

EL ANÁLISIS SOCIOTÉCNICO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. ¿RÉPLICA O REAPLICACIÓN? LA LEY N° 4.499 EN RÍO NEGRO*

*Mahuén Gallo***

RESUMEN

Este trabajo es el resultado de una investigación realizada sobre la construcción legislativa de la Ley N° 4.499 de la provincia de Río Negro, abarcando un período que va desde el año 2005 hasta 2010. Esta construcción legislativa se realizó desde la herramienta constitucional de *iniciativa popular*, que fue planteada por los productores de la propuesta del Mercado de la Estepa, situado en la localidad de Dina Huapi. A partir de esta experiencia, se identificaron las demandas de los trabajadores rurales allí agrupados y se consideró trabajar en una legislación que diera atención a las múltiples problemáticas encontradas.

Para este abordaje, se reconstruyó el recorrido del proceso legislativo iniciado en 2005 y de qué manera llegó a sancionarse la Ley N° 4.499, con un peso institucional de consideración y construcciones organizativas que apoyaron, acompañaron y fomentaron el desarrollo de dicha ley. Se identificaron tres períodos —definidos a partir de los hitos que hicieron al proceso—, que se vieron plasmados en alianzas sociotécnicas que en su conjunto trazan la trayectoria de este proceso. Se consideró pertinente utilizar este abordaje teórico-metodológico a los fines de visualizar las relaciones entre los distintos actores, artefactos y tecnologías.

* Una primera versión de este trabajo fue presentada en el Segundo Congreso Argentino de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología, Bariloche, diciembre de 2016.

** Universidad Nacional de General Sarmiento / Universidad Nacional de Quilmes / Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz. Correo electrónico: <mahuengallo@gmail.com>.

La reconstrucción de la trayectoria sociotécnica permite, entonces, identificar si los argumentos planteados en las primeras discusiones y documentos son los que trascienden y se ven plasmados en la reglamentación de la Ley N° 4.499 como punto final del recorrido legislativo, y cómo los actores se van configurando alrededor de la tecnología Mercado de la Estepa y el artefacto ley.

Este abordaje desde las alianzas sociotécnicas permite un análisis novedoso respecto de la construcción, diseño, sanción y ejecución de políticas públicas, a la vez que profundiza las discusiones ya clásicas de las ciencias políticas y nuevas miradas desde el análisis sociotécnico.

PALABRAS CLAVE: POLÍTICAS PÚBLICAS — ALIANZAS SOCIOTÉCNICAS —
ARTEFACTOS — AGENDA

GESTACIÓN DE UNA IDEA. ACTORES Y PROBLEMAS IDENTIFICADOS

Este trabajo recupera la trayectoria sociotécnica de la construcción legislativa de la Ley N° 4.499 de la provincia de Río Negro, seccionándola en tres recortes temporales que dan cuenta del diseño, la sanción y la reglamentación de dicha legislación —cada alianza supone uno de estos momentos del proceso de *policy*—. A los fines de recomponer las alianzas entre los distintos actores que van conformándose a medida que avanza el proceso de construcción legislativa, se dará cuenta de la mutación del primer planteo en el proyecto de ley presentado.

La propuesta de este trabajo es poner en debate un proceso de *policy* que se desarrolla en Río Negro y cuya experiencia tiene particularidades únicas, como la herramienta de la iniciativa popular. A su vez, se incorporan una gran cantidad de actores durante el proceso entero. Estas notas, como parte de una investigación de maestría, toman el desafío de incorporar el marco teórico del análisis sociotécnico para el análisis de políticas públicas, como propuesta novedosa que permite dar cuenta de la dinámica de dichos procesos. Para ello, se desagrega el proceso de *policy* abordado en recortes temporales, así como en grupos de actores involucrados.

Los recortes en las tres alianzas se realizan a partir de las distintas etapas del proceso de *policy* que se va atravesando. Así es que la primera recupera el diseño y proyecto de ley; la segunda retoma la sanción de la ley y la propuesta de los artefactos que esta propone construir, así como los que efectivamente son construidos; y la tercera toma, a partir de la ley sancionada, su reglamentación y, con ella, la creación del Programa de Promoción de

Mercados Productivos Asociativos. El paso de una alianza a la siguiente, para luego conformar la trayectoria, se realiza respetando las etapas del proceso de *policy*.

Se comienzan estas notas en el análisis de la primera alianza sociotécnica de la trayectoria abordada. Allí se identifican distintos grupos de actores: por un lado, al “promotor de derechos” y, por el otro, al “impulsor normativo”. El primer grupo se caracteriza por estar conformado por organizaciones que realizan la propuesta de ley porque entienden el proceso de *policy* como garante de derechos en materia laboral, conformado por dos actores centrales: los productores del Mercado de la Estepa y la organización Surcos Patagónicos. El grupo “impulsor normativo” está compuesto por organizaciones cuya vinculación con la propuesta de ley es desde el acompañamiento en la logística, conformación de redes, apoyo a los actores del otro grupo. Aquí se encuentran entidades, agencias y organismos estatales, organizaciones y universidades.

