

Participación y políticas públicas. El caso del Banco Popular de la Buena Fe (BPBF)

Javier Alejo Alcalá

Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales (Argentina)

<https://orcid.org/0009-0006-6200-7402>

Recibido: 8 de octubre de 2024 / Aceptado: 4 de noviembre de 2024

DOI: <https://doi.org/10.62174/rs.10042>

Resumen

En este artículo analizo la propuesta participativa desarrollada por el Banco Popular de la Buena (BPBF), una línea de trabajo en torno al microcrédito, en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación entre 2002 y 2013. El BPBF fue una política pública que explícitamente se propuso como objetivo generar procesos participativos: ¿cómo conceptualizó la participación?, ¿qué prácticas impulsó?, ¿cómo las llevó a cabo?, ¿qué potencialidades y límites tuvo? A través del análisis de esta experiencia busco aportar a la reflexión sobre el vínculo Estado- organizaciones de la sociedad civil en el marco de los procesos de gestión de política pública. Del análisis se desprende que la propuesta participativa del BPBF fue orientada por dos lógicas diferentes. En lo que denominaré el “espacio territorial” las organizaciones tuvieron autonomía para desplegar su proyecto; mientras que el “espacio nacional” fue conducido por el BPBF y las organizaciones estuvieron subordinadas a las decisiones que el programa tomaba. La experiencia del BPBF ofrece aprendizajes relevantes para quienes buscamos pensar los procesos de participación en las políticas públicas.

Palabras clave: políticas públicas; participación; gestión asociada; modelos de gestión; organizaciones sociales.

Abstract

In this article I analyze the participatory proposal developed by the Banco Popular de la Buena (BPBF), a line of work around microcredit, in the Ministry of Social Development of the Nation between 2002 and 2013. The BPBF was a public policy that explicitly set out to generate participatory processes: ¿how did it conceptualize participation? ¿What practices did it promote? ¿How did it carry them out? ¿What potential and limits did it have? Through the analysis of this experience I seek to contribute to the reflection on the link between the State and civil society organizations within the framework of public policy management processes. From the analysis it emerges that the BPBF's participatory proposal was guided by two different logics. In what I will call the “territorial space”



the organizations had autonomy to deploy their project; while the “national space” was led by the BPBF and the organizations were subordinated to the decisions that the program made. The BPBF experience offers relevant learning for those of us who seek to think about participation processes in public policies.

Keywords: public policies; participation; associated management; management models; social organizations.

Resumo

Neste artigo analiso a proposta participativa desenvolvida pelo Banco Popular de la Buena (BPBF), uma linha de trabalho em torno do microcrédito, no Ministério do Desenvolvimento Social da Nação entre 2002 e 2013. A BPBF foi uma política pública que se propôs explicitamente a gerar processos participativos: como conceituou a participação? Que práticas promoveu? Que potencialidades e limites teve? Através da análise desta experiência procuro contribuir para a reflexão sobre a ligação entre o Estado e as organizações da sociedade civil no âmbito dos processos de gestão de políticas públicas. Da análise emerge que a proposta participativa do BPBF foi orientada por duas lógicas distintas. No que chamarei de “espaço territorial” as organizações tiveram autonomia para implantar o seu projeto; enquanto o “espaço nacional” era liderado pela BPBF e as organizações estavam subordinadas às decisões que o programa tomava. A experiência do BPBF oferece aprendizados relevantes para quem busca pensar processos de participação em políticas públicas.

Palavras-chave: políticas públicas; participação; gestão associada; modelos de gestão; organizações sociais.

Introducción: participación y políticas públicas

Mientras que en Europa la reflexión sobre los procesos participativos impulsados por el Estado lleva décadas¹, en América Latina esta indagación es reciente, ya que emerge con fuerza luego de la recuperación de la democracia (Rofman, 2013). Entre la perspectiva europea y latinoamericana existe, además, una diferencia de enfoque: los europeos contextualizan sus análisis en la crisis de la democracia representativa (Restrepo, 2003; Gaventa, 2004; Font y Blanco, 2005; Mascareño Quintana, 2008; Montecinos, 2009), mientras que en América Latina se pone el foco en “los modelos de gestión de políticas públicas en el marco de mecanismos de articulación entre el Estado y las instancias organizadas de la sociedad civil” (Rofman, 2013: 2).

En esta dirección, y concentrándose particularmente en Argentina, Rofman (2013) planteará como un momento relevante la reforma neoliberal de los 90, la

¹ Gugliano (2004) ha sistematizado el recorrido de estos debates en el campo académico.

cual puso en cuestión la matriz Estadocéntrica desde la cual se pensaban las políticas de desarrollo, abriendo así “nuevos espacios tanto para la intervención del sector privado, a través de las políticas de privatización y desregulación, como también para la sociedad civil, que comenzó a asumir nuevos roles en la gestión de las políticas sociales” (Rofman, 2013: 2)².

En lo que refiere específicamente al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, diversas publicaciones analizan la interacción Estado- sociedad civil en las políticas públicas implementadas por el organismo entre 2003 a 2015 (Gradin, 2012; Perelmiter, 2012; Vázquez, 2013; Gradin, 2014; Vázquez, 2014; Longa, 2015; Vázquez, 2015; Longa, 2019). Estos trabajos han investigado la participación de los movimientos sociales en la gestión del Estado y sus políticas públicas (Gradin, 2012; Gradin, 2014; Vázquez, 2014; Longa, 2015); se han preguntado por el tipo de relación que se construye entre movimientos sociales y Estado (Longa, 2019) e indagaron las características de las políticas públicas definidas como participativas (Vázquez, 2015).

El análisis presentado en este artículo es una contribución a esta línea de reflexión sobre modelos de relación Estado-instancias organizadas de la sociedad civil que menciona Rofman (2013). Mientras los trabajos citados indagan el vínculo del Estado con movimientos sociales, la novedad de este artículo es que pone foco en la relación que el Estado tuvo con organizaciones sociales, lo cual ha sido menos estudiado.

Autonomía-subordinación como eje para pensar la participación en la política pública

Comparto con diversos autores (Restrepo, 2003; Gaventa, 2004; Sirvent, 1999; Gugliano, 2004; Mascareño Quintana, 2008; Montecinos, 2009) el concebir la participación como el ejercicio real de poder en la determinación de la propia vida, así como un ejercicio de poder social en la definición del rumbo que deben seguir las instituciones y la sociedad en su conjunto.

