

# Economía social y solidaria en Río Negro y Mendoza

## Políticas públicas, sujetos y espacialidades en debate<sup>1</sup>

EMANUEL JURADO<sup>2</sup> Y MAHUÉN GALLO<sup>3</sup>

### Resumen

*El análisis de experiencias concretas en torno a políticas públicas en economía social y solidaria (ESS) puede llevarse a cabo desde diversas escalas espaciales. El nivel meso constituye una posibilidad ya que tiene la particularidad de trascender los análisis intraorganización, y busca identificar asociaciones y conexiones más amplias que intenten generar impactos sobre un determinado espacio geográfico. En esta escala, a la que podemos vincular al ámbito provincial, el rol del Estado puede resultar fundamental dado que, a través de sus diversas intervenciones (y omisiones), afecta directa e indirectamente a ese espacio (o intenta hacerlo) y, por ende, a las actividades de la ESS que allí se desarrollan. Este trabajo pretende ser un aporte general al debate abierto alrededor de la ESS como apuesta política en tanto conceptos, sujetos y espacios, por medio del estudio de los casos de Río Negro y Mendoza, provincias argentinas que han sido pioneras en la sanción de leyes específicas en la temática.*

**Palabras clave:** economía social y solidaria, espacio, políticas públicas, escala, desarrollo local

Artículo arbitrado

Fecha de recepción:  
29/08/2016

Fecha de aprobación:  
10/02/2017

---

Revista Idelcoop, N° 221,  
*Economía social y solidaria  
en Río Negro y Mendoza.  
Políticas públicas, sujetos y  
espacialidades en debate,*  
marzo de 2017.

ISSN 0327 1919. P. 86 - 103  
/ Sección: Reflexiones y  
Debates

---

---

<sup>1</sup> Una versión anterior de este trabajo fue presentada en las 2º Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo (26 y 27 de agosto de 2015, Mendoza). El trabajo fue financiado por la Universidad de Buenos Aires, Programación Científica, 2016, UBACyT 20020150200145BA y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, PICT 2015-2240: "(Des)ordenamiento territorial e inclusión socioespacial: desafíos para la agricultura familiar en el campo de las políticas públicas en Argentina. Estudios de caso".

<sup>2</sup> Investigador-becario de CONICET, Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Geografía, Grupo de Estudios Geografías Emergentes, Universidad de Buenos Aires.

<sup>3</sup> Investigadora del Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz. Correo electrónico: mahuengallo@gmail.com.

*Resumo****Economia social e solidária em Río Negro e Mendoza. Políticas públicas, sujeitos e espacialidades em debate***

*A análise de experiências concretas relacionadas com políticas públicas em economia social e solidária (ESS) pode ser realizada a partir de diversas escalas espaciais. O nível meso é uma possibilidade, já que tem a particularidade de transcender as análises intraorganizacionais, e busca identificar associações e conexões mais amplas que procurem gerar impactos sobre um determinado espaço geográfico. Nesta escala, onde podemos vincular o âmbito provincial, o papel do Estado pode ser fundamental visto que, através de suas diversas intervenções (e omissões), afeta ou tenta afetar esse espaço de modo direto e indireto e, portanto, as atividades da ESS desenvolvidas no local. Este trabalho pretende ser uma contribuição geral ao debate aberto em torno da ESS como aposta política quanto a conceitos, sujeitos e espaços, por meio do estudo dos casos de Río Negro e Mendoza, províncias argentinas pioneiras na sanção de leis específicas sobre o assunto.*

***Palavras-chave:*** economia social e solidária, espaço, políticas públicas, escala, desenvolvimento local

*Abstract****Social and solidarity economy in Río Negro and Mendoza. Public policies, subjects and spatialities in debate***

*The analysis of concrete experiences on public policies in social and solidarity economy (SSE), can be carried out from diverse spatial scales. The meso level is a possibility since it has the particularity of transcending the intra-organization analysis, seeking to identify broader associations and connections that try to generate impacts on a given geographic space. On this scale, which can be linked to the provincial level, the role of the state can be fundamental since, through its various interventions (and omissions), it directly and indirectly affects that space (or tries to do so) and, therefore, to the activities of the SSE that are developed there. This paper aims to be a general contribution to the debate around the SSE as a political bet in concepts, subjects and spaces, through the study of the cases of Río Negro and Mendoza, Argentine provinces that have been pioneers in the sanction of specific laws in the thematic.*

***Keywords:*** social and solidarity economy, space, public policies, scale, local development

## INTRODUCCIÓN

Desde hace aproximadamente veinte años en Argentina, se asiste a un reverdecer de la antigua economía social. La crisis socioeconómica de fines de la década de 1990 y principios de 2000 posibilitó la irrupción de diversas alternativas económicas al neoliberalismo imperante. A los antiguos formatos organizacionales tales como cooperativas, asociaciones y mutuales, se agregaron variadas experiencias de producción, distribución y consumo de bienes y servicios, enmarcadas bajo el denominador común del trabajo colectivo, asociativo y autogestivo. Empresas recuperadas, nuevas cooperativas, organizaciones sociales productoras de bienes y servicios, clubes de trueque, organizaciones de la agricultura familiar y movimientos campesinos, y ferias populares son apenas algunos ejemplos en Argentina de experiencias de la denominada nueva economía social o economía social y solidaria (ESS).

Luego de años de desarrollar sus actividades sin el reconocimiento institucional o sin normativas específicas, numerosas experiencias encararon el proceso de construcción legislativa para la formalización de sus prácticas. En algunas provincias argentinas, uno de los caminos tomados fue la institucionalización del sector de la ESS, a través de prolongados procesos deliberativos que consistieron en reuniones, foros, talleres y otros espacios de reconocimiento mutuo y articulación, y que desembocaron en la sanción de leyes específicas en la temática.

En el caso de Río Negro y Mendoza, han sido experiencias que se desarrollaron a partir de la organización del sector trabajador de la ESS, las cuales interpellaron al Estado y demandaron un trabajo conjunto (aunque no exento de tensiones), estrategia conocida como “de abajo hacia arriba” (*bottom-*

*up*). Según Hill,<sup>4</sup> lo destacable del proceso *bottom-up* es su capacidad de construcción no predeterminada (en contraposición a una dinámica “de arriba hacia abajo”, o *top-down*), a la par del impulso significativo por parte de organizaciones del tercer sector a la hora de la construcción legislativa. En este sentido, ambas construcciones legislativas han desarrollado procesos similares, pero *sui generis* a la vez. Al mismo tiempo, en ambos casos, la interacción con el Estado (en cualquiera de sus niveles) ha atravesado todo el proceso, al habilitar u obturar distintos momentos del mismo.