Entre ambos grupos se observa una construcción de sentido disímil respecto del artefacto Proyecto de Ley, a partir de lo cual se los puede considerar distintos, posicionándose cada uno desde una mirada diferente sobre el sentido de la necesidad de una ley, por lo cual sus argumentaciones y debates son distintos.

Aquí es donde se pueden encontrar los primeros indicios de gestación de la idea que toma como punto de partida la experiencia del Mercado de la Estepa, en Dina Huapi (Río Negro), donde se gestó un espacio de comercialización para los productores de la estepa, mayormente provenientes del departamento de Pilcaniyeu, con un sistema colectivo de organización de todo el circuito económico, a la vez que se desarrolló una organización territorial pionera en su tipo y que se fue consolidando como referente de economía social y solidaria a nivel nacional.^[1]

Los productores del Mercado de la Estepa atendieron desde el comienzo todos los eslabones del circuito que involucra su mayor producción: la producción lanera –desde la cría de ovejas linca^[2]–, la esquila, el escardado, el hilado, el diseño, el tejido, el traslado y la comercialización. El Mercado se

[1] A fines de 1999, comienza a consolidarse como Mercado, dando lugar a los productores del departamento de Pilcaniyeu, principalmente, a comercializar sus producciones en un espacio conjunto.

[2] Oveja criolla que es una hibridación de las distintas razas que fueron incorporándose a la estepa. La preferencia de los productores por esta oveja “se relaciona con características de la lana y el vellón: largo de mecha, suavidad del *down*, presencia de doble capa y colores diversos. Las familias incluidas en este esquema reciben los machos para el servicio a cambio de una cría que ingresa al núcleo disperso” (Lanari *et al.*, 2012, p. 153).

configuró entonces como espacio colectivo, impulsado junto con la Asociación Civil Surcos Patagónicos, que buscaba establecer un sitio organizado por y para productores rurales en la estepa patagónica, poniendo un fuerte acento en lo organizativo tanto a nivel interno como a nivel regional.

Una vez funcionando y avanzados algunos aspectos organizativos, fueron surgiendo demandas que se nucleaban alrededor de los derechos de los trabajadores rurales, específicamente algunas discusiones sobre derechos del trabajador y la trabajadora rural, que para el grupo “promotor de derechos” era el eje conductor de la propuesta a desarrollar: contemplar el acceso a los derechos –tomando al trabajador en relación de dependencia como ejemplo–, asignaciones, aportes jubilatorios, cobertura médica, créditos para la producción, eximiciones impositivas, entre otras demandas.

Estas primeras discusiones van moldeando la definición de los problemas-solución de los actores “promotores de derecho” identificados junto con los mismos destinatarios potenciales de la ley, que son los que buscaron impulsarla en primera instancia, hasta la ley finalmente sancionada.

La caracterización de los productores del Mercado de la Estepa se puede delinear como un trabajo mayormente de tipo precario o informal, en una población con dificultades de inserción laboral en la Línea Sur, acompañado por la migración campo-ciudad. Estos trabajadores conforman el sector informal o de la economía popular, como parte de estrategias múltiples de satisfacción de necesidades.

A continuación se describirá de qué manera la trayectoria sociotécnica que este trabajo busca analizar se divide en tres recortes temporales que abordan: la gestación del artefacto “Proyecto de Ley” que va de 2005 a 2007; el período 2008-2010 donde se analiza ya la sanción del artefacto “Ley N° 4.499”; y el período 2010-2011, donde se centra en el artefacto “Reglamentación de la Ley N° 4.499”.

ABORDAJE TEÓRICO

Se trabaja con un abordaje desde el marco teórico del análisis sociotécnico. Para ello, se recuperan algunos conceptos centrales.

Tal como se plantea en estas notas de investigación, se realizan recortes temporales expresados en distintas alianzas sociotécnicas, caracterizadas por estar compuestas de distintos actores, artefactos y relaciones que adquieren agencia y permiten visualizar las relaciones que se establecen entre los distintos componentes. Una concatenación de alianzas permite reconstruir una trayectoria, dando cuenta del dinamismo que se da al pasar de alianza en

alianza. En este caso puntual, al ser recortes temporales, la concatenación da cuenta de un proceso que la trayectoria sociotécnica busca reconstruir.

Los actores que forman parte de estas alianzas, en dos grupos bien definidos, van configurando los sentidos que le atribuyen al artefacto “ley”. Compartir la atribución de sentido los hace ser parte del mismo grupo. De esta manera, el grupo “promotor de derechos” comparte los sentidos atribuidos al artefacto ley, tanto como el grupo “impulsor normativo”. En el desarrollo de la trayectoria se irán visualizando estos sentidos.