En lo que respecta a la indagación de la participación en las políticas públicas, Gándara (2015) y Mastrini (2015) proponen el eje autonomía- subordinación³ a fin de analizar el vínculo entre funcionarios (el Estado) y organizaciones sociales. En igual dirección, diversos autores plantean diferenciar entre lo que denominan participación instrumental (Pérez Brito, 2004), simbólica (Sirvent, 1999) o neoliberal (Restrepo, 2003) y la participación real (Sirvent, 1999).

² Este mismo es planteado por Arcidiácono (2011), quien destaca el rol de los organismos internacionales en este proceso.

³ Longa (2019) toma este eje (cooptado-autónomo) para indagar el vínculo entre movimientos sociales y Estado. El autor analiza la experiencia de dos organizaciones sociales surgidas “desde abajo”, una de las cuales se mantuvo por fuera de los gobiernos kirchneristas (el Frente Popular Darío Santillán) y otra (el Movimiento Evita) que se incorporó a dichos gobiernos.

En este artículo me apoyo en la diferencia propuesta por Sirvent entre participación simbólica y real. Para Sirvent (1999), “la participación simbólica se refiere a acciones que ejercen poca o ninguna influencia sobre la política y la gestión institucional, y que generan en los individuos y grupos la ilusión de un poder inexistente; es el <como sí> de la participación” (Sirvent, 1999: 129). Esto es, la participación simbólica remite a prácticas en las cuales no se persigue la modificación de las relaciones de poder sino, más bien, a una *participación subordinada* a los intereses y objetivos de quien convoca, pensando sobre todo en la legitimación de las autoridades formalmente elegidas (Pérez Brito, 2004)⁴. Por el contrario, Sirvent (1999) destaca que “la forma real de participación tiene lugar cuando los miembros de una institución o grupos influyen efectivamente sobre todos los procesos de la vida institucional y sobre la naturaleza de las decisiones” (Sirvent, 1999: 129), lo cual supone “ejercer el poder real en el proceso de toma de decisiones de la política institucional, sus objetivos y estrategias de acción, la implementación de las decisiones y la evaluación de la performance institucional” (Sirvent, 1999: 129). De este modo, “la participación real de una mayoría de la población también denota un cambio en quién decide, qué se decide y a quién se beneficia; es decir, un cambio en la estructura de poder” (Sirvent, 1999: 129).

A fin de precisar qué tipo de participación acontece en una práctica, María Teresa Sirvent (1994; 1999) propone una serie de preguntas simples a formularse: “quién participa, cómo, a través de cuáles mecanismos; en qué áreas de la vida institucional; con cuáles productos, son interrogantes aplicables al estudio de toda situación de participación social y proveen orientación para determinar las estrategias o el abordaje participativo” (Sirvent, 1994: 91-92)⁵.

La política pública a analizar: el Banco Popular de la Buena Fe (BPBF)

El Banco Popular de la Buena Fe (BPBF) fue una iniciativa que propuso trabajar el microcrédito desde la educación popular y planteó como uno de sus objetivos la promoción de una comunidad organizada a fin de favorecer la participación de las personas en las problemáticas de su localidad.

La institucionalización del BPBF en el Ministerio de Desarrollo de la Nación se da en 2006, con la aprobación de la Ley de Microcrédito y la creación de la Comisión Nacional de Coordinación del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social (CONAMI).

Con la creación de la CONAMI se legitima y potencia el trabajo que el BPBF venía realizando en el Ministerio desde el año 2002, primero en la Dirección

⁴ Restrepo (2003) destaca que el neoliberalismo da un lugar destacado a la participación. Ahora bien, lo hace para abaratar los costos de la política, responsabilizando a las comunidades por su suerte, incluso llevándolas a competir entre sí por recursos.

⁵ Para más detalle ver Sirvent (1994).

Nacional de Desarrollo Comunitario y luego, a partir del año 2004, como parte del Plan Nacional Manos a la Obra. En estos espacios el programa llevó adelante la misma propuesta que profundizará a partir de 2006.

Entre 2006 y 2009 el BPBF será la línea de trabajo más importante de la CONAMI, pero en 2010 esta situación se modificará. El BPBF tendrá menos recursos para sus iniciativas y será cuestionado tanto por el coordinador de la CONAMI como por la militancia política partidaria vinculada al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En 2013, cansado de estas disputas, renunciará el director del BPBF. Institucionalmente el BPBF dejará de existir⁶. No habrá más fondos para promover los procesos asociativos de las organizaciones.

La propuesta administrativa, conceptual y metodológica del BPBF

El BPBF surge como propuesta de trabajo en torno al microcrédito⁷ a mediados del año 2002, cuando Marta Arriola⁸ sistematiza la experiencia desarrollada durante dos años en la asociación Barrios del Plata y elabora una capacitación destinada a organizaciones sociales interesadas en implementar el microcrédito en sus territorios, las cuales no tenían experiencia previa en la temática⁹.

Desde sus inicios, el BPBF construyó su propia demanda y tuvo el desafío de legitimar sus acciones en el Ministerio. En este escenario, la conducción del BPBF entendió que era necesario no sólo mostrar a los funcionarios la importancia de la política, sino construir un “nosotros” que, llegado el caso, pudiera defenderla. En este impulso de lo asociativo confluyen el convencimiento político y una necesidad práctica, ya que la defensa de la iniciativa requería entidades “fortalecidas” y “organizadas”.

Resumo la propuesta conceptual, administrativa y metodológica¹⁰ del BPBF pues sirve de contexto para comprender la propuesta participativa que el programa hizo a las organizaciones participantes.

En lo que respecta a lo conceptual, el manual del promotor de 2010 plantea que el BPBF se desarrolla “desde una concepción que conjuga Microcrédito, Educación Popular y Economía Social como pilares de la construcción de una Patria para Todos”. Estas nociones, más la referencia a la *comunidad organizada*, constituyen los conceptos claves de la iniciativa.

La búsqueda de generar una comunidad organizada y la promoción de la economía solidaria se conciben como parte de un mismo proyecto político

⁶ Este proceso lo analizo en el artículo “Análisis de políticas públicas desde una mirada comunicacional” (en prensa).

⁷ El microcrédito es un “pequeño monto” de dinero entregado a una persona para que desarrolle un proyecto productivo.

⁸ En ese momento Arriola trabajaba en la Dirección Nacional de Desarrollo Comunitario.