En los párrafos que siguen se detallarán algunos aspectos de la ley N° 4.499 que promueve el Régimen de Promoción de los Mercados Productivos Asociativos en Río Negro, como así también de la ley N° 8.435 que crea el Programa de Promoción de la Economía Social y Solidaria en Mendoza. Ambas legislaciones han sido fruto del trabajo de organizaciones sociales dedicadas a la ESS en articulación con otros actores que acompañaron dicho proceso. Asimismo, el reconocimiento de dicha realidad por parte de los respectivos estados provinciales se vio cristalizado con la promoción de este tipo de iniciativas económicas mediante la sanción de ambas leyes. Por ello, estos procesos pueden ser examinados desde la óptica de las políticas públicas, en tanto “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil”.<sup>5</sup> Este enunciado “reconoce la existencia de un componente relacional detrás de toda política pública”,<sup>6</sup> en tanto se trata de una respuesta pública a una cuestión que ha despertado interés de ciertos actores sociales, en este caso los sujetos de la ESS.

<sup>4</sup> Hill (2005).

<sup>5</sup> Oszlak y O'Donnell (1982), 112.

<sup>6</sup> Jaime y otros (2013), 59.

El análisis que realizaremos partirá desde un repaso cronológico del recorrido hacia la sanción de una ley específica para la ESS en cada provincia. Luego, se describirán los conceptos y los sujetos en torno a la misma que se desprenden de cada ley, al ensayar algunas comparaciones. Asimismo, el espacio será otro eje de análisis, en tanto condición para el trabajo de los sujetos de la ESS, estrategia de organización y objeto a modificar por la normativa. Finalmente, se dejará planteada como inquietud la efectiva implementación de estas leyes, cuestión que coloca bajo la mira el rol del Estado, su capacidad para implementar políticas públicas y pone en debate el entramado de relaciones contradictorias que lo componen. En este mismo sentido, consideraremos algunos límites y dificultades del sector en cada caso, de manera tal que puedan constituirse en insumo para el fortalecimiento de la ESS en estas provincias y en otras que decidan emprender el camino de la formulación de legislaciones similares.

Para realizar este análisis, nos valdremos de la lectura de variada bibliografía sobre la temática, y del estudio de los textos de las leyes y de algunos documentos elaborados por los promotores de la ESS en cada provincia. Además, sumaremos algunas entrevistas realizadas a referentes de este campo y nos apoyaremos en el conocimiento adquirido por nuestra participación activa en estos procesos. Vale aclarar que los resultados que aquí se describirán reflejan el estado de situación a enero de 2016.

## 1. LAS CONFIGURACIONES DEL SECTOR DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA A NIVEL PROVINCIAL: CRONOLOGÍAS DE ARTICULACIONES POLÍTICAS

Resulta complejo establecer los antecedentes de un proceso tan diverso y plural como la configuración de la ESS en un determi-

nado espacio geográfico. Al margen de estas dificultades, el desafío es tentador si las experiencias bajo estudio pertenecen a dos provincias de Argentina, las cuales coinciden en contar con una ley específica para la temática, fruto de la coordinación de acciones entre organizaciones sociales y de ellas con sus respectivos estados provinciales.

Tanto en Río Negro como en Mendoza, las diversas iniciativas económicas alternativas al capital han sido reconocidas por los respectivos estados provinciales y se han institucionalizado a través de la ley N° 4.499 en la primera y la ley N° 8.435 en la segunda. En ambos casos, las propuestas han tenido un fuerte componente de trabajo participativo en el desarrollo del proceso legislativo, tanto de organizaciones de la ESS como así también por parte de distintas entidades estatales, ya sea a nivel provincial como también en alianzas provincia-nación, que han congeniado intereses diversos a la hora del desarrollo de la construcción legislativa. Estas alianzas dan cuenta de estrategias articuladas entre organismos provinciales y el Ministerio de Desarrollo Social de Nación, por ejemplo, a través de los centros de referencia en cada provincia. A esto se agrega la participación personal de determinados actores que, con pertenencias institucionales provinciales o nacionales, han contribuido a la construcción de la agenda política en torno a las legislaciones. Tampoco se puede obviar que estos procesos locales se desarrollaron bajo el fomento de diversas normativas nacionales como la Ley N° 25.865 (2003) de Creación del Monotributo Social, la Ley N° 26.117 (2006) de Microcrédito, la Ley N° 26.355 (2008) de Marcas Colectivas y la Ley N° 26.565 (2009) de Modificación del Monotributo.

### 1.1. LOS MERCADOS PRODUCTIVOS ASOCIATIVOS EN RÍO NEGRO

La provincia rionegrina inició la discusión acerca de la necesidad de una legislación específica en ESS a partir de la experiencia del Mercado de la Estepa Quimey Piuké, un espacio de comercialización que fue gestado desde la Asociación Civil Surcos Patagónicos a fines de la década del 90. En un principio, dicho mercado se proponía vender las producciones de los trabajadores rurales de la zona aledaña de Dina Huapi de forma colectiva (y fomentaron de esta manera estrategias de producción y comercialización desde la economía social).

Ese primer intento de comercialización se realizó a la vera de la ex ruta provincial N° 237 (hoy ruta nacional N° 40), y dio lugar a la organización del grupo de productores que participaron de esa experiencia. Aquella actividad permitió visibilizar el problema de la comercialización para estos productores, quienes –luego de distintas gestiones y trabajo organizado– lograron la cesión en comodato de un terreno en la intersección de las rutas nacionales N° 40 y N° 23, por parte de lo que en ese entonces era la Comisión de Fomento de Dina Huapi (hoy municipio), y la construcción del actual Mercado de la Estepa, al comienzo de la Línea Sur (obra realizada con aportes de corralones municipales y de los primeros socios).

Precisamente, la necesidad de encontrar nuevas o distintas formas de producción, distribución y comercialización para los productos de la estepa patagónica –que reconocieran el trabajo de los productores de esa zona– fue el impulso para pensar el modo de institucionalizar estas “otras formas” de plantear la economía. La institucionalización se pensó como instrumento de reconocimiento de derechos del trabajador de la ESS, y se lo consideró distinto del cuentapropista o de

quien se encuentra en relación de dependencia. Para ello, se planteó garantizar derechos previsionales, cobertura de salud, vacaciones, exenciones impositivas, acceso a programas de fomento de las actividades productivas, entre otras demandas. Lo destacable en este punto es la metodología que se empleó para tal fin. El cúmulo de demandas de los productores se recopilaron de manera anárquica como aspectos puntuales a resolver, es decir, se elaboró una agenda de tipo *garbage can*, lo que supone que no hay una jerarquización de las demandas, ni una priorización de algún aspecto a la hora de la construcción de debate.

El reconocimiento de determinadas prácticas nos permite entenderlas en el marco del esquema de principios, instituciones y prácticas que propone Coraggio,<sup>7</sup> donde estos procesos alternativos responden, a su vez, a principios que plantean entender la producción como estrategia para la reproducción ampliada de la vida, y no con el objetivo de maximización de ganancias como supone la economía tradicional. Sin embargo, las demandas de los productores de la estepa relevadas para la elaboración de la ley plantearon reconocimientos de derechos que le son propios al trabajador asalariado como parte de las reivindicaciones que se buscaban abordar con la sanción de la misma.

El proceso de construcción legislativa desde los productores del Mercado de la Estepa como socios de un espacio organizativo, junto con la Asociación Surcos Patagónicos, buscó transformar esas demandas del trabajador asalariado en un reconocimiento de derechos laborales del trabajador de la economía social y solidaria. De esta manera, se buscó poner en valor, a través del reconocimiento de derechos y obligaciones, a un sector trabajador históricamente excluido en la provincia rionegrina (como sector productivo y sociodemográfico relegado, a lo que se su-

<sup>7</sup>Coraggio (2011).

man las condiciones climáticas, geográficas, productivas y económicas de la estepa).

Los primeros debates sobre el acceso a derechos como trabajadores planteados por los productores del Mercado de la Estepa se fueron plasmando en forma de demandas a ser incorporadas en el proyecto legislativo. Las discusiones se llevaron a cabo en diversos espacios a lo largo de la provincia, principalmente en aquellos núcleos productivos donde se desarrolla una economía familiar doble, es decir, una economía familiar vinculada a una producción de tipo tradicional en su producción y comercialización (hortícola, frutícola, pecuaria, entre otras) a la que se suma una forma de producción y comercialización alternativa. En el caso de los productores de lana (mayoría en el Mercado de la Estepa), el carácter de economía doble consiste en los siguientes aspectos: por una parte, los trabajadores (formales o informales) son peones en grandes extensiones de campos destinados, principalmente, a la producción de lana exportable; mientras que, por otra parte, en sus casas tienen majadas de ovejas que producen lana no exportable (como la lana de la oveja linca) que es vendida en espacios de artesanías o en puerta de tranquera,<sup>8</sup> o al elaborar al mismo tiempo otro tipo de producciones con esa materia prima (tejidos, cueros, etc.). Este tipo de doble economía también se identificó como característico de otros sectores productivos de la provincia (frutihortícola, pesquero, ladrillero, etcétera).

La campaña de elaboración del proyecto se hizo en dos niveles. Por un lado, se apostó a la vinculación con los productores en tanto destinatarios directos de la ley a construir. En este sentido, se trabajó en talleres y espacios de capacitación, como así también en la articulación con referentes y organizaciones de

<sup>8</sup> La venta en puerta de tranquera es la comercialización por parte de los productores en sus casas, generalmente, a un precio menor que el de mercado, bajo el poder de especulación de los intermediarios.

La campaña de elaboración del proyecto se hizo en dos niveles. Por un lado, se apostó a la vinculación con los productores en tanto destinatarios directos de la ley a construir. Por otro lado, se apuntó a la concientización de actores de las distintas agencias estatales involucradas en la temática y de los legisladores involucrados en la votación del proyecto de ley presentado.

la economía social y solidaria rionegrina. Por otro lado, se apuntó a la concientización de actores de las distintas agencias estatales involucradas en la temática y de los legisladores involucrados en la votación del proyecto de ley presentado. En este caso, se dieron distintas dinámicas que incluyeron talleres en la zona rural con los legisladores y capacitaciones a cargo de referentes en el tema, tales como José Luis Coraggio.

Después de este trabajo de reflexión, debate y construcción del proyecto de ley, se elaboró un documento final que recuperaba estas instancias de intercambio, acompañado por 13.000 firmas que fueron recolectadas como parte del proceso. Vale aclarar que la constitución rionegrina (a diferencia de la mendocina) en su artículo segundo plantea la posibilidad de realizar consultas populares dentro del ejercicio de la soberanía popular, por parte de cualquier ciudadano provincial. La recolección del número necesario de firmas supone la obligación para los legisladores de tratar el proyecto presentado, por el “sí” o por el “no”, en un plazo de doce meses.

El proyecto de ley junto a todos los antecedentes y avales correspondientes fue presentado por los propios productores del Merca-



do de la Estepa en la legislatura en junio de 2008. El mismo fue discutido y debatido entre las organizaciones y los legisladores, para finalmente ser aprobado por unanimidad en diciembre de 2009. A partir de la sanción de la ley N° 4.499, se da conformación a una Dirección de Mercados Asociativos, dentro de la Secretaría de Economía Social que se encuentra enmarcada en el Ministerio de la Producción rionegrino, el cual se establece como autoridad de aplicación de la misma. Durante 2010, se discutió su reglamentación, proceso del que participaron referentes de los distintos espacios de la actual Dirección de Mercados Productivos Asociativos (organismo creado por la misma ley). La reglamentación fue aprobada y publicada en el primer Boletín Oficial de 2011.

Es fundamental considerar que los primeros pasos de esta construcción legislativa, bajo el lema “Queremos una buena ley”, y que buscaba el reconocimiento de los derechos del trabajador de la economía social, no se ven plasmados en la ley N° 4.499 ni en su reglamentación o programa de fomento. En cambio, allí se puede encontrar el fomento a la construcción de espacios de comercialización (mercados productivos asociativos) que nuclean a productores. Uno de los desafíos que se visualiza en este proceso es poder sostener la agenda propuesta durante toda la construcción.

## 1.2. FOROS REGIONALES COMO CAMINO HACIA UNA LEY EN MENDOZA

En el caso de Mendoza, la sanción de una normativa en ESS, por un lado, institucionaliza diversas prácticas que han sido llevadas a cabo por diferentes actores sociales (principalmente asociados en organizaciones sociales productoras y distribuidoras de bienes y servicios), mientras que, por otro lado, busca fomentar el crecimiento del sector en

esta provincia. Si bien, como se señaló anteriormente, resulta difícil determinar el origen de ese cúmulo de prácticas, al igual que en otros puntos de Argentina, la crisis del neoliberalismo de fines de 1990 y comienzos de 2000 motivó (y en muchos casos obligó) a vastos sectores de la sociedad a buscar nuevas respuestas o recrear prácticas antiguas, con el objetivo de resolver los problemas económicos y sociales del momento. Este fue el caso de diversas organizaciones de trabajadores desocupados que, luego de resolver las necesidades más elementales como la alimentación y la vestimenta, se abocaron a la labor en diferentes proyectos comunitarios, y buscaron convertir los subsidios que entregaba el Estado en aquel entonces en una herramienta de autoorganización y autogestión, que permitiera el mejoramiento colectivo de las condiciones de vida en los barrios.<sup>9</sup>

Otra estrategia, que se desarrolló desde fines de la década del 90 por diversos sectores de la sociedad ante el aumento de la desocupación y la pobreza, fue el fenómeno del trueque. Se trató de un proceso a nivel nacional que tuvo su correspondencia en la provincia de Mendoza y que posibilitó una forma de integración social, económica y cultural de miles de argentinos excluidos del mercado laboral y de otros espacios socioeconómicos.<sup>10</sup>

Años después, varios actores y organizaciones provenientes de estas experiencias, sumados a nuevos grupos, conformaron un espacio de articulación política mayor, denominado Mesa de Economía Social, la cual se constituyó en la primera entidad que promovió directamente el desarrollo de la ESS en Mendoza. Se inició a partir de inquietudes vinculadas a aspectos socioeconómicos, y se trató de una experiencia concreta de coordinación amplia, que abarcó organizaciones sociales,

<sup>9</sup> Cortese y otros (2004).

<sup>10</sup> Abramovich y Vázquez (2003), 25.

sindicales, empresariales y organismos estatales. Su trabajo concreto fue iniciado a fines del año 2006 bajo el nombre de Mesa Promotora Intersectorial de Economía Social y Desarrollo Local. Según un documento elaborado en una de sus primeras reuniones, la organización se define como “un espacio en el que participan diversos sectores interconectados por valores compartidos”.<sup>11</sup> Asimismo, la atención estuvo dirigida a promover la articulación política de los microemprendedores. En ese mismo documento se afirma:

Tenemos sobradas experiencias del fracaso de microemprendimientos aislados que sucumben ante un mercado altamente concentrado. [Por ello] pensamos que es necesario crear nuevas formas asociativas, que partan desde la producción consciente, la distribución, el consumo responsable y las nuevas herramientas de intercambio.<sup>12</sup>

Este fragmento permite entender la necesidad que mostraban los sujetos de la ESS por trascender las estrategias intraorganización, a través de la conformación de un espacio de articulación superior a nivel provincial.

La Mesa de Economía Social se constituyó en la primera entidad que promovió directamente el desarrollo de la ESS en Mendoza. Se inició a partir de inquietudes vinculadas a aspectos socioeconómicos, y se trató de una experiencia concreta de coordinación amplia, que abarcó organizaciones sociales, sindicales, empresariales y organismos estatales.

Posteriormente, en 2010, la mesa mutó en un espacio político más nutrido: el Foro de Economía Social. Según sus organizadores, el foro nace fruto de diversas acciones y procesos organizativos:

[Con la] misión de construir una política provincial de Economía Social materializada en el armado de un Plan Estratégico para los próximos 10 años (2010-2020). En el marco de dicho plan, el foro se propuso encarar “la revisión y construcción de una legislación integrada (Ley Provincial de Promoción de la Economía Social), que reconozca, proteja e impulse a los sujetos, actores sociales y gubernamentales de la Economía Social en Mendoza.”<sup>13</sup>

Definido como un espacio mixto, integrado por el Estado (y sus diversos organismos dedicados a la temática) y organizaciones sociales, el Foro se propone, al igual que la Mesa de Economía Social, la promoción de emprendedores, productores, cooperativas de trabajadores y consumidores de este tipo de economía, la capacitación de estos actores, la difusión de sus prácticas, además del ya mencionado debate en torno a una posible ley de economía social. En cuanto a la forma de funcionamiento, los encuentros han sido regionales y adhieren, según el mismo Foro, al “enfoque del desarrollo local”,<sup>14</sup> para lo cual se involucró en el proceso a los Estados municipales. Así fue que se llevaron a cabo los siguientes foros:

- 1º Foro Regional de Economía Social San Carlos, el 11 de septiembre de 2010.
- 2º Foro Regional de Economía Social Las Heras, el 6 de noviembre de 2010.
- 3º Foro Regional de Economía Social Maipú, el 9 de abril de 2011.
- 4º Foro Regional de Economía Social San Martín, el 10 de septiembre de 2011.

<sup>11</sup> Mesa de Economía Social Mendoza (2009).

<sup>12</sup> Ídem.

<sup>13</sup> Foro de Economía Social de Mendoza (s.f.).

<sup>14</sup> Ídem.



- 5° Foro Regional de Economía Social Ciudad de Mendoza, el 10 al 12 de mayo de 2012.
- 6° Foro Regional de Economía Social San Rafael, el 8 de junio de 2013.
- 7° Foro Regional de Economía Social Guaymallén, el 12 de junio de 2015.

Especial relevancia cobró el 5° Foro Regional ya que fue ensamblado con el 2° Foro Nacional Hacia Otra Economía, donde además de contar con la presencia de diversos académicos reconocidos en la temática y funcionarios nacionales del Ministerio de Desarrollo Social y otras dependencias nacionales y provinciales, se impulsó el anteproyecto de ley de ESS, presentado en la legislatura provincial en el marco de dicho foro.

Precisamente, el 27 de junio de 2012 se sancionó la mencionada ley N° 8.435 que crea el Programa de Promoción de Economía Social y Solidaria de la Provincia de Mendoza, con los objetivos que estuvieron presentes en los foros. El 3 de diciembre de 2013 se reglamentó esta ley, reafirmando los principales conceptos y enunciados, y estableciendo las herramientas para su aplicación.

## 2. DOS LEYES PARA LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA: PRINCIPALES DEFINICIONES Y CONTRASTES

Al trabajar en el análisis de dos legislaciones provinciales específicas en ESS y al tener en cuenta que en Argentina existen solo tres leyes provinciales en la temática sancionadas (y algunas en proceso),<sup>15</sup> la comparación parece una tarea inevitable. Identificar similitudes y discrepancias puede ser un ejerci-

<sup>15</sup> En la provincia de Entre Ríos existe la ley N° 10.151 y en la provincia de Neuquén se presentó en 2013 un proyecto, pero a la fecha no ha sido tratado en la legislatura provincial. A su vez hay varias experiencias de ordenanzas que buscan institucionalizar la ESS en municipios como Tandil (Buenos Aires) o Bella Vista (Corrientes).

cio enriquecedor no solo para comprender la trayectoria histórica general de este sector en Argentina, sino también para reconocer las dificultades que actualmente y en el futuro deba hacer frente este amplio movimiento en el marco de su institucionalización y su crecimiento.

Si bien ya expusimos una cronología de ambas leyes, para avanzar en la descripción de cada una y ensayar nuevos puntos de contrastes resulta importante considerar antes algunos aspectos contextuales de estas provincias, ya que pueden colaborar con una mejor comprensión de las particularidades de cada caso. En principio, es necesario afirmar que ambas provincias se encuentran entre las más extensas de Argentina, a la vez que presentan baja densidad de población.<sup>16</sup> Además, desde el punto de vista climático, tanto Río Negro como Mendoza cuentan con una gran parte de su superficie bajo los efectos de la aridez, con lo cual una porción importante de su producción primaria (principalmente, aquella dependiente del consumo de agua) se encuentra concentrada en los valles irrigados. Esta concentración espacial de la producción en el marco de dos provincias extensas torna imprescindible idear mecanismos para articular las áreas más dinámicas en este sentido con las más relegadas.

Respecto a las actividades económicas más importantes, en Río Negro se puede mencionar al complejo frutícola, ya sea en frutas en fresco (manzana y peras) como industrializadas (jugos); y el complejo petroquímico y la ganadería, tanto vacuna como ovina. Justamente, en relación a este último tipo de ganadería, la participación de la provincia con la producción de lana sucia para 2014

<sup>16</sup> Mientras Río Negro cuenta con una superficie de 203.013 km<sup>2</sup> y una población de 688.873 habitantes (Argentina. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2015b), Mendoza posee 148.827 km<sup>2</sup> de extensión y 1.863.809 habitantes. A su vez, 3,4 hab./km<sup>2</sup> para Río Negro y 12,5 hab./km<sup>2</sup> para Mendoza (Argentina. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2015a).

asciende al 8,2% nacional. Por su parte, en Mendoza resaltan las actividades vitivinícolas, frutícolas (peras y ciruelas), hortícola (ajo) y olivícola. También, se destaca en esta provincia la ganadería caprina (el stock caprino alcanzó en 2014 el 18,3% nacional), y la producción y refinación de petróleo. De manera general, se puede decir que en ambas provincias se destacan la ganadería de tipo extensiva y la producción primaria frutihortícola. Sin ser determinantes, estas actividades permean algunos de los procesos de ESS en cada espacio provincial, aunque se reproducen bajo formas organizativas asociativas y autogestivas. Tal es así que, en el caso de la provincia rionegrina, los productores que impulsaron la propuesta legislativa en dicha provincia provienen del sector productivo de la estepa patagónica, espacio geográfico de características particulares, donde predomina la actividad lanera. En este sentido, los productores son mayormente crianceros y artesanos de lana de la oveja linca (oveja criolla, no exportable). Esto da cuenta de un sector productivo relegado doblemente, por un lado, debido a la zona en la que se localizan (escasas precipitaciones, sin vegetación forrajera, fuertes vientos, baja densidad de población), y por otro, por el tipo de producción, ya que la lana de la oveja linca no genera los mismos réditos que la lana exportable. En el caso de Mendoza, varios referentes del campo de la ESS destacan la diversidad de sectores productivos en el marco de este campo, “siendo el más mencionado la producción de alimentos y conservas con diferentes estrategias de agregado de valor”,<sup>17</sup> la cual se apoya justamente en el perfil frutihortícola antes mencionado. Es decir, en ambos casos, sin ser determinante, la matriz económica general permea los procesos de la ESS.

Retomando lo estrictamente legislativo, a continuación contrastaremos algunos aspectos de ambas leyes.

## 2.1. PRÁCTICAS Y SUJETOS

Para comenzar este contrapunto, nos parece adecuado identificar el objeto general en cada normativa, ya que nos dará la pauta para reconocer el sentido estructurante en ellas. La ley rionegrina pone su atención en el principal instrumento de ejecución de la ESS, los mercados productivos asociativos, como modelo de espacio de comercialización colectiva a replicar a partir del efectivo funcionamiento de la misma. En su primer artículo, la ley N° 4.499 define:

Se establece el Régimen de Promoción de los Mercados Productivos Asociativos, que tiene por finalidad regular el registro, el funcionamiento y las políticas públicas de promoción de los mercados productivos asociativos, que desarrollen actividades en el marco de la economía social, cuyas iniciativas basadas en el esfuerzo propio y colectivo, generan bienes y servicios con el fin del autosostenimiento de sus respectivos núcleos familiares o de pertenencia.<sup>18</sup>

Mientras en la normativa rionegrina el objetivo de la ley apunta a un aspecto concreto, es decir, a la creación de mercados, la legislación mendocina ofrece un enfoque principalmente conceptual, dado que se explicita el término economía social y solidaria como objetivo a promocionar. En este sentido, ensaya una definición que condensa diversos aspectos relacionados tanto con el hecho económico en sí como con especificaciones en torno al circuito productivo. Para la ley:

[ESS es el] conjunto de recursos y actividades, y grupos, instituciones y organizaciones que operan según principios de solidaridad, cooperación y autoridad legítima, en la incorporación y disposición de recursos para la realización de actividades de producción, distribución,

<sup>17</sup> PROFAESS (2014), 17.

<sup>18</sup> Río Negro. Ley provincial N° 4.499 (2010), art. 1.

circulación, financiamiento y consumo digno y responsable; cuyo sentido no es el lucro sin límites sino la resolución de las necesidades de los trabajadores, sus familias y comunidades, y del medio ambiente; para lograr una sociedad más justa, inclusiva e igualitaria.<sup>19</sup>

A su vez, describe a los sujetos de la ESS de manera general como aquellos que “poseen una gestión democrática y participativa, una organización económicamente equitativa, con justa distribución de los recursos, ingresos y beneficios”, para luego realizar un breve listado con mayores especificaciones al respecto: personas jurídicas (cooperativas, mutuales, asociaciones civiles, organizaciones vecinales, organizaciones de microcrédito, organizaciones campesinas, organizaciones de agricultura familiar, entre otras), grupos asociativos legitimados y personas físicas (microemprendedores y efectores sociales).<sup>20</sup>

En el caso de Río Negro, si bien coincide con la normativa mendocina respecto de la consideración de organizaciones de hecho legitimadas, para referirse a los sujetos de la ESS, se apunta a aquellos que “produzcan bienes y servicios que sean el resultado directo del trabajo personal de sus integrantes, que se elaboren a partir de elementos propios de la región y según las costumbres propias de quienes intervienen en las distintas instancias de su producción y comercialización”.<sup>21</sup> En este punto, sin embargo, es necesario destacar que el sujeto destinatario originalmente propuesto, el productor, es reemplazado por los mercados productivos asociativos, lo que refleja la modificación durante el proceso de debate en lo que la ley buscaba responder.

En cuanto a los aspectos comunes entre ambas normativas, se destaca el establecimiento

Mientras en la normativa rionegrina el objetivo de la ley apunta a un aspecto concreto, es decir, a la creación de mercados, la legislación mendocina ofrece un enfoque principalmente conceptual, dado que se explicita el término economía social y solidaria como objetivo a promocionar. En este sentido, ensaya una definición que condensa diversos aspectos relacionados tanto con el hecho económico en sí como con especificaciones en torno al circuito productivo.

to de un registro de unidades susceptibles de recibir beneficios para sus actividades, la definición de las autoridades de aplicación y sus tareas, la invitación a los municipios para la adhesión a ley, y la exhortación a la difusión y promoción del sector, entre otras cuestiones. Otro punto en común reside en la creación de un fondo destinado al cumplimiento de las leyes, aunque en el caso de la legislación mendocina ese importe se explicita (\$5.000.000) como así también, a grandes rasgos, el destino de ese fondo. En el caso rionegrino queda a consideración, año a año, de lo que decida la Comisión Asesora junto con la Legislatura y la autoridad de aplicación.

## 2.2. LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA ESS EN CLAVE ESPACIAL

Como señalamos en los primeros párrafos de este texto, nuestra intención ha sido tomar también los aspectos geográficos como eje de análisis de ambas legislaciones. Es decir, nuestro interés se dirige a conocer la ma-

<sup>19</sup> Mendoza. Ley provincial N° 8.435 (2012), art. 2.

<sup>20</sup> Mendoza. Ley provincial N° 8.435, *op. cit.*, art. 3.

<sup>21</sup> Río Negro. Ley provincial N° 4.499, *op. cit.*, art. 2.

nera en la que ambas leyes buscan afectar el espacio por medio de la diagramación de circuitos productivos en el marco de la ESS. Asimismo, buscamos destacar el diagnóstico espacial desde donde parten ambas normativas y las prácticas espaciales<sup>22</sup> llevadas a cabo durante el proceso general de organización de los sectores de la ESS. Por ello, inscribimos este trabajo en lo que denominamos enfoque espacial, entendiendo al espacio geográfico como un sistema de objetos y un sistema de acciones. En tanto objetos se trata de elementos fijos y móviles, ya sean naturales o sociales (aunque con el correr de la historia, cada vez hay menos elementos susceptibles de ser considerados naturales); mientras que las acciones son técnicas y simbólicas, ya que las mismas conducen a la creación y al uso de objetos, es decir, generan formas geográficas.<sup>23</sup>

Si bien en muchos ámbitos se emplean indistintamente los términos espacio y territorio,<sup>24</sup> creemos necesario aclarar que, en el campo de la geografía, el término territorio se refiere al análisis espacial bajo la óptica del poder. Es decir, se emplea para referirse, de manera general, al espacio dominado y apropiado tanto material como simbólicamente.<sup>25</sup> Más allá de que todo vínculo social está impregnado por relaciones de poder, en este trabajo no se apuntará a ellas, al menos de manera directa. Por ello, preferimos emplear la fórmula análisis espacial o enfoque espacial, pues resulta más adecuada en tanto buscamos despuntar formas y acciones geográficas

<sup>22</sup> Las “prácticas espaciales son prácticas sociales en que la espacialidad (...) es un componente nítido y destacado de la forma de organización, del medio de expresión, y de los objetivos a ser alcanzados” (Lopes de Souza, 2013, 241).

<sup>23</sup> Santos (2006), 38-56.

<sup>24</sup> Algunos autores han llamado la atención respecto de la falta de rigurosidad conceptual del denominado enfoque territorial, muy utilizado en diversas disciplinas sociales y políticas públicas (ver Altschuler, 2013 y Schneider y Peyré Tartaruga, 2006).

<sup>25</sup> Haesbaert (2004).

de la política pública en cuestión.

Hechas estas digresiones conceptuales, ya en el campo del análisis concreto, es preciso mencionar que los procesos de debate, reflexión y organización previo a la sanción de ambas normativas tuvieron, en el espacio, un elemento fundamental. En el caso de Mendoza, se logra vislumbrar una lógica espacial descentralizadora tendiente a fomentar el conocimiento de la ESS en diferentes partes de la provincia. Tal es así que los foros previos a la sanción de la ley, como ya se mencionó, se llevaron a cabo en diferentes departamentos de la provincia, bajo el rótulo de foros regionales, con el propósito de involucrar a los Estados municipales. Según uno de los principales referentes del foro,<sup>26</sup> existía una intención para que “el foro fuera recorriendo la provincia, a lo largo y lo ancho”. Y agrega respecto al primer foro llevado a cabo en el Departamento de San Carlos, que se realizó allí “porque había compañeros que consiguieron lugar (...) donde funciona la Tecnicatura de Economía Social (...) en una escuela. Y había condiciones básicas (...) ahí era el centro geográfico de Mendoza y había condiciones de factibilidad y se terminó haciendo allí”. Es decir, a las cuestiones más elementales como la posibilidad de contar con un espacio físico con la capacidad necesaria para recibir a todos los participantes, se sumaba que, al estar en el centro de la provincia, iba a permitir mayor diversidad geográfica en el origen de los participantes de dicho encuentro. Para completar esta dinámica espacial, la lógica de convocatoria al mencionado foro se basó en organizaciones núcleo, es decir, a través de organizaciones que convocaban a “los espacios que tenía más próximos”.<sup>27</sup>

Una lógica espacial descentralizadora similar se implementó en Río Negro durante el

<sup>26</sup> Antonio, entrevista (2015).

<sup>27</sup> Ídem.

proceso previo a la sanción de ley. En este caso, se asoció a la mencionada iniciativa popular para promover la normativa, que requiere de un aval de firmas del 3% del padrón electoral provincial. Para cumplir con ese aspecto, se buscó darles representatividad a las firmas recolectadas, y se articularon con fiestas patronales en cada localidad al trabajar de forma conjunta con los referentes de comisionados de fomento, localidades y parajes. Esta dinámica permitió que el proyecto de ley fuera avalado principalmente por los sectores sociales que serían afectados por la misma distribuidos por gran parte de la provincia.<sup>28</sup>

En cuanto al texto, la normativa mendocina no abunda en referencias explícitas al espacio. Sin embargo, se promueve la creación de algunos artefactos por medio de los cuales se intenta afectar la organización del espacio provincial. Al retomar las discusiones en los foros y otras instancias organizativas, la ley busca “promover la creación de centros de producción y comercialización para productores de la economía social y solidaria”.<sup>29</sup> La idea cuenta con una historia de reflexión que ha mutado desde la intención de centros por oasis productivos (norte, centro y sur), al pasar por núcleos en cada uno de los dieciocho departamentos de la provincia, hasta la propuesta de concretarlos en algunos parajes donde se haya celebrado el foro (Valle de Uco, Las Heras y Maipú).<sup>30</sup> Basado en el modelo organizativo de la asociación “El Arca: productores + consumidores”, la iniciativa nace con el objetivo de “generar ‘nuevos actores’ sociales, económicos y políticos que faciliten la articulación entre estos productores y consumidores conscientes y responsa-

bles interesados en el desarrollo local”.<sup>31</sup> A su vez, se aclara que, dentro de las comunidades locales existen diversos actores tales como familias, empresas, organizaciones de la sociedad civil, instituciones estatales, todos “interesados en planificar sus consumos bajo un concepto de justicia y responsabilidad”.<sup>32</sup>

La planificación de los centros de producción y consumo, por un lado, refuerza el anhelo de descentralizar el debate y el trabajo concreto en torno a la ESS en Mendoza. Es decir, visto desde una escala provincial, la idea que estructura esta propuesta descentralizadora es contar con un área de cobertura mayor. Por otro lado, se apunta al trabajo local o, en los términos del foro, al “desarrollo local”. Sin embargo, en ninguna instancia del foro (y posteriormente en el texto de la ley) se explicita el significado del binomio conceptual desarrollo local, cuestión fundamental cuando se trata de términos que, de tanto ser empleados en diversos ámbitos, han perdido fuerza conceptual. En cambio, parece utilizarse como fórmula tautológica que supone resultados positivos para las acciones que se fomentan desde el sector de la ESS. Por ello, al rastrear los orígenes de esta fórmula, encontramos vestigios de políticas de desarrollo difundidas en las décadas del 80 y del 90, enmarcadas en los enfoques de desarrollo local, territorial o regional, todas ellas permeadas por ideas sobre planificación participativa y descentralizada, “coincidiendo con los procesos de reforma estructural en América Latina, y los procesos de ‘descentralización’, que postulan la injerencia de los gobiernos locales y la ‘participación de los actores’ en los procesos de desarrollo”.<sup>33</sup>

Vale destacar que esa descentralización se explicaba, principalmente, en un desprendimiento de responsabilidades desde los Estados nacionales hacia las provincias y

<sup>28</sup> En términos numéricos, hubiera sido más sencillo obtener firmas en las localidades más pobladas como Bariloche, General Roca o Viedma, pero no interpelaba a la población originalmente destinataria.

<sup>29</sup> Mendoza. Ley provincial N° 8.435, *op. cit.*

<sup>30</sup> Foro de Economía Social de Mendoza (s.f.).

<sup>31</sup> Foro de Economía Social de Mendoza (2015).

<sup>32</sup> Ídem.

<sup>33</sup> Altschuler, *op. cit.*, 72.

La planificación de los centros de producción y consumo, por un lado, refuerza el anhelo de descentralizar el debate y el trabajo concreto en torno a la ESS en Mendoza. Es decir, visto desde una escala provincial, la idea que estructura esta propuesta descentralizadora es contar con un área de cobertura mayor. Por otro lado, se apunta al trabajo local o, en los términos del foro, al “desarrollo local”.

municipios, y no tanto en una efectiva democratización espacial. A su vez, aquella idea de desarrollo, por un lado, se asociaba principalmente a aspectos económicos al desconocer otras dimensiones sociales y culturales del proceso, y, por otro lado, bajo la noción de consenso y acuerdo intersectorial, evitaba explicitar las relaciones de poder imperantes entre los agentes intervinientes en el espacio. Precisamente, en relación a esto último, se vislumbra un vínculo con lo planteado por el mismo foro, ya que mediante los centros de producción y comercialización, se fomentaría la “concertación entre sectores públicos y privados y la revalorización de la gestión local”.<sup>34</sup> Por ello, notamos que el uso de la fórmula desarrollo local durante el proceso de conformación de la ley mendocina, al no ser problematizada, incurre en aquellas debilidades conceptuales y metodológicas.

En el caso de la normativa rionegrina, también se le otorga valor al trabajo a escala local aunque parece definirse de manera más clara que en el caso mendocino. Esto se ve reflejado en el decreto reglamentario de la ley, ya que en su “Anexo II” aparece también

lo local como ámbito de fomento de la economía social y solidaria, dado que se trataría de una escala que permitiría fortalecer lazos asociativos:

Para esta visión, el desarrollo de la vida de las personas y comunidades es favorecido por la acción colectiva en ámbitos locales, comarcales o regionales donde los conflictos de intereses y la competencia pueden ser regulados de manera más transparente en el seno de la sociedad, donde las relaciones interpersonales fraternales puedan afianzarse sobre vínculos productivos y reproductivos de cooperación, generando asociaciones libres de actores comprometidos antes que empresas donde el trabajo es subordinado al capital autoritario, por la necesidad de obtener un salario para sobrevivir. Lo local, lo cotidiano, permitirían superar la alienación que implica la concentración de poder en el Estado o en el mercado capitalista.<sup>35</sup>

La búsqueda de articulación de pequeños productores por medio de circuitos económicos de proximidad permite visualizar la necesidad de fortalecer procesos sociales locales. Vale la pena recordar que la estepa rionegrina presenta una densidad de población menor que el total provincial, con pequeños núcleos poblacionales distantes unos de otros, cuyo aislamiento se torna aún mayor dado el estado de las vías de comunicación existentes. Esta estructura espacial puede ser uno de los principales motivos por los cuales la legislación busca fortalecer los mercados como núcleos articuladores del espacio. Asimismo, estos mercados productivos asociativos serían claves a la hora vincular el ámbito rural, asociado principalmente a la producción, con el medio urbano donde se supone se encuentra la mayor demanda de productos, fundamentalmente pensando espacios de comercialización vinculados al

<sup>34</sup> Albuquerque (1999), citado por Altschuler, *op. cit.*, 72.

<sup>35</sup> Río Negro. Decreto N° 1.083/2010 (2011), Anexo II.



turismo. Los mercados se constituirían en nexos entre productores y consumidores, entre el campo y la ciudad. Por ello, el artículo 4 de la ley sostiene como objeto de esa legislación: “Promover una vinculación directa entre el productor y el consumidor, al buscar reducir las intermediaciones que no favorezcan la mejora de los ingresos de los productores y al evitar que el excedente de su trabajo sea apropiado por terceros ajenos a la organización”.<sup>36</sup>

### 3. LÍMITES PARA LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA: CUANDO LAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUEDAN INCOMPLETAS

Seguramente, cualquier análisis sobre políticas públicas en torno a la ESS en Argentina deberá contemplar las legislaciones de Río Negro y Mendoza. Nuestro trabajo apenas ha buscado destacar los aspectos más relevantes en cada una, detectar los puntos de contactos y plantear algunos límites de la política pública en la temática.

En tanto logros, ambas leyes han implicado, en el plano de las experiencias concretas, una renovación de la economía social histórica al reconocer como sujetos de derecho no solo a las entidades jurídicas tradicionales (cooperativas, mutuales y asociaciones), sino también a monotributistas, efectores sociales y organizaciones de hecho. Por otra parte, se ha tenido en cuenta la demanda por espacios específicos destinados a la comercialización, en el marco de la construcción o el fortalecimiento de circuitos económicos alternativos. En el caso de Río Negro, la ley explícitamente se presenta como promotora de mercados asociativos, mientras que, en el caso mendocino, de manera más amplia, los centros de producción y comercialización buscan responder a las demandas de pequeños productores “que requieren ampliar sus

chances de comercialización de sus productos y servicios”.<sup>37</sup>

En términos espaciales, tanto en Río Negro como en Mendoza, durante el proceso de construcción legislativa se ha mencionado la promoción del desarrollo local. Al margen de las debilidades que ya marcamos en torno a estos términos, identificamos entre las provincias una diferencia en la escala espacial de acción. Vale aclarar que la escala de acción es aquella que, bajo un razonamiento eminentemente estratégico y político, reflexiona sobre el alcance espacial de las prácticas de los agentes/sujetos (generalmente colectivos).<sup>38</sup> Como afirmamos párrafos atrás, en el caso de Río Negro, lo local tiene su fundamento en los núcleos poblacionales aislados de la estepa mencionados en el diagnóstico de la ley. Desde ese espacio de “lo cotidiano”, se podría hacer frente a la concentración del mercado capitalista por medio del fortalecimiento de “relaciones interpersonales fraternales”.<sup>39</sup> Es decir, se espera que en esta escala se haga foco en un espacio proxémico en el cual “las relaciones interpersonales, los contactos ‘cara a cara’ y las tradiciones familiares y sociales sean de mayor importancia que las relaciones impersonales mediatizadas por instituciones”.<sup>40</sup> En cambio, para el sector de ESS en Mendoza, lo local se presenta como un espacio más amplio. En el marco de la promoción de los centros de producción y comercialización en las diferentes instancias de debate mencionadas, se vislumbra la intención de generar núcleos departamentales o regionales<sup>41</sup> que aglutinen una gran diversidad de actividades de manera tal de atender la mayor demanda posible.

<sup>37</sup> Foro de Economía Social de Mendoza (2015).

<sup>38</sup> Lopes de Souza. *Op.cit.*, 182.

<sup>39</sup> Río Negro. Decreto N° 1.083/2010, *op. cit.*, Anexo II.

<sup>40</sup> Boisier (2001), 11.

<sup>41</sup> Encontramos conexión con la noción de región propuesta por Boisier (*op. cit.*, 7), quien la define como “un territorio organizado que contiene, en términos reales o en términos potenciales, los factores de su propio desarrollo, con total independencia de la escala”.

<sup>36</sup> Río Negro. Ley provincial N° 4.499, *op. cit.*, art. 4.



Más allá de esta diferencia en la escala de acción, a nuestro entender, ambos procesos fijan excesivamente su atención en un ámbito espacial restringido, desatendiendo procesos económicos y políticos más amplios, no solo a nivel nacional sino global, y que afectan a esos espacios locales. Un diagnóstico sobre esos procesos, al trascender lo inmediato, permitiría identificar y conocer a los principales actores económicos que comandan tanto la producción como la comercialización, y cuyo accionar condiciona a las organizaciones y a los pequeños productores de la ESS. En otras palabras, ambos sectores de la ESS parecen no atender a las relaciones de poder que atraviesan sus espacios de intervención.

Al margen de estas consideraciones conceptuales, lo que corre riesgo actualmente en ambas provincias es la real aplicación de las leyes. Como afirman Jaime y otros, para la implementación de políticas públicas, se precisa de legitimidad política, la cual va de la mano del consenso o apoyo que la legislación en cuestión ha suscitado, además de la disponibilidad de recursos, ya que toda política supone la movilización de poder, recursos y capacidades que permitan garantizar su implementación.<sup>42</sup> En relación a esta última afirmación, como ya señalamos, si bien ambas normativas prevén un presupuesto específico, hasta el momento no se ha ejecutado, lo que lógicamente atenta contra su implementación. Según las palabras

de uno de los principales referentes del foro en Mendoza, “a la ley no la han dotado de recursos, y una ley sin recursos es una política que no se puede aplicar”.<sup>43</sup> Asimismo, a la falta de presupuesto, se agrega, según otro de los referentes del proceso en Mendoza, la escasa presión ejercida por el foro (y las organizaciones integrantes) para exigir la implementación de la ley.

La experiencia desarrollada hasta el momento revela que la organización, la articulación y la disputa política no se agotan en la sanción de estas leyes. Por el contrario, todo indica que resta un largo camino para lograr la efectiva implementación de la legislación. Para ello, resulta imprescindible el fortalecimiento del sector de la ESS en sus respectivos espacios geográficos, de modo tal de contar con posibilidades de éxito a la hora de la disputa por los recursos del Estado. Probablemente sea necesario, entre otras cuestiones, revisar el diagnóstico espacial realizado hasta el momento y adoptar un análisis multiescalar que incluya a otros actores económicos en la ponderación de fuerzas y que pueda discernir los intereses que cada uno pone en juego en sus prácticas. Quizás entonces queden definidas, de manera más clara, las relaciones de poder y, en lugar del espacio, comencemos a hablar del territorio de la ESS.

---

## BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, Ana Luz y Vázquez, Gonzalo. “La experiencia del trueque en la Argentina: otro mercado es posible”. Seminario de Economía Social organizado por el Instituto de Estudios y formación de la CTA, Buenos Aires, 4 de julio, 2003.

Altschuler, Bárbara. “Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos”, en *Revista Theomai*, N° 27-28, segundo semestre, 2013, pp. 64-79, en [http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO\\_27-28/Index.htm](http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO_27-28/Index.htm), última fecha de consulta: 2 de junio de 2016.

Argentina. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, “Mendoza. Ficha provincial”, 2015a, en [http://www.economia.gob.ar/peconomica/dnper/fichas\\_provinciales/Mendo-](http://www.economia.gob.ar/peconomica/dnper/fichas_provinciales/Mendo-)

---

<sup>42</sup> Jaime y otros, *op. cit.*, 111.

<sup>43</sup> Miguel, entrevista (2015).

za.pdf, última fecha de consulta: 4 de diciembre de 2016.

--- "Río Negro. Ficha provincial", 2015b, en [http://www.economia.gob.ar/peconomica/dnper/fichas\\_provinciales/Rio\\_Negro.pdf](http://www.economia.gob.ar/peconomica/dnper/fichas_provinciales/Rio_Negro.pdf), última fecha de consulta: 4 de diciembre de 2016.

Boisier, Sergio. "Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?", en Oscar Madoery y Antonio Vázquez Barquero (eds.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens, 2001.

Coraggio, José Luis, "Principios, instituciones y prácticas de la economía social y solidaria", en José Luis Coraggio. *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital*. Quito: Abya Yala, 2011, pp. 345-406.

Cortese, Carmelo y otros. "Política social y política económica: la articulación necesaria para incidir en los niveles de pobreza". II Congreso Nacional de Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, septiembre, 2004.

Decreto reglamentario N° 1083. Régimen de Promoción de los Mercados Productivos Asociativos. Río Negro, 2010.

Foro de Economía Social de Mendoza. "Centros de producción y comercialización". Documento-propuesta. Mendoza, 2015.

--- "Hacia una política provincial de economía social". Documento preliminar. Mendoza, s.f.

Jaime, Fernando y otros. *Introducción al análisis de políticas públicas*. 1° ed. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2013.

Haesbaert, Rogério. "Territorio e multiterritorialidade: um debate". Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2004, pp. 19-46.

Hill, Michael. *The Public Policy Process*. 4° ed. Essex: Pearson Education Limited, 2005.

Lopes de Souza, Marcelo. "Práticas espaciais", en Marcelo Lopes de Souza. *Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial*. Río de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013, pp. 235-260.

Mendoza. Ley provincial N° 8.435. "Creación del Programa de Promoción de la Economía Social y Solidaria". Mendoza, 2012.

Mesa de Economía Social Mendoza. "Propuesta para la próxima reunión ampliada de la Mesa de Economía Social". Documento interno. Mendoza, 2009.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, N° 1, Caracas, 1982.

Promoción de Finanzas Alternativas para la Economía Social y Solidaria (PROFAESS). "Potenciales tomadores de crédito (2). Investigación sobre esquemas de finanzas alternativas en Argentina". Mendoza y Rosario, noviembre, 2014, en <http://profaess.com.ar/images/Profaess/Biblioteca/investigaciones/Investig-Profaess-Tomadorescredito-ESySetapa2-MENDOZA-ROSARIO.pdf>, última fecha de consulta: 3 de marzo de 2015.

Río Negro. Decreto N° 1083/2010. "Régimen de Promoción de los Mercados Productivos Asociativos. Reglamentación". Río Negro, 2011.

--- Ley provincial N° 4.499. "Régimen de Promoción de los Mercados Productivos Asociativos". Río Negro, 2010.

Santos, Milton. "O espaço: sistemas de objetos, sistema de ação", en Milton Santos. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4° ed. 2° reimpr., San Pablo: Editora de la

Universidad de San Pablo, 2006, pp. 38-56.

Schneider, S. y Peyré Tartaruga, I. "Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales", en Mabel Manzanal, Guillermo Neiman y Mario Lattuada (orgs.). *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorio*. Buenos Aires: Ciccus, 2006, pp. 71-102.

## ENTREVISTAS

Antonio. Referente de organización distribuidora de productos de la ESS y del Foro de Economía Social de Mendoza (Ciudad de Mendoza). Entrevista realizada en la Ciudad de Mendoza el 1 de agosto de 2015. Entrevistador: Emanuel Jurado.

Miguel. Referente de la Universidad Nacional de Cuyo en tema de ESS y del Foro de Economía Social de Mendoza (Ciudad de Mendoza). Entrevista realizada en la Ciudad de Mendoza el 1 de agosto de 2015. Entrevistador: Emanuel Jurado.