La atribución de una diversidad de sentidos a un artefacto se define como flexibilidad interpretativa, donde ese artefacto adquiere significados distintos para cada grupo, que lo define de manera particular. La asignación de un significado común al interior de los distintos grupos sociales relevantes, su estabilización, es el resultado de procesos de disputas de poder entre sus miembros.

LA TRAYECTORIA SOCIOTÉCNICA

Si bien se identifican, a modo analítico, dos grupos de actores que se ven involucrados en cada alianza, estos se ven modificados en función de la instancia de discusión dentro de la construcción legislativa que atiende la trayectoria sociotécnica trabajada. A continuación se caracterizan los que forman parte de las alianzas sociotécnicas trabajadas.

La trayectoria da cuenta de distintas modificaciones desde el comienzo del diseño de la política pública hasta su efectiva implementación. Si bien actualmente no se está implementando la Ley N° 4.499 ni el Programa de Promoción de Mercados Productivos Asociativos, esta ley adquiere la particularidad de haber sido trabajada desde su diseño por los propios destinatarios, lo que además se complementa con un involucramiento de la población rionegrina a la hora de la recolección de las trece mil firmas que avalaron el proyecto presentado a la Legislatura provincial, como parte de la iniciativa popular –estipulada en el Artículo 2° de la Constitución de la provincia de Río Negro–.

PRIMERA ALIANZA: LA CONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El primer grupo que se identifica en esta alianza sociotécnica es el “promotor de derechos”, conformado por dos actores puntuales: los productores del Mercado de la Estepa y la Asociación Civil Surcos Patagónicos. Para

estos, el punto de partida de su relación problemas-solución es el reconocimiento como trabajadores independientes –cuentapropistas– a los productores del Mercado de la Estepa.

En función de eso, se desarrolla un diagnóstico que atiende dos situaciones: por un lado, la legislación vigente no da respuesta a los derechos de estos trabajadores; por otro, como trabajadores de la economía social y solidaria requieren normativa y derechos específicos. Esta construcción de la relación problemas-solución le atribuye a la construcción de la “ley” el sentido de constituirse en una solución.

En la fundamentación del proyecto de ley y los primeros documentos que elaboran los “promotores de derechos” se mencionan una cantidad de demandas de diversos orígenes o planteos, sin un ordenamiento prioritario, conformando una agenda de tipo *garbage can*. Esto significa que se están involucrando todos los reclamos y reivindicaciones posibles –sin prioridad ni eje conductor– en un mismo nivel de importancia. En entrevistas realizadas en el marco de una investigación anterior, los productores del mercado plantean la potencial ley como la solución al reconocimiento como ciudadanos, en términos amplios (Gallo, 2010).

Hay que tener presente que los “promotores de derechos” se articulan con el Mercado de la Estepa. Esta relación con la tecnología “Mercado de la Estepa” implica un reconocimiento al mismo como ejemplo de organización comunitaria que supo darles entidad como trabajadores a los productores que se autoadscribían como población vulnerable con una economía de subsistencia, desenvueltos con una lógica informal. En los primeros registros de los productores del Mercado de la Estepa^[3] se ve la necesidad de poner en valor la implementación de la cadena de valor, llevada adelante desde el comienzo hasta el final por parte de los mismos productores –desde la cría de los animales, hasta la venta de los productos elaborados– (Gallo, 2010).

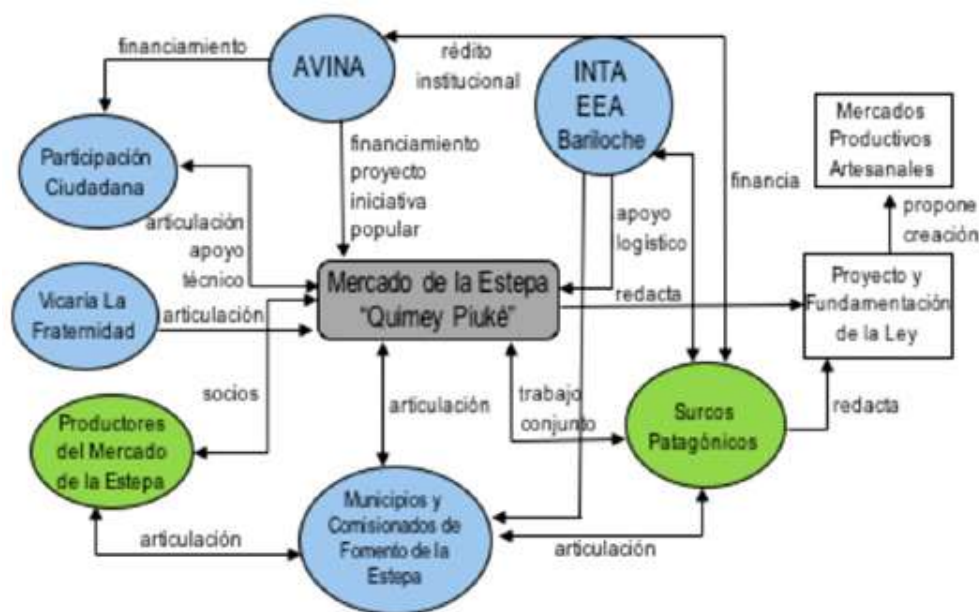
El otro grupo que se presenta en esta etapa será denominado “impulsor normativo” y corresponde a los actores que apoyaron el proceso iniciado por los “promotores de derechos” y que acompañaron las distintas instancias de la construcción legislativa desde distintas perspectivas: Municipios y Comisionados de Fomento de la Estepa –principalmente del departamento de Pilcaniyeu–, la Estación Experimental Agropecuaria Bariloche del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (EEA Bariloche-INTA) –sus extensionistas trabajaron con el Mercado de la Estepa desde el comienzo–,