⁹ Según datos sistematizados en la publicación “De Vuelta en Pie” (2007), el 97% de las organizaciones participantes no tenía experiencia de trabajo en microcrédito o economía social.

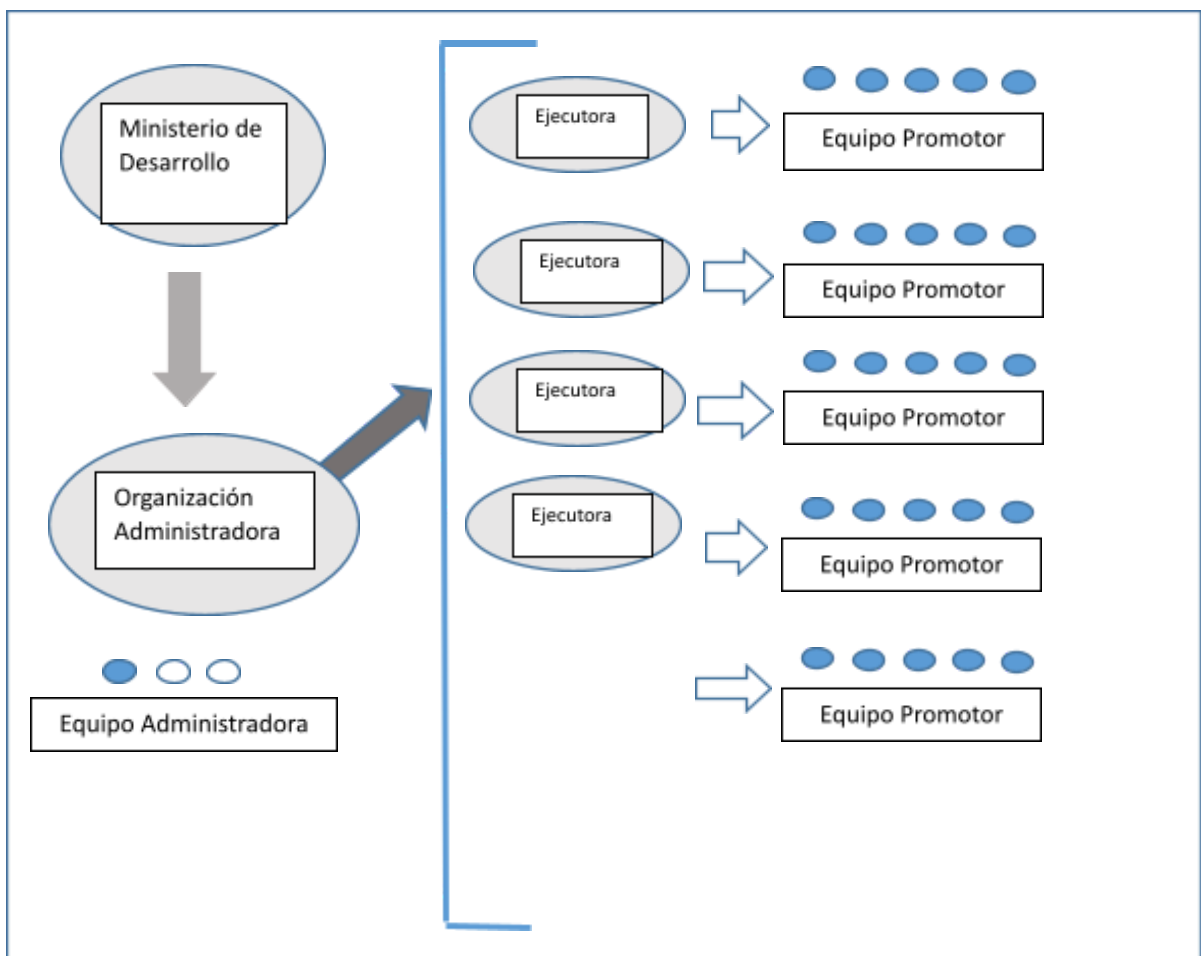
¹⁰ Tomo como referencia el “Manual del Promotor”, el cual fue de uso interno y tuvo publicaciones impresas en los años 2007 y 2010. Una narración de circulación pública puede encontrarse en el libro “De Vuelta en Pie” (2007).

(“una Patria para Todos”) a militar¹¹. El microcrédito es una herramienta más en esta búsqueda, de allí que se tenga una concepción integral de él y sea tan relevante trabajar la dimensión económica como la política y la cultural.

Esta labor militante se concibe como un proceso educativo, el cual se propone pensar en el marco de la educación popular. Esto nos permite comprender la importancia dada a la metodología.

En lo que refiere a lo administrativo, el BPBF se vincula a través de un convenio (un expediente) con una organización social que asume el rol de “administradora” y es la única responsable ante el Ministerio de la rendición de los fondos recibidos.

Cuadro 1: Lógica administrativa del BPBF



La “administradora”, a su vez, convoca a otras organizaciones sociales, llamadas “ejecutoras” (o “banquitos”), quienes efectivamente entregan el microcrédito en territorio¹². Para llevar adelante su labor, las “ejecutoras”

¹¹ Entre 2002 y 2005 las personas que eran parte de esta propuesta, referentes y promotores, no tenían ingresos por su labor. Esto cambia con la sanción de la Ley de Microcrédito, en 2006.

¹² Una “administradora” inicia con 5 “ejecutoras” y 2 de esos 5 “banquitos” pueden ser gestionados por la organización “administradora”.

conforman un equipo de 5 “promotores”. El equipo nacional no forma parte de la elección de las “ejecutoras” ni de los “promotores”, aunque sí ofrece criterios para su elección¹³.

El convenio que formaliza el vínculo del Estado con la “administradora” estipula montos concretos. Las administradoras reciben fondos para recursos humanos (un coordinador, un administrativo y un capacitador), gastos operativos y gastos de capacitación¹⁴. Mientras que las “ejecutoras” reciben recursos para conformar un “capital semilla” (dinero a prestar), gastos operativos y recursos humanos (becas para 5 promotores). El monto destinado a recursos humanos, gastos operativos y capacitación son administrativamente un subsidio, a diferencia de lo que ocurre con el “capital semilla”, que permanece en la organización¹⁵.

El BPBF propuso a las organizaciones una metodología de trabajo común y capacitó¹⁶ en ella a los promotores seleccionados por las “ejecutoras”. A continuación, sintetizo la propuesta que se formulaba a los “banquitos” e implementaban los promotores:

- a. Los emprendedores entran al BPBF en grupo de 5 personas que deben conformarse a partir de su propia iniciativa. El promotor no organiza grupos.
- b. Los emprendedores conforman una garantía solidaria. Todos son garantes de la devolución del crédito que toma cada miembro del grupo.
- c. Una vez conformado el grupo, comienzan el trabajo con un promotor, quien desarrolla no menos de 7 encuentros semanales en los cuales tendrán que estar todos los emprendedores presentes. En esas reuniones semanales, denominadas “7 pasos”, el promotor trabajará a partir de una serie de herramientas metodológicas¹⁷ (línea de la vida, comparación entre un banco tradicional y el BPBF, la casita del BPBF y la carpeta de proyectos) el vínculo entre los integrantes, la comprensión de la propuesta del BPBF y los proyectos económicos de cada prestatario para ver su viabilidad.
- d. Una vez que el promotor considera que el grupo está listo para recibir el crédito, pasa a una instancia denominada “semana de entrenamiento”. En esta instancia, otro promotor comprueba que se haya logrado la garantía solidaria y que los proyectos sean viables.

¹³ Respecto a la “ejecutora”, el BPBF pide que la organización tenga trabajo comunitario/barrial, aunque no necesariamente en economía social, y que esté inserta en sectores populares. Respecto a los promotores, personas con experiencia previa en el trabajo comunitario, preferentemente educadores populares.

¹⁴ Se piensa que la tarea de la “administradora” no es sólo rendir, sino también acompañar el proceso de las “ejecutoras”.

¹⁵ El Ministerio exige que el dinero esté en un banco del sistema financiero formal y que cada movimiento de entrega y recupero de préstamos esté registrado en una cuenta bancaria, lo cual posibilita su auditoría.

¹⁶ Había tres instancias de capacitación a cargo del equipo nacional: una inicial, antes de comenzar el trabajo; una de proceso, a los tres meses de iniciar la experiencia; y una final, para evaluar lo hecho.

¹⁷ La propuesta del BPBF contempla qué trabajar cada día de reunión y ofrece la herramienta metodológica a emplear por el promotor.

- e. Cuando los integrantes del grupo acceden al dinero, lo invierten en aquellos insumos o herramientas que hayan definido en la carpeta de proyecto¹⁸. Se espera que de los ingresos del proyecto se pague la cuota.
- f. Con el emprendimiento en marcha, el prestatario tiene como responsabilidad devolver semanalmente la cuota y para ello concurre a reuniones de “vida de centro”. En ellas el BPBF propone que no sólo realice el pago, sino que también participe de un espacio de encuentro de todos los prestatarios en el cual indagar la marcha de los emprendimientos, analizar la realidad local, capacitarse, celebrar, etcétera.
- g. El plazo de devolución del préstamo se pauta durante el trabajo con el grupo, aunque en los créditos iniciales se establece siempre en 6 meses. Una vez que todo el grupo devuelve el préstamo, está en condiciones de pedir un re-crédito por un monto mayor al crédito inicial, que puede devolverse hasta en un año. En caso de optar por el re-crédito, nuevamente se vuelve a trabajar con el grupo todas las instancias metodológicas descritas anteriormente.

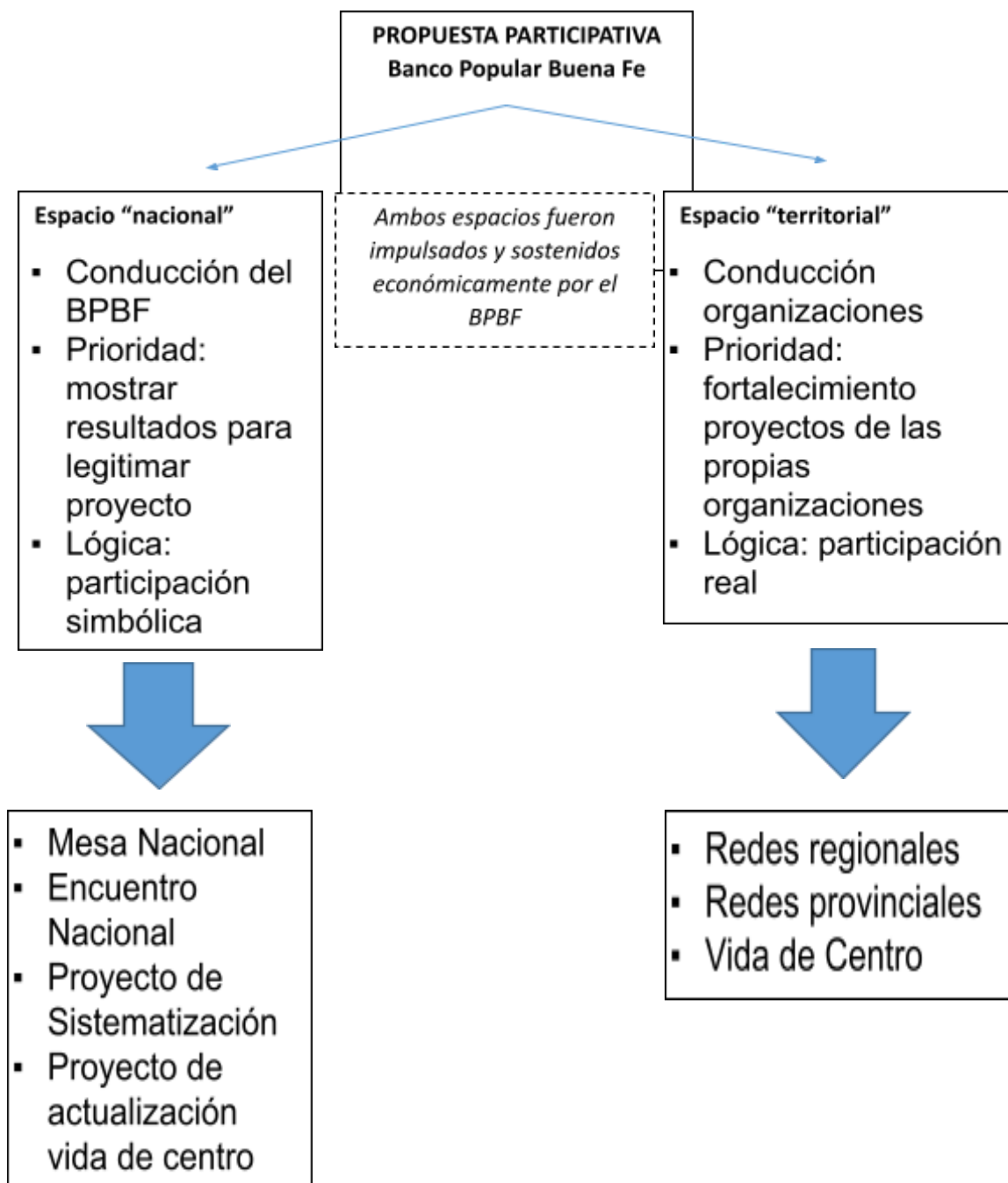
Hasta aquí una síntesis de las concepciones que guiaron al BPBF, la forma administrativa que ideó para llevar adelante su propuesta y la metodología de trabajo que propuso a las organizaciones.

La lógica participativa del BPBF

El BPBF se propuso explícitamente como objetivo promover la participación de quienes eran parte de la iniciativa. Hubo dos lógicas diferentes a través de las cuales se alentó la participación, una vinculada a lo que voy a denominar el “espacio territorial” y otra en lo que llamaré el “espacio nacional”. El *cuadro 2* resume qué prácticas se propusieron en cada espacio y un pequeño punteo de sus características.

¹⁸ En la carpeta se resume el proyecto, contemplando los costos, cómo se venderá y la ganancia que dará el emprendimiento.

Cuadro 2: Propuesta participativa del BPBF



El "espacio territorial"

El BPBF eligió a las organizaciones administradoras con las cuales trabajar, pero no condicionó la selección de las organizaciones ejecutoras ni de los promotores. Ofreció criterios para realizar estas elecciones y confió en su aplicación.

El énfasis del BPBF en el vínculo con las organizaciones estuvo en la propuesta de trabajo que formuló: desarrollar procesos participativos en sus territorios¹⁹, estuvieran estos ligados a lo económico o a problemáticas barriales.

Las “ejecutoras” eran mayoritariamente organizaciones barriales que trabajaban en cuestiones vinculadas a la salud, la cultura o la educación. El BPBF les dio autonomía para que tomaran “el banquito” como una herramienta más para desplegar su propio proyecto político en el territorio, articulándolo con las acciones que ya realizaba.

La “vida de centro” se concibió como un espacio “propio” de trabajo de cada organización²⁰. Esto es, un espacio en el cual el BPBF no interviene. Recién en 2009, cuando algunas organizaciones planteen la “vida de centro” como una dificultad²¹, el BPBF elaborará propuestas metodológicas para este espacio.

Similar lógica guio las propuestas de fortalecimiento de “Redes regionales” (2008) y, luego, “Redes provinciales” (2010). A través del “Plan de Fortalecimiento de Redes Regionales” el BPBF alentó y financió la conformación de 7 redes regionales, inexistentes hasta ese momento: Buenos Aires, Dos Orillas, Centro, NEA, NOA, Cuyo y Patagonia.

Las organizaciones de cada región se reunieron, pero no lograron visualizar qué hacer en términos regionales, por lo cual acordaron avanzar en acciones provinciales. El BPBF no intervino en el proceso.

En las provincias donde las “administradoras” lograron desarrollar una actividad significativa, el proyecto dejará como novedad el surgimiento de “redes provinciales”. Estas redes comenzarán a reunirse con asiduidad y el BPBF decidirá acompañarlas, primero a través de la asistencia del equipo técnico a las reuniones convocadas como un miembro más y, posteriormente, generando un “Plan de Fortalecimiento de redes provinciales”, el cual financiaba las reuniones y las iniciativas definidas por la propia “red provincial”²².

Cuando uno contempla las características de estos espacios, observa que fueron promovidos y financiados por el BPBF, pero luego las propias organizaciones fueron las que precisaron autónomamente qué hacer en ellos, incluso con limitaciones.

Un indicador no menor de esto es que cada organización “ejecutora” y cada “red provincial” desarrolló procesos y acciones totalmente diferentes entre sí;

¹⁹ Este impulso de lo asociativo fue distintivo del BPBF. Otras propuestas abordaje del microcrédito, incluso en el Ministerio de Desarrollo, plantearon líneas individuales de crédito.

²⁰ Esto nos permite comprender por qué las herramientas metodológicas ofrecidas van desde el ingreso de los grupos de prestatarios al “banquito” hasta la entrega del crédito.

²¹ En una encuesta interna del BPBF realizada en 2009 surge que para el 57% de las organizaciones la “vida de centro” era un problema.

²² Un ejemplo de este proceso es la Red Provincial de Mendoza. En el primer plan de fortalecimiento, a nivel provincial se lleva adelante un gran encuentro de organizaciones y promotores (300 personas). Los referentes evalúan que el encuentro salió muy bien y deciden sostener el espacio. En el siguiente plan de fortalecimiento avanzan en “Foros Regionales del BPBF” a realizarse en distintos municipios, promoviendo en cada uno el encuentro de autoridades locales, referentes de organizaciones, promotores y prestatarios para analizar cómo potenciar la economía social. Este proceso desembocará en la creación de una Ley de Economía Social en la provincia, con una activa labor de la red provincial.

otro indicador de la autonomía es la emergencia de la “vida de centro” como problema.

En estos “espacios territoriales”, el BPBF ofreció criterios para orientar las acciones, pero siempre respetó la decisión de las organizaciones. Cuando fue posible, generó con ellas instancias de diálogo²³.

“El espacio nacional”

Las acciones vinculadas al “espacio nacional” fueron guiadas por una lógica diferente. La narración del “Encuentro Nacional del BPBF”²⁴ posibilita describir las características de esta lógica.

El encuentro nacional era una iniciativa organizada por el BPBF a la cual se invitaba a referentes de “administradoras” y promotores de “ejecutoras” de todo el país, los cuales eran elegidos por las propias organizaciones en función de un cupo precisado equitativamente por el BPBF. Se desarrollaba durante 3 días en los cuales había encuentros de trabajo (reuniones grupales y plenarios), un gran acto central en el cual hablaban autoridades y referentes, una salida turística para conocer la localidad en la cual se estaba, y una noche de fiesta (baile).

Lo que ocurría en el encuentro era definido por el equipo del BPBF. No había instancias formales de trabajo con las organizaciones previamente al encuentro ni posteriores a él. El equipo nacional garantizaba que se cumplieran los objetivos definidos. Preciado lo que iba a ocurrir, se proponía a las organizaciones que recomendaran a promotores como coordinadores y narradores de lo trabajado por los grupos²⁵.

Similar lógica tuvo el proyecto de “sistematización de experiencias” (2007) y “cartillas para la vida de centro” (2010). Para la sistematización de su experiencia, el BPBF contrató a un equipo asesor, con el cual acordó el tipo de producto a realizar (un libro) y la dinámica de trabajo a proponer²⁶. Una vez definido el encuadre y el producto, el BPBF invitó a promotores y referentes de organizaciones a sumarse al proyecto y hacer su aporte.

El proyecto “cartillas para la vida de centro” se lleva a cabo en el marco de la “red nacional”. Se trabajó en 4 comisiones coordinadas por el equipo del BPBF,

²³ En la provincia de San Luis se construyó un espacio con las organizaciones en el cual dialogar cómo llegar a todas las localidades de la provincia con el “banquito”, fortaleciendo a organizaciones ejecutoras para que pudieran ser administradoras.

²⁴ Los “Encuentros Nacionales del BPBF” se hicieron todos los años entre 2003 y 2009.

²⁵ En los últimos encuentros concurren entre 2500 y 3000 personas, por lo cual había casi 100 grupos de trabajo. El equipo del BPBF eran unas 10 personas y estaban abocadas a coordinar toda la logística del encuentro.

²⁶ El inicio del proceso fue en un encuentro nacional de dos días. Allí se propuso una primera guía para la sistematización de la experiencia que se ajustó a partir de las intervenciones de los participantes. Con esta guía, promotores y referentes hicieron las entrevistas en sus territorios. Pasados unos meses, se generaron dos instancias de encuentro regionales en las cuales se evaluaron los avances y la significatividad de la guía. El cierre del proceso se hizo en un nuevo encuentro nacional. La escritura del libro estuvo a cargo del equipo asesor contratado.

las cuáles serán encargadas de abordar una temática particular: comunicación, comercialización, bancos rurales y formación política. Definido esto, se invitará a las organizaciones a convocar a referentes y promotores que puedan aportar sus saberes y experiencias²⁷ en el marco de este encuadre, garantizando el equipo del BPBF la producción de la cartilla.

En estas prácticas del “espacio nacional” no existe un espacio formal de análisis y toma de decisiones junto a las organizaciones que posibilite hablar de una participación real. Lo que tenemos es una decisión del BPBF respecto a qué se va a hacer y, precisado ese encuadre, una invitación a las organizaciones a apropiarse de la iniciativa y aportar saberes, información y trabajo.

Señalada la inexistencia de un espacio formal de análisis y toma de decisiones colectivas, es relevante decir que el BPBF mantuvo un diálogo informal permanente con las organizaciones, con una marcada predisposición a la escucha. Cada 15 días un miembro del equipo del BPBF viajaba a territorio y, además de ofrecer capacitación, se encontraba con las organizaciones para escucharlas y conocer cómo venía la implementación de la política. Al volver del viaje, esta persona se reunía con el coordinador del programa para compartirle lo vivido, así como también los avances, límites y propuestas de las organizaciones.

Esta comunicación informal le permitió a la conducción del BPBF “captar el pulso” de lo que iba ocurriendo en el territorio y estar atento a los emergentes. El BPBF recogía información, la procesaba, cotejaba lo reflexionado informalmente con las organizaciones y respondía con acciones (propuestas). No es llamativo, así, que las propuestas realizadas fueran muy bien recibidas por las organizaciones y hubiera un deseo de ser parte de ellas. No resultaban “ajenas”.

Por último, la iniciativa de conformar una “Mesa Nacional del BPBF” (2009) se dio a continuación del “Plan de Fortalecimiento de Redes Regionales” (2008). La conducción del BPBF propuso inicialmente que el espacio estuviera conformado por dos o tres representantes de cada región, pero ante la imposibilidad de armar estas redes regionales, los referentes fueron invitados al espacio por la conducción del BPBF. Las reuniones eran pensadas y coordinadas por la conducción del BPBF. Este fue el espacio que mayores dificultades presentó para ser “apropiado” por las organizaciones.

²⁷ Se generarán reuniones presenciales de trabajo en las cuales los promotores llevarán los recursos que empleaban y se compartirá y reflexionará sobre la experiencia. El equipo del BPBF coordinará estos espacios, sistematizará los aportes y, en función de esto, elaborará las cartillas.

Un balance de la propuesta participativa

En los “espacios territoriales” el BPBF alentó a las organizaciones a llevar adelante procesos participativos y brindó las condiciones materiales para que esto ocurriera. Las organizaciones tuvieron total libertad para desplegar su propia búsqueda.

Las organizaciones que fueron parte del BPBF eran muy diversas entre sí, no sólo respecto a la temática en la cual trabajaban, sino también en su experiencia de trabajo territorial y formación de sus integrantes. Para algunas lo participativo y lo asociativo eran parte de su propuesta antes del BPBF, mientras que para otras esto significó una novedad²⁸. Más allá de las dificultades manifestadas por algunas organizaciones, hubo cientos de procesos organizativos muy interesantes, desde la recuperación de un basural para generar una plaza, hasta la creación de un espacio común de venta que era atendido por todos los emprendedores de un banquito.

El BPBF fue un espacio de encuentro para la comunidad. La metodología del BPBF “forzaba” la existencia de reuniones colectivas y en ese encuentro iban pasando cosas; algunas motivadas por los promotores, y otras por iniciativas de los propios emprendedores. Muchas personas fueron, por primera vez, protagonistas de un proceso organizativo²⁹. Un gran logro del BPBF fue movilizar, despertar interés y politizar, en el sentido de generar interés en lo común.

El BPBF fortaleció a las organizaciones “ejecutoras”. El financiamiento recibido no sólo les permitió sostener el trabajo en torno al microcrédito, sino también otras propuestas. Para muchas instituciones fue la primera vez en que podían contar con un ingreso anual que les permitía proyectarse.

Para las organizaciones “administradoras”, el BPBF también significó una herramienta para fortalecer su propuesta. Al igual que las “ejecutoras”, recibieron un ingreso constante que les permitió sostener un equipo de trabajo. Por otra parte, en tanto podían tener dos “banquitos” (“ejecutoras”), contaban con la posibilidad de desplegar su propuesta en un territorio y, además, la oportunidad de conectarse con organizaciones que les parecían interesantes e iniciar un trabajo común. Esta invitación a construir una “red de trabajo local” fue muy bien aprovechada por varias administradoras; y menos por otras.

En lo que respecta a las “redes regionales”, la iniciativa no logró prosperar. Sin embargo, este anhelo de generar instancias de encuentro de organizaciones decantó en el surgimiento de “redes provinciales”.

²⁸ Lo más común para las organizaciones era ofrecer una propuesta, fueran talleres o un espacio de apoyo educativo, pero no había experiencia en generar procesos de participación.

²⁹ Podemos conectar esto con la idea de “escuela de participación”.

Las “redes provinciales” que lograron sostener un espacio de encuentro y realizar acciones significativas serán consideradas por parte de los gobiernos provinciales y/o municipales locales como un actor territorial legítimo. Y esto será beneficioso para las “administradoras”, ya que tendrán nuevas fuentes de financiamiento e, incluso, sus referentes serán convocados a sumarse a los gobiernos locales.

El BPBF brindó financiamiento a todos estos espacios, pero no intervino en su conformación ni conducción. A las “redes provinciales” el BPBF asistía en calidad de “uno más” de la ronda. La conformación y el sostenimiento de las redes dependieron de que un referente, o un grupo, decidiera apropiarse del espacio y darle vida.

Luego de este recorrido, podemos decir que el BPBF buscó estimular la participación como una necesidad, entendiendo lo asociativo como horizonte y no punto de partida. Generó las condiciones para que se dieran procesos y dio libertad para que los actores encontraran su camino.

Un dato no menor respecto a estos espacios, que nos habla del impacto de esta propuesta, es que permanecieron luego del fin administrativo del BPBF. Las “redes provinciales” continuaron reuniéndose, aun cuando a partir de 2013 dejaron de tener fondos del Ministerio de Desarrollo para hacerlo; y las organizaciones “ejecutoras” siguieron haciendo “banquito”, más allá que formalmente el BPBF había dejado de existir y no estaban obligadas a seguir su propuesta metodológica.

En lo que respecta a los “espacios nacionales”, la propuesta participativa tuvo como intencionalidad legitimar al BPBF como política pública y alentar un sentido de pertenencia, un “nosotros”.

El primer objetivo fue cumplido. Entre 2003 y 2010 el BPBF se legitimó como política en el Ministerio y pudo transformar esa legitimación simbólica en recursos materiales, incrementando todos los años la cantidad de organizaciones participantes y financiando espacios de encuentro de estas organizaciones. Existió una estrategia de difusión de la experiencia³⁰ que permitió que fuera conocida por los funcionarios.

En lo que refiere al segundo objetivo, los “encuentros nacionales” y los proyectos de “sistematización de experiencias” y “cartillas para vida de centro” fueron herramientas que posibilitaron la construcción simbólica de un “nosotros” (“el banquito”). En estos espacios hubo especial atención a la metodología de trabajo, de modo tal que las personas fueran escuchadas y valoradas, generándose intercambios de saberes y experiencia sobre cuestiones vinculadas a su propia realidad. Era un modo de vivir la “mística” del BPBF.

³⁰ El BPBF dio una explícita estrategia de difusión de la propuesta: invitó a las autoridades a los eventos que realizaba, solicitaba reuniones para compartir los avances, y también elaboraba productos (videos y publicaciones) que hacía circular en el Ministerio.

Por último, la “mesa nacional” podemos pensarla como el lugar en el cual el trabajo simbólico de un “nosotros” tenía que transformarse en una realidad organizativa³¹ que pudiera potenciar y sostener el proyecto. Este espacio no cumplió su objetivo.

El BPBF pensó un espacio integrado por representantes de “redes regionales”. Estas nunca se constituyeron y el BPBF conformó el espacio invitando a referentes de “administradoras” con los cuales tenía confianza. La consecuencia de esto fue que lo discutido en la “mesa nacional” no tuvo impacto: los debates, análisis y decisiones que se tomaban en el espacio no era compartido con el resto de las organizaciones “administradoras”, y menos con las organizaciones “ejecutoras”.

El BPBF no generó un instrumento de comunicación formal que llegara a las organizaciones; el interés en “escuchar” lo que sucedía en el territorio no fue correspondido con la preocupación por comunicar/ compartir lo que se iba analizando. La “mesa nacional” fue, así, un espacio aislado, sin articulación con el proceso organizativo que se había impulsado a “nivel territorial”; no había “representación”. Fue un espacio de personas y no organizaciones.

No es menor señalar que cuando las “redes provinciales” se fortalezcan, la “representación” será puesta en cuestión, viéndose el BPBF en la necesidad de habilitar la elección de los representantes en el marco de las “redes provinciales”. Esto ocurrirá en 2011, momento en el cual el BPBF es ya cuestionado en el Ministerio. El resultado de la elección arrojará una renovación del 75% de los referentes que habitualmente concurrían, forzando en las pocas reuniones anuales que se tenían a iniciar un proceso de conocimiento y memoria de lo trabajado hasta el momento. El BPBF dejará de tener interés en este espacio y poco a poco decaerá. El nosotros “simbólico” no pudo concretarse en un nosotros “material”.

La debilidad del espacio será tangible cuando se critique el BPBF en el Ministerio y la situación ya no demande actos de presencia/ visibilidad de la “identidad banquito”, sino acciones en las cuales los actores tengan que organizarse y movilizar sus recursos materiales y simbólicos en defensa del proyecto.

Conclusiones

El modelo de gestión de política pública del BPBF propuso a las organizaciones sociales tanto una relación de autonomía como de subordinación. El BPBF reconoció a las organizaciones autonomía para desplegar su proyecto en el “territorio” y definió un ámbito propio vinculado a la

³¹ En 2010 había unas 130 organizaciones administradoras y más de 1300 organizaciones ejecutoras distribuidas en todo el país.

gestión de la política pública, “el nacional”, en el cual promovió una relación de subordinación.

El aspecto distintivo del BPBF fue la promoción de lo asociativo desde el propio Estado, financiando espacios de encuentro y construcción colectiva. Esta propuesta política atravesó la experiencia³².

La conducción del BPBF respetó el modo de trabajo de las organizaciones sin poner en cuestión el tipo de relación que construían con la comunidad u otras organizaciones, esto es, las características del proceso participativo que llevaban adelante en el “territorio”. El único énfasis del BPBF, lo innegociable, estuvo en el respeto de la metodología de entrega del microcrédito, la cual se entendió como algo “propio”. Esta metodología promovía lo asociativo y, además, posibilita el recupero de lo entregado³³. En lo que consideró el territorio de un “otro”, el BPBF no intervino; y, cuando se sumó, lo hizo como un actor más.

Respecto a la propuesta participativa que el BPBF llevó adelante en lo que consideró *su* territorio, el “espacio nacional”, el análisis me lleva a plantear que se trató de una participación simbólica (Sirvent, 1999).

Los “encuentros nacionales”, el “proyecto de sistematización” y “las cartillas para la vida de centro” fueron propuestas que tenían un tiempo³⁴ y objetivo claro; incluso un cierto producto a lograr. Estas actividades fueron instancias pensadas para legitimar al BPBF en el Ministerio, difundiendo lo que se hacía y alentando la conformación de “un nosotros”. Estas iniciativas no surgieron de un espacio de análisis y toma de decisión colectiva; más bien, el BPBF escuchaba a las organizaciones y, en función de ello, proponía una acción a realizar, definiendo el producto y el proceso a llevar adelante. Una vez acotadas estas cuestiones, se compartía la propuesta con las organizaciones y se las invitaba a que aportaran y contribuyeran al proceso. Los productos elaborados recogían esos aportes.

El espacio de la “mesa nacional” es el más complejo de pensar, ya que es una acción diferente a las tres anteriores. Se trata de un proceso, y no una acción puntual; y no hay definido un producto y proceso con claridad, como sí había en las otras instancias.

El BPBF pensó una dinámica de participación compuesta por diversos espacios asociativos articulados entre sí: la “vida de centro”, que encuentra a los promotores de las organizaciones ejecutoras con los prestatarios; la red conformada por las organizaciones ejecutora y la administradora, que reúne a todos los promotores con los referentes de las administradoras; la red

³² Para implementar “el banquito” la organización administradora tenía que vincularse con otras organizaciones (ejecutoras), conformando una “red”; las organizaciones ejecutoras armaban un equipo de trabajo de 5 promotores; los emprendedores entraban en grupo de 5 personas y antes de la entrega del microcrédito vivían un proceso para consolidarse como grupo; los distintos grupos de emprendedores (entre 30 y 60 personas) se reunían semanalmente en la “vida de centro”; las organizaciones administradoras se reunían en la “red provincial”; y era un anhelo que hubieran “redes regionales”.

³³ A nivel nacional hubo un 97% de recupero de los microcréditos entregados.

³⁴ Cada expediente tiene que ser rendido en un año. Eso establece un plazo concreto de ejecución. Si no se rinde el expediente, no se pueden recibir nuevos fondos.

provincial, que relaciona a las administradoras de una provincia; y la red regional, que vincula a las administradoras de una región. La mesa nacional sería la última instancia de esta lógica asociativa.

La principal dificultad que tuvo “la mesa nacional” fue su representatividad. Fue un espacio conformado por referentes de organizaciones invitados por la conducción del BPBF, lo cual generó desconexión entre este espacio y el resto de los espacios de participación de las organizaciones.

Las personas que asistían a las reuniones de la “mesa nacional” no compartían lo dialogado con otras organizaciones, salvo aquellos que eran parte de redes provinciales activas, por lo cual los análisis, debates y dificultades de la política no eran puestos en común con las “administradoras”, y menos con las “ejecutoras”. Lo llamativo fue que el BPBF no generó herramientas comunicacionales para que lo discutido en el “espacio nacional” fuera compartido con el resto de las organizaciones.

El BPBF tuvo una gran capacidad de escucha, pero no de comunicación. La información de lo que ocurría en los territorios llegaba al equipo de conducción del BPBF. Había un diálogo constante con las “administradoras”; las instancias de capacitación posibilitaban saber qué estaban viviendo los promotores y las “ejecutoras”; existían instancias de encuentro (“el encuentro nacional”, “el proyecto de sistematización” y “la elaboración de la cartilla”) de diversos promotores que permitían visualizar logros y dificultades comunes; y, finalmente, la presencia en las redes provinciales facilitaba captar el pulso de lo que estaba ocurriendo con las administradoras de una provincia. Esta intención de “escuchar” no fue correspondida con la intención de “compartir” lo que se iba procesando a partir de la escucha; al menos no a través de espacios o herramientas formales.

El BPBF promovió la asociatividad sin poner en discusión cómo se daban los procesos participativos en torno a ella. No lo hizo en los espacios que consideró “de otro” y tampoco en el propio. ¿No tuvo tiempo de hacerlo?, ¿no quiso? ¿Cómo pensar el rol de la educación popular en el proceso cuando lo participativo no fue objeto de reflexión? ¿Es casualidad que la educación popular y la participación sean las categorías menos desarrolladas en los documentos que narran su propuesta de trabajo?

Respecto a los aprendizajes, es muy significativo que mientras las prácticas que estuvieron orientadas por una lógica de participación real (“vida de centro”, “red de organizaciones de la administradora” y “redes provinciales”) continuaron una vez que el BPBF dejó de promoverlas y financiarlas; aquella vinculada a una participación simbólica (“la mesa nacional”), se disolvió y no hubo interés de las organizaciones en sostenerla. ¿Es posible construir un colectivo que sostenga y defienda una propuesta sin un proceso de participación real?

La experiencia analizada nos muestra la diferencia entre un “nosotros simbólico” y un “nosotros real”, esto es, un colectivo con capacidad de acción

articulada. La participación simbólica que el BPBF desplegó en la “mesa nacional” no favoreció el objetivo de construir un colectivo que defienda la política.

Otro aprendizaje es que los procesos organizativos requieren de personas que dediquen reflexión y tiempo para promoverlos; también requiere de recursos. La participación no es espontánea, está animada y promovida por personas concretas. Esto es muy claro en la experiencia que narramos de las redes provinciales, donde sólo fueron activas aquellas en las cuales alguien se hizo cargo de promoverlas.

Sostener un espacio organizativo y participativo no sólo es un esfuerzo, demanda también formación. La emergencia de la “vida de centro” como problema nos indica que muchas organizaciones necesitaban un espacio formativo en el cual reflexionar sobre la participación y tