que han participado en el desarrollo de este proceso:

a) actores regionales como organizaciones provinciales o patagónicas que se sumaron al desarrollo de las estrategias de tipo local, como Surcos Patagónicos y el Mercado de la Estepa (nucleando a los productores y productoras de la estepa), impulsores de la ley e impulsores del proceso y otras como la Vicaría La Fraternidad de Viedma, Participación Ciudadana de Ushuaia, entre otros. En esta escala se suma (como un actor distinto) la Legislatura Rionegrina y los representantes allí presentes.

b) actores nacionales como entidades nacionales que apoyaron logísticamente y con recursos de diversos tipos (como la formación a los distintos actores participantes,

XII JORNADAS NACIONALES Y IV INTERNACIONALES
DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE
Universidad Nacional de Quilmes
24 al 26 de junio de 2015

ECONOMÍA SOCIAL Y COOPERATIVISMO EN EL AGRO HISPANOAMERICANO



TERRITORIOS, ACTORES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

así como también el financiamiento de eventos para ello). Entre al proceso fue acompañado por entidades como el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), como docentes referentes de Universidades Nacionales (como José Luis Coraggio de la Universidad Nacional de General Sarmiento)

La convergencia de ambos abordajes de la construcción de agenda con la diversidad de actores partícipes en el proceso de construcción legislativa aquí trabajado.

Por un lado podemos pensarlo como parte de las distintas temáticas que tiene cada grupo de actores en agenda y quiere lograr imponer en sus negociaciones. Por otro lado aparecen las relaciones de poder asimétricas, presentes en las negociaciones, pero que responden a la acumulación de determinado capital (siguiendo a Bourdieu) que los posiciona en distintos lugares a la hora de pensar la negociación de esa agenda.

En ese sentido, la complejidad que expresa este aspecto se ve permeado por las particularidades de la provincia rionegrina que en este proceso analizado, dispuso determinados aspectos facilitadores o, por el contrario, aspectos que dificultaron el proceso para alguno de los actores.

La economía social y solidaria en Río Negro, el territorio y las políticas públicas

La discusión sobre las políticas públicas de la economía social y solidaria en la provincia rionegrina, nos plantea la necesidad de adentrarnos en un abordaje más amplio en la discusión que hace a los pequeños productores dentro del territorio patagónico, pero específicamente en Río Negro.

El haber identificado la problemática de la comercialización para los pequeños productores identificándolos como parte del sector de la economía social y solidaria, plantea también el interrogante acerca del por qué las normativas anteriormente existentes contemplaban o no a este mismo sujeto y de ser así, de qué manera.

ECONOMÍA SOCIAL Y COOPERATIVISMO EN EL AGRO HISPANOAMERICANO



TERRITORIOS, ACTORES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Para ello caracterizaremos en primera instancia el territorio rionegrino, más específicamente la estepa, para luego abordar la especificación de los programas en ejecución al momento de definición del problema y diseño del proyecto de ley de Mercados Productivos Asociativos.

El territorio

Como primera instancia necesitamos considerar a qué población estaremos haciendo referencia dentro del territorio rionegrino. En este sentido, la provincia tiene la particularidad de contar con tres localizaciones productivas muy fuertes como lo son la zona andina (principalmente vinculada al turismo), la zona del valle alto, medio e inferior (con una producción diversificada frutihortícola) y la zona atlántica (exportaciones y producciones pesqueras). La denominada zona sur de la provincia es la que se denomina como la estepa rionegrina. La estepa, como tal, se caracteriza por un territorio climática y geográficamente castigado, donde los desarrollos productivos son escasos y la población habita en su gran mayoría en zonas rurales (agrupadas y dispersas, representando el 12,9% de la población provincial⁴).

La provincia rionegrina es una provincia produce distintos dentro de las distintas ramas agropecuarias (frutas y hortalizas principalmente) por lo que las explotaciones agropecuarias constituyen uno de las caracterizaciones productivas centrales en la provincia y a los fines del sector que buscó identificar la Ley 4499. En su distribución productiva, la mitad de las distintas explotaciones agropecuarias (EAPs) se encuentran en la zona del valle rionegrino (Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA), 2012). A esto se suma que la mitad de las EAPs de la provincia son considerados de pequeños productores según la tipificación que realiza el PROINDER⁵, a lo que hay que considerar que para que un productor sea

⁴ INDEC - Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Procesado con Redatam+SP, CEPAL/CELADE

⁵ Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios Adicional (PROINDER)

ECONOMÍA SOCIAL Y COOPERATIVISMO EN EL AGRO HISPANOAMERICANO



TERRITORIOS, ACTORES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

considerado pequeño, esto depende de la productividad propia de la zona en la que produce. A partir de estos datos, se establece que de los pequeños productores, el 62% se ubica en la zona sur de Río Negro (la zona identificada como la estepa).

Según el Censo Agropecuario de 2002⁶, el 94,8% de los productores pequeños 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 (Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA), 2012).

La producción ovina de los pequeños productores en Río Negro tiene una doble realidad que se puede entender a partir de las composiciones socioculturales y económicas de los pequeños productores. Como principales actividades se observan la cría de ovinos y caprinos de modo extensiva, la venta de lana, la venta de pelo, carne y elaboración de artesanías.

En la doble realidad mencionada surge, por un lado la explotación de productos exportables (en los distintos rubros agropecuarios, tanto frutihortícola como de producción ovina) y, por otro, de la producción de pequeña escala, de economías familiares de venta local y con un fuerte anclaje territorial y cultural. En la rama lanera, donde la provincia representa el 8,18%⁷ de la producción nacional exportable de lanas Merino y Corriedale, se observa esta doble realidad. Esta producción requiere de un tipo de superficie extensiva y depende de una variación de precios internacionales que condicionan el mercado lanero local. La otra realidad se expresa en que el 99% realizan tareas artesanales provenientes de un legado cultural familiar, sosteniendo a la par majadas de hasta 250 animales Merino principalmente (para exportación) que son cuidadas por el hombre principalmente, mientras que las mujeres sostienen a la par majadas de tipo criolla es de 23 animales (de oveja Linca principalmente, con animales adquiridos hace 20 años o más, con la característica particular de poseer una lana de doble fibra que la hace única y de elección

⁶ No hay datos más actuales de Censo Agropecuario disponibles en INDEC.

⁷ Según datos de la Federación Lanera Argentina. Consultada en: <http://www.flasite.com/ftp/anual.pdf>

ECONOMÍA SOCIAL Y COOPERATIVISMO EN EL AGRO HISPANOAMERICANO



TERRITORIOS, ACTORES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

predilecta para los productores y productoras artesanales⁸), este tipo de lana no es exportable, sino que es de utilidad para las producciones locales, pero donde el 75% conserva los animales por su lana y carne (Monzón et al., 2012).

En el caso de la producción frutihortícola sucede algo similar, donde se plantea por un lado la producción exportable o de comercialización tradicional (dependiente de precios impuestos por grandes compradores) y por otro lado, la producción de tipo familiar de comercialización en distintos espacios informales como lo son los mercados o ferias.

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 circuito productivo de carácter familiar o asociativo que comercializa en espacios feriales o mercados, diversificando la producción 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 abarcar la ley, con expresiones más acercadas a la economía social y solidaria (como en el caso del Mercado de la Estepa) y con expresiones propias de la economía mixta que se encuentran más, o menos, cercanas a la economía social y solidaria, pero de fuerte anclaje en el subsistema de la economía popular (Diéguez, 2009).

A los fines de la Ley 4499, los actores regionales que impulsaron el proyecto en 2005 (el Mercado de la Estepa y Surcos Patagónicos), se discutía como principal problemática de las organizaciones el reconocimiento de los productores y

⁸ La oveja Linca es un un biotipo resultante del cruzamiento no sistemático de diferentes razas: Karkul, Criollo, Pampa, Corriedale, Pampinta, Merino y Texel entre otros. Para más sobre la oveja Linca y su importancia en la producción familiar rionegrina ver *Monzón, M., Lanari, M. R., López, S., Zubizarreta, J. L., y Subiabre, M. (2012). Caracterización de sistemas ovinos criollos en Patagonia. Bariloche.*

ECONOMÍA SOCIAL Y COOPERATIVISMO EN EL AGRO HISPANOAMERICANO



TERRITORIOS, ACTORES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

productoras como trabajadores y, como tales, el otorgamiento de los derechos de todo trabajador en tanto seguridad social, tarifas diferenciales en la logística, transporte, servicios, el otorgamiento de instancias formativas y por último, la facilitación a instrumentos de financiación para los productores. Además se fueron recorriendo distintas zonas del territorio rionegrino buscando trabajar con los productores de cada zona productiva y relevar algunas otras inquietudes para incorporar.

La agenda que planteaban estos actores regionales puede caracterizarse como la *garbage can* que plantea Aguilar Villanueva, mencionada anteriormente, donde la confluencia de problemáticas es múltiple, sin priorizar o ponderar ninguna como prioritaria. Sin embargo, esta agenda de tipo *garbage can* fue el resultado de lo recuperado a partir de los talleres de trabajo realizados a nivel territorial, con los productores y productoras destinatarios de la ley. En este sentido, primando la discusión ampliada respecto a los distintos aspectos que fueron mencionando los productores y productoras en talleres, grupos focales y capacitaciones que se fueron realizando desde 2005, las mencionadas anteriormente, fueron los temas que más resaltaron.

Las políticas públicas existentes antes de la Ley 4499

En la provincia rionegrina han existido, previo al desarrollo de la Ley 4499 de Mercados Productivos Asociativos, algunos programas y estrategias desde distintos niveles estatales (provinciales y nacionales) que han apuntado al abordaje de la misma población que la Ley 4499, pero desde otro enfoque.

A continuación se listan brevemente algunas de las estrategias presentes entre 2005-2010 (recorte temporal de la elaboración de la Ley 4499):

- El Mercado Artesanal Rionegrino es un programa provincial radicado en el Ministerio de la Familia que fue creado en 1974, que busca mejorar la calidad

ECONOMÍA SOCIAL Y COOPERATIVISMO EN EL AGRO HISPANOAMERICANO



TERRITORIOS, ACTORES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

de vida de los artesanos rionegrinos. Se implementan acciones de promoción y comercialización de las artesanías, facilitando las herramientas necesarias mediante la capacitación y los espacios físicos en los Centros Artesanales para que los Artesanos alcancen un mejor nivel de producción (Zubizarreta, 2012).

- El Ente de Desarrollo de la Región Sur, abarca al 60% del territorio rionegrino, conformando un directorio con los intendentes de 9 localidades de la Línea Sur y está incluido en la Constitución Provincial. Algunas de las estrategias que aportan para el sector son programas de crédito prefinanciados para la época de la zafra caprina y ovina, así como también créditos para cooperativas comercializadoras (Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA), 2012).
- Desde el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) se han desarrollado estrategias desde sus distintas Estaciones Experimentales en la provincia a través de programas como el de Fibras de origen animal, PROFEDER, Cambio Rural.
- Desde el Ministerio de Agricultura de Nación se trabajó desde el Programa Social Agropecuario y desde el Programa MOHAIR.
- A su vez, desde el Ministerio de la Producción se ejecuta la Ley Nacional de Recuperación de Ganadería Ovina.

Todos estos programas y abordajes han buscado realizar un acercamiento de tipo productivista, con un objetivo de incorporar a estos productores a los desarrollos de la provincia en distintas escalas. La propuesta en términos generales ha sido fortalecer la producción con vistas a sumarse el mercado exportador.

Sin embargo la lógica y los principios que se plantean estas estrategias han sido en su mayoría desde un abordaje formal de la economía (siguiendo los planteos de Polanyi respecto de las miradas formal y sustantiva de la economía y los principios que las sostienen), donde el objetivo de maximización de ganancias y satisfacción

ECONOMÍA SOCIAL Y COOPERATIVISMO EN EL AGRO HISPANOAMERICANO



TERRITORIOS, ACTORES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

de las necesidades mediadas solamente por el mercado, plantean la base de estas propuestas.

Esta diferenciación refiere a uno de los posicionamientos clave dentro de la economía social y solidaria y es a partir de donde los actores regionales, específicamente Surcos Patagónicos y el Mercado de la Estepa, pensaron la problemática de la ley. En este sentido el desarrollo de una estrategia desde el estado que promueva y reconozca el trabajo de los pequeños productores no estaba siendo trabajado ni abordado por ninguna otra instancia.

Disputas y tensiones en la construcción de políticas públicas en economía social y solidaria.

En la discusión entre los distintos actores partícipes del proceso de construcción de la ley 4499, las disputas al interior de cada etapa del ciclo de construcción de la ley, ocupó relaciones asimétricas de poder entre los actores involucrados, a la hora de la construcción de la agenda política en cada etapa.

Estos aspectos se fueron plasmando en el diseño de la política pública en tanto construcción del problema-solución que esta se proponía. En este sentido la construcción del problema por parte de los actores regionales (refiriendo al Mercado de la Estepa y Surcos Patagónicos) se dio desde una perspectiva que identificamos como de *garbage can*, resultado de la propia dinámica de recolección de problemáticas.

Por otra parte los actores nacionales identificaban otras problemáticas en una agenda política propia, condicionada necesariamente por los recorridos y dinámicas propias de las entidades estatales que se vieron involucradas. En este sentido desde la estrategia que se presentó desde la institución INTA, se daba una doble pertenencia. Por un lado el fuerte acompañamiento por parte de la EEA INTA Bariloche en el proceso de construcción del Mercado de la Estepa y del proceso de la ley. Por otro lado, desde la Coordinación Nacional del PROHUERTA (INTA/MDS) se trabajó en conjunto con otras Estaciones Experimentales de la provincia

XII JORNADAS NACIONALES Y IV INTERNACIONALES
DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE
Universidad Nacional de Quilmes
24 al 26 de junio de 2015

ECONOMÍA SOCIAL Y COOPERATIVISMO EN EL AGRO HISPANOAMERICANO



TERRITORIOS, ACTORES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

rionegrina en el acompañamiento y asesoramiento técnico del proceso, respondiendo también a los intereses de la entidad. En este sentido el INTA en general y los distintos programas en particular, han orientado tradicionalmente su accionar en el fortalecimiento intensivo de la producción por un lado, y en los últimos años han trabajado en la articulación de espacios de comercialización de productos, recuperando el lugar del emprendedor familiar como parte de la producción agropecuaria.

Por parte del apoyo en capacitación por parte de José Luis Coraggio, docente e investigador de la Universidad Nacional de General Sarmiento, así como referente en la temática, ha sabido aportar una mirada desde el campo académico al debate de la construcción legislativa. Se realizaron distintos talleres y reuniones tanto con los productores y productoras, así como también con actores regionales que formaron parte de la Legislatura en ese momento, que se vieron involucrados en las estrategias de sensibilización por parte de los impulsores de la ley.

La agenda propia del estado provincial, también entra en tensión con lo que los impulsores de la ley buscaban reconocer en tanto derechos laborales. La tensión fue parte del diseño de la legislación, a la hora de pensar la autoridad de aplicación de la normativa, así como también los derechos y obligaciones que se le atribuían a los destinatarios de la ley.

En su conjunto en las relaciones asimétricas de poder que se desarrollaron entre los distintos actores a la hora del diseño de la política pública, fue develando las agendas disímiles que cada actor tiene conformada en su desarrollo institucional, así como también de qué manera cada actor ponderó los, considerados, problemas de los productores y productoras de la economía social y solidaria.

Desde el posicionamiento de los actores regionales impulsores de la ley, el reconocimiento a los trabajadores de la economía social y solidaria, implicó reconocer como trabajador al productor de la economía social, así como también la creación de un régimen impositivo tarifario acorde a la escala y actividad de los mismos.

ECONOMÍA SOCIAL Y COOPERATIVISMO EN EL AGRO HISPANOAMERICANO



TERRITORIOS, ACTORES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde la mirada institucional en el caso de INTA por ejemplo, la respuesta al no reconocimiento de estos actores, se expresaba en la organización de los productores en un espacio de comercialización determinado, donde el estado provincial diera apoyo y fomento al sector de la economía social y solidaria.

Por último, a la hora de la discusión con los actores de la Legislatura, la existencia de otros marcos normativos para el mismo sector, dificultó el proceso de sensibilización respecto a la necesidad de la ley que planteaban los demás actores regionales, como reconocimiento al trabajo desde la economía social y solidaria.

Como parte de estas discusiones y relaciones disímiles el diseño de la ley 4499 se vio traducido en un texto legislativo que expresaba en primera instancia la réplica de la experiencia del Mercado de la Estepa como modelo a trabajar en otras zonas de la provincia.

En ese sentido se planteó una ley que impulsara la economía social y solidaria desde la construcción de Mercados, donde los productores se vieran necesariamente condicionados a participar organizadamente, para la comercialización de sus productos. En este fomento, se planteaba la inscripción a un registro de Mercados radicado en la Dirección de Mercados Productivos Asociativos del Ministerio de la Producción de la Provincia de Río Negro. A partir de este registro se le otorgaba la posibilidad de contar con las distintas prestaciones de la seguridad social a los productores y productoras organizados en un Mercado Productivo Asociativo.

La particularidad de la ley radica en cómo entiende la producción y en este sentido se expresa en la prioridad de la producción con insumos locales a los fines de fomentar el trabajo regional y, de esta manera, dar lugar a los productores históricamente desplazados por no estar trabajando con materiales de producción industrializada. Por otra parte, la ley establece que el poder ejecutivo a través de la autoridad de aplicación, que es el Ministerio de la Producción, debe establecer tarifas diferenciales, así como también garantizar las prestaciones de la seguridad

XII JORNADAS NACIONALES Y IV INTERNACIONALES
DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE
Universidad Nacional de Quilmes
24 al 26 de junio de 2015

ECONOMÍA SOCIAL Y COOPERATIVISMO EN EL AGRO HISPANOAMERICANO



TERRITORIOS, ACTORES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

social. En este sentido se está dando reconocimiento a las necesidades establecidas por los actores impulsores de la misma.

Sin embargo, es la figura del Mercado Productivo Asociativo la que media a los productores con los distintos beneficios que plantea la ley. Esto puede pensarse por una parte como algo interesante en términos de pensar la asociatividad como requisito necesario para pensar la economía social y solidaria, pero por otra parte, al no haberse implementado como corresponde la ley, tampoco se desarrollaron los Mercados que la ley establecía, con lo cual los productores y productoras no han sido destinatarios de ninguno de los derechos que allí se establecían.

Ante esta situación puede plantearse que en la disputa de los intereses propios de cada grupo de actores, al no haberse establecido el reconocimiento de los derechos individuales de los trabajadores del sector, la no implementación de la ley los deja fuera de esos derechos, que por su parte son abordables desde otras políticas que abordan la seguridad social, los regímenes impositivos, entre otras.

Nuevos desafíos

La discusión sobre las disputas entre los actores a la hora del diseño de las políticas públicas, requiere un trabajo que implica identificar los intereses de cada grupo de actores involucrados, a la vez de dar cuenta de la dinámica por la cual prevalece una u otra agenda.

En ese sentido si podemos establecer como una primera aproximación a este trabajo que una de las diferencias en las agendas de los actores es la notoriedad con la que los actores institucionales han sabido elaborar, con las contradicciones propias de las entidades estatales, agendas políticas propias donde se expresan los objetivos y metas que se proponen estas instituciones. Podemos observarlo en la resolución de plantear los Mercados como estrategias de trabajo por parte de los productores y productoras de la economía social y solidaria del territorio rionegrino.

XII JORNADAS NACIONALES Y IV INTERNACIONALES
DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE
Universidad Nacional de Quilmes
24 al 26 de junio de 2015

ECONOMÍA SOCIAL Y COOPERATIVISMO EN EL AGRO HISPANOAMERICANO



TERRITORIOS, ACTORES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Por otra parte, dentro de las organizaciones impulsoras del proyecto de ley se establece una agenda de tipo anárquica que podemos denominar de tipo *garbage can* plantea una concatenación de problemáticas consideradas todas igualmente importantes, sin establecer prioridades a la hora de pensar la implementación de una política pública.

Ambos tipos de actores, nos presentan el desafío de reflexionar sobre las políticas públicas en economía social y solidaria y de qué manera se presentan las construcciones de las mismas. La experiencia de la construcción legislativa de la ley 4499 ha dado cuenta de una movilización entre los potenciales destinatarios de una ley, así como también, la posibilidad de ir definiendo el problema-solución que la ley necesitaría resolver. Sin embargo ante la multiplicidad de actores y pertenencias institucionales, las disputas y acuerdos políticos van dando cuenta de la complejidad de la construcción legislativa y de qué manera se van estableciendo las estrategias y negociaciones.

El caso de la ley 4499 constituye un caso emblemático para el sector de la economía social y solidaria al haber sido desarrollado desde la iniciativa popular como herramienta cívica, y como tal, hay que reconocer el trabajo y el desarrollo que este desafío fue teniendo. Sin embargo existen distintas convergencias políticas donde, con el cambio de gestión gubernamental, con agendas que no responden a los mismos intereses, la ley 4499 si bien sancionada, no es ejecutada como lo establecía.

ECONOMÍA SOCIAL Y COOPERATIVISMO EN EL AGRO HISPANOAMERICANO



TERRITORIOS, ACTORES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno* (1a ed.). México, D.F.: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial.
- Caviglia, D., Gallo, M., Putero, L., & Salinas, V. (2010). La construcción de políticas públicas desde la perspectiva de la economía social y solidaria (pp. 1–20).
- Cittadini, R., Caballero, L., Moricz, M., & Mainella, F. (2010). *Economía Social y Agricultura Familiar: hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención*.
- Diéguez, R. (2009). Macroeconomía y Economía popular. En 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.
- Hill, M. (2005). *The Public Policy Process*.
- Jaime, F. M., Dufour, G., Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de Políticas Públicas* (1a ed.). Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- 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.
- 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.
- Zubizarreta, J. L. (2012). *Caracterización de los Sistemas Campesinos desde un enfoque artesanal textil. Departamento de Pilcaniyeu, provincia de Río Negro, Argentina*. Universidad de Córdoba, Universidad Internacional de Andalucía.