[3] Son registros mimeográficos recuperados a partir de observaciones participantes y de circulación interna de Surcos Patagónicos durante 2006 a 2011.

Participación Ciudadana (Ushuaia) y la Vicaría La Fraternidad (Viedma) en la articulación estratégica, y la Fundación AVINA como financiadora de la iniciativa popular –si bien su participación con el Mercado de la Estepa y Surcos Patagónicos es desde el comienzo, 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^[4] y rescata su vinculación con Surcos Patagónicos desde los comienzos como logro alcanzado (Fernández, 2009).

Como se observa en el gráfico 1, la tecnología alrededor de la que se construye la primera alianza es el Mercado de la Estepa, adoptando una flexibilidad interpretativa que se puede identificar disímil en cada uno de los actores que se vinculan a ella, así como al artefacto ley. Por un lado, los “promotores de derechos” lo entienden como un espacio que ha permitido reconfigurar al trabajador de la economía popular social y solidaria, generando espacios de debate, valorización del trabajo, articulación con las distintas políticas previsionales –monotributo, obra social, aportes, entre

Gráfico 1. Alianza sociotécnica de la construcción del proyecto de ley (2005-2007)



Fuente: elaboración propia. Los rectángulos corresponden a cosas. Los círculos corresponden a los actores participantes en esta alianza: los verdes son los impulsores de la ley y los celestes los que acompañaron el proceso. Los cuadrados son las propuestas de artefactos.

[4] Alejandro Rojo Vivot, representante de la Fundación avina, es el autor de la fundamentación del proyecto de ley presentado y partícipe de los procesos del Mercado de la Estepa y Surcos Patagónicos.

otras— para cuentapropistas. Para el grupo “impulsor normativo”, en cambio, la atribución de sentido a esta tecnología radica en el posicionamiento de la misma como pionera en su tipo y referente de la economía social y solidaria a nivel nacional, y, como tal, reaplicable en cualquier otro lugar.

LA SEGUNDA ALIANZA: LA SANCIÓN DE LA LEY N° 4.499

La instancia de sanción de la ley, que esta alianza sociotécnica busca analizar, involucra la incorporación de nuevos actores. Esta modificación se debe a que aquí se plantea la discusión —a partir de la presentación del proyecto de ley en la instancia anterior— de la construcción y sanción de la Ley N° 4.499.

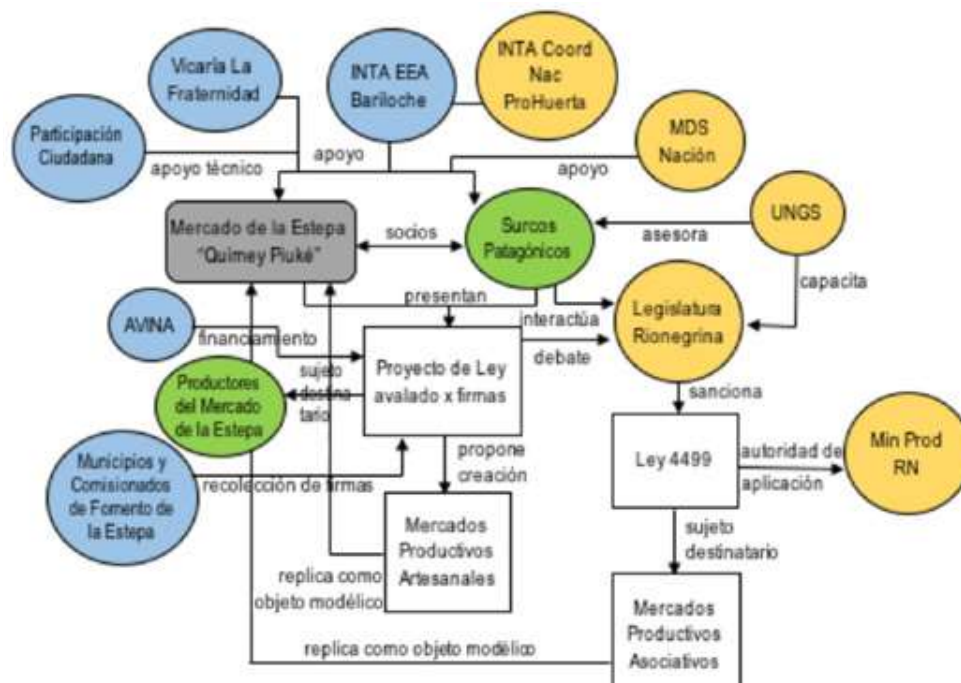
Los nuevos actores incorporados otorgan flexibilidad interpretativa al artefacto ley en función de su participación periférica y rédito político del proceso trabajado, ya que adquiere sentido como la primera ley provincial impulsada desde una iniciativa popular —y la primera en economía social y solidaria—.

En términos generales, se observa que entre los “promotores de derechos” se sostienen los mismos actores que estaban presentes en la alianza anterior. Estos se vinculan con los artefactos presentados en la alianza anterior e incorporan nuevos. Por último, las mayores variantes se presentan entre los “impulsores normativos”, donde se incorporan nuevos actores que participan de la construcción de la ley y su efectiva sanción. Estas incorporaciones modifican las relaciones en la alianza y, a su vez, agregan nuevas asignaciones de sentido a los artefactos con los que se trabaja.

En este caso, desde el grupo “promotor de derechos” se sostienen ambos actores de la alianza sociotécnica anterior, aunque las vinculaciones que establecen se ven modificadas en cuanto a los actores, como en el tipo de relaciones. Cabe destacar que el actor “productores del Mercado de la Estepa” aparece solamente en relación con el artefacto “proyecto de ley avalado por firmas” como sujeto destinatario y deja de vincularse con el resto de los actores de la alianza. Esta modificación es significativa, ya que da cuenta de un desplazamiento de este actor en términos de participación y decisión política, teniendo en cuenta que sus demandas pretenden ser el objeto de la ley.

El caso del “promotor de derechos”, Surcos Patagónicos, ya es distinto. Su vinculación con los actores que vienen de la alianza anterior y con los que se incorporaron al “impulsor normativo” se plantea de forma articulada y convocando a nuevos actores a participar de esta etapa. En primera

Gráfico 2. Alianza sociotécnica de la presentación y sanción legislativa (2008-2010)



Fuente: elaboración propia. Los rectángulos corresponden a cosas. Los círculos corresponden a los actores participantes en esta alianza: los verdes son los impulsores de la ley; los celestes son los que acompañaron el proceso; los naranjas se incorporan luego de presentarse el proyecto y hasta la sanción. Los cuadrados son las propuestas de artefactos.

instancia se sostienen los lazos con los que ya estaban en la primera alianza. Surcos Patagónicos se vinculó aquí a tres actores, la EEA Bariloche-INTA, la Vicaría La Fraternidad y Participación Ciudadana, obteniendo apoyo para el desarrollo del proyecto de ley, lo que se hace más explícito aún en este recorte temporal que abarca esta segunda alianza de la trayectoria.

Por otro lado –como parte de los actores que se incorporan al mismo grupo que denominamos “impulsor normativo”–, Surcos Patagónicos obtiene apoyo del Ministerio de Desarrollo de la Nación a través de funcionarios que trabajaron y se interesaron en el proyecto, así como de la Coordinación Nacional de Pro-Huerta, desde su dirección de Economía Social, que participó activamente de las negociaciones en las distintas instancias previas a la sanción. A su vez, se vinculó fuertemente con la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), en particular con José Luis Coraggio, referente del campo teórico de la economía social y solidaria. Fue con la UNGS que se realizaron capacitaciones para los miembros de la Legislatura, a fin de introducir la temática de la economía social y las

referencias e implicancias teórico-prácticas que el proyecto de ley atendía. También interactuó con los distintos bloques de legisladores rionegrinos a fin de hacer llegar la importancia del proyecto legislativo y lo que se buscaba atender. En este sentido, se realizaron actividades con los legisladores – además de la capacitación ya mencionada– atendiendo a la propuesta legislativa. Entre ellas, se logró que la Legislatura sesionara fuera del recinto y fuera parte de actividades en la localidad de Ingeniero Jacobacci –con el objetivo de acercarse al actor “productores del Mercado de la Estepa”. Otras acciones realizadas fueron encuentros con los jefes de bloque de cada partido que componía la Cámara en ese momento, para hacer llegar la propuesta.

Uno de los actores más significativos que se suma al grupo de “impulsores normativos” aparece vinculándose solo en esta segunda alianza con el artefacto “Ley N° 4.499”: el Ministerio de Producción de la provincia de Río Negro, designado como autoridad de aplicación de la ley. Este aspecto merece un comentario aparte, ya que fue una negociación específica que la autoridad de aplicación fuese parte del sector productivo de la provincia –y no recayera en algún área que pudiera darle a la implementación de la ley un tinte de tipo asistencialista, ya que la disputa de sentido que se establecía con la autoridad de aplicación planteada modificaba al sujeto de derecho y el accionar desde el Estado provincial–. A su vez, el artefacto “Ley N° 4.499” se vincula como par con el artefacto “Mercados Productivos Asociativos”, que replica como objeto modélico la tecnología “Mercado de la Estepa”.

Ambos pares de artefactos que se observan en esta alianza permiten visualizar el par propuesto, donde el artefacto “proyecto de ley avalado por firmas” propone la creación del artefacto “Mercados Productivos Artesanales”, mientras que el otro par de artefactos involucra al artefacto “Ley N° 4.499”, que propone la creación del artefacto “Mercados Productivos Asociativos”. En ambos pares, el artefacto propuesto se da como réplica del objeto modélico de la tecnología “Mercado de la Estepa”, aunque en el par que recupera el Proyecto de Ley el artefacto propuesto atiende a las demandas del actor “productores de la Estepa”, que entienden al productor y su trabajo como transformación de productos y el concepto “artesanal” en el artefacto “Mercados Productivos Artesanales” se plantea como un condicionante a la hora de pensar el circuito productivo de los productores que participaran de ese mercado –el condicionante es ser, en este caso, productor artesanal–. En el caso del par que retoma el artefacto “Ley N° 4.499” que propone la creación del artefacto “Mercados Productivos Asociativos”, se observa que el hincapié dentro del circuito productivo radi-

ca en la asociatividad, sin especificar en qué eslabón. Por otra parte, al eliminar el condicionante de lo artesanal, amplía el espectro de productores a los que busca incorporar.

LA TERCERA ALIANZA: LA REGLAMENTACIÓN

El artefacto “Ley N° 4.499” tuvo una flexibilidad interpretativa desde su primera propuesta, donde es entendido por cada uno de los grupos de modo disímil y su puesta en valor a partir de allí es distinta. En este sentido, se puede observar de qué modo la centralidad de la tecnología “Mercado de la Estepa” se va generando.

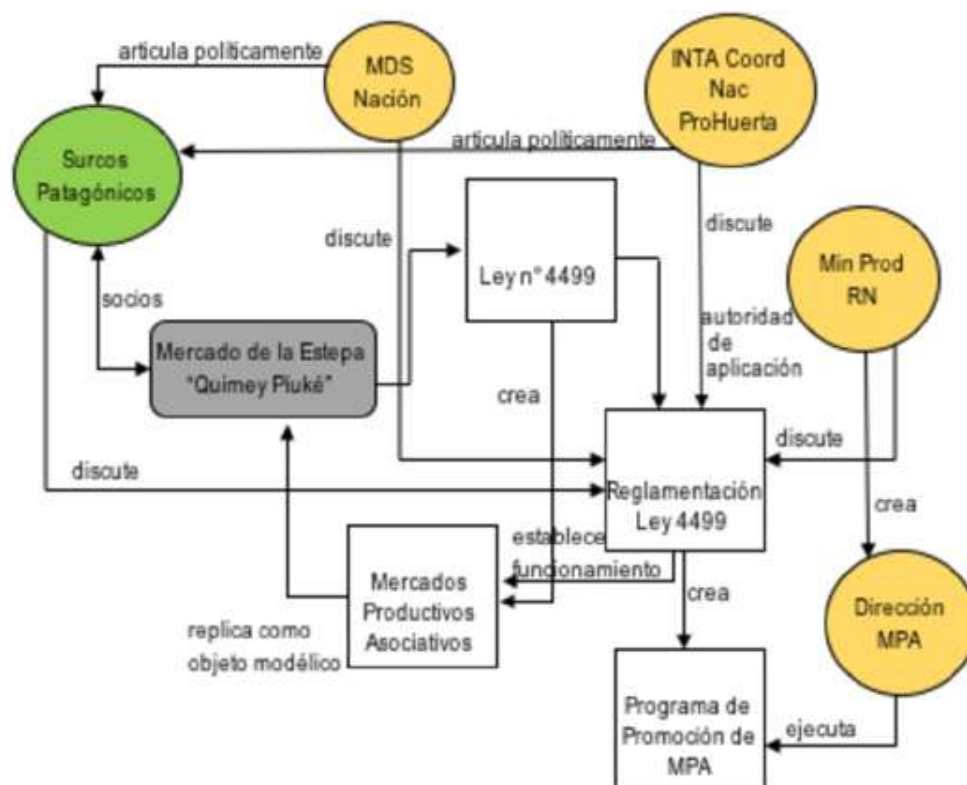
Una vez sancionada la ley, su articulado requiere la reglamentación –como en toda legislación, hasta que esto no ocurre, su articulado puede dar múltiples interpretaciones y poca especificidad–. En la disputa por la reglamentación, nuevamente se pelea por el sentido de la ley y se da cuenta de la flexibilidad interpretativa, debaten el “impulsor” y el “normativo”, y se refleja en la alianza sociotécnica de este período (gráfico 3). Este proceso se da durante el año 2010 en las intermediaciones del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que oficia de anfitrión mediador entre ambos a la hora de debatir la reglamentación del articulado.

En esta alianza sociotécnica, si bien encontramos los mismos actores que en las anteriores (véanse gráficos 1 y 2), se reduce la cantidad de partícipes de la discusión. Se observa cómo hay un actor del grupo de “promotores de derechos” que ya no está presente en este recorte temporal: “Productores del Mercado de la Estepa”. Por otra parte, desde el grupo “normativo” los que ya no participan 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 Bariloche-INTA, la Legislatura de la provincia de Río Negro –como ámbito de debate– y la Universidad Nacional de General Sarmiento. Por otra parte, se incorpora a este último grupo la Dirección de Mercados Productivos Asociativos.

A diferencia de lo que sucedía en el gráfico 2, ya no se encuentra el par “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° 4.499” que crea el artefacto “Mercados Productivos Asociativos”.

En esta última alianza sociotécnica se consolida un nuevo par de artefactos que dan cuenta del nuevo recorte temporal. Por un lado está el artefacto “Reglamentación de la Ley N° 4.499” y, por otro lado, “Programa

Gráfico 3. Alianza sociotécnica de la construcción de la reglamentación (2010-2011)



Fuente: elaboración propia. El rectángulo corresponde a la tecnología “Mercado”. Los círculos corresponden a los actores participantes en esta alianza: los verdes son los impulsores de la ley; los naranjas se incorporan luego de presentarse el proyecto y hasta la sanción. Los cuadrados son los artefactos.

de promoción de MPA”. Las vinculaciones que este par desarrolló tuvieron la particularidad de plantear el modo en que el artefacto “Ley N° 4.499” se ve plasmado en su ejecución, y en este caso promueve la conformación de espacios asociativos para la venta. Esto es importante, ya que no propone generar espacios de comercialización colectiva. Esto se puede rastrear en la atribución de sentido de los “impulsores normativos” en las dos últimas alianzas (véanse gráficos 2 y 3), que recuperan estrategias de trabajo que han focalizado en abordajes de comercialización desde las distintas instituciones.

En el caso de la reglamentación, su construcción fue realizada con la participación de actores de ambos grupos, que confluyeron en intensas jornadas de debate. A partir de aquí se pudo vislumbrar la asignación de sentido por parte de los actores “promotores de derechos”, que buscaban garantizar que la ley tuviera como objeto fortalecer la economía social y solidaria de la provincia rionegrina. Para los actores “impulsores normati-

vos”, se visualizó la necesidad de operacionalizar la ejecución de la ley entendida como promotora de espacios de comercialización, lo que derivaba los pedidos que figuraban en el proyecto del gráfico 1, del actor “Productores del Mercado de Estepa”, que ya en esta alianza del gráfico 3 no se encuentra presente.

DEL MERCADO DE LA ESTEPA A LOS MERCADOS PRODUCTIVOS ASOCIATIVOS

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 involucrado, a la vez que dar cuenta de la dinámica por la cual prevalece una u otra agenda. En ese sentido, se puede considerar como una primera aproximación que una de las diferencias 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. Se observa en la resolución de plantear los mercados como estrategias de trabajo por parte de los productores y las productoras de la economía social y solidaria del territorio rionegrino.

Por otra parte, dentro de las organizaciones impulsoras del proyecto de ley se establece una agenda anárquica que podemos denominar de tipo *garbage can*, que 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 N° 4.499 ha dado cuenta de una movilización entre los potenciales destinatarios, así como 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. La Ley N° 4.499 constituye un caso emblemático para el sector de la economía social y solidaria al haber sido desarrollada 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 N° 4.499, si bien sancionada, no es ejecutada como se establecía.

En este trabajo se abordó la construcción de la trayectoria sociotécnica conformada por estas tres alianzas (véanse gráficos 1, 2 y 3) que dan cuenta de la centralidad de la tecnología “Mercado de la Estepa” y su vinculación con el artefacto “Ley” en la estabilización de sentido que adquiere el artefacto “Mercados Productivos Asociativos”. Aquí se observan dos pares de grupos de actores, uno “promotor” y otro “impulsor”, que van configurando la estabilización del sentido del artefacto, donde el atribuido por el “impulsor” se impone. Se presenta como punto a destacar que, si bien la tecnología “Mercado de la Estepa” es un objeto modélico para el “impulsor” y, como tal, para el discurso institucional de la política –en sentido amplio–, a través de la implementación del artefacto “Ley”, si bien reglamenta la creación de Mercados Productivos Asociativos, registra los Mercados Productivos Asociativos, no atiende en ningún momento a la creación de los mismos, por lo tanto, no resulta posible analizar la efectiva replicabilidad de la tecnología “Mercado de la Estepa”.

Lo que es realmente existente son los artefactos de la reglamentación y el Programa de Promoción de los Mercados Productivos Asociativos. Como vimos, la tecnología “Mercado de la Estepa” se constituye en objeto modélico apropiado como artefacto que dará solución a las problemáticas de la economía social y solidaria. Este es el sentido que adquiere para el “impulsor” y el que finalmente es impuesto en este punto de la trayectoria sociotécnica. Es menester destacar que en la complejización de la alianza sociotécnica del gráfico 2 se evidencia fuertemente la exclusión del actor “Productores del Mercado de la Estepa” como parte del “promotor” y en tanto formulador de las primeras demandas que el artefacto “Ley” debería atender en este proceso. Podemos dar cuenta de esta exclusión con los artefactos construidos y en la medida en que se ven modificados los sujetos destinatarios que la Ley N° 4.499 atiende, pasando de los productores de la economía social y solidaria a los Mercados Productivos Asociativos –parte también de la estabilización del sentido del artefacto–.

A su vez, en este proceso de trayectoria sociotécnica, algunos actores se han visto fortalecidos en su rol. Desde la construcción discursiva, el Mercado de la Estepa fortalece su presencia en la economía social y solidaria como tecnología replicada, a la vez que es institucionalizado como problema-solución. Por otra parte, se ve fortalecida la Legislatura rionegrina y el Ministerio de Producción provincial, en tanto replicadores de la tecnología “Mercado” a través del artefacto Mercados Productivos Asociativos.

Es necesario tener presente la transición de la asignación de sentido de la tecnología “Mercado de la Estepa”, ya que al constituirse como objeto modélico y dado el sentido que se estabiliza como espacio de comercialización, queda por fuera la primera asignación de sentido atribuida por el actor “Productores del Mercado de la Estepa” en la construcción de la primera alianza. Este desplazamiento es solamente observable al reconstruir la trayectoria sociotécnica y recuperar las tensiones, disputas y estabilizaciones que se dan en ella.

REFERENCIAS

- Bijker, W. E. (2008), “La construcción social de la baquelita: hacia una teoría de la invención”, en Thomas, H. y A. Buch (eds.), *Actos, actores y artefactos: sociología de la tecnología*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, pp. 63-100.
- Coraggio, J. L. (2004), “Economía del trabajo”, en Cattani, A. D. (ed.), *La otra economía*, Buenos Aires, Altamira, pp. 151-164.
- Del Barrio, R. A. y D. M. Martín (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”, II Congreso Latinoamericano de Ingeniería del Viento, La Plata.
- Diéguez, R. (2009), “Macroeconomía y Economía popular”, en Cattani, A. D., J. L. Coraggio y J.-L. Laville (eds.), *Diccionario de la Otra Economía*, Buenos Aires, Altamira, pp. 247-252.
- Fernández, R. (coord.) (2009), *AVINA Patagonia 2001-2009*, Bariloche, Fundación AVINA.
- 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’”, tesis de licenciatura, Licenciatura en Sociología, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.
- Jaime, F. M., G. Dufour, M. Alessandro y P. Amaya (2013), *Introducción al análisis de Políticas Públicas*, Florencio Varela, Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Lanari, M. R. et al. (2012), “Recuperación de la oveja Linca en la Patagonia Argentina”, *Actas Iberoamericanas de Conservación Animal*, vol. 2, pp. 151-154.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (2012), *Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia. Estudio de Línea de Base. Informe Final*.

- Provincia de Río Negro*, Buenos Aires, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.
- Monzón, M., M. R. Lanari, S. López, J. L. Zubizarreta y M. Subiabre (2012), “Caracterización de sistemas ovinos criollos en Patagonia”, XVI Jornadas Nacionales de Extensión Rural y VIII del Mercosur, Entre Ríos.
- Thomas, H. (2008), “Estructuras cerradas versus procesos dinámicos: trayectorias y estilos de innovación y cambio tecnológico”, en Thomas, H. y A. Buch (eds.), *Actos, actores y artefactos: sociología de la tecnología*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, pp. 217-262.
- (2012), “Tecnologías para la inclusión social en América Latina: de las tecnologías apropiadas a los sistemas tecnológicos sociales. Problemas conceptuales y soluciones estratégicas”, en Thomas, H., G. Santos y M. Fressoli (eds.), *Tecnología, desarrollo y democracia. Nueve estudios sobre dinámicas sociotécnicas de exclusión/inclusión social*, Buenos Aires, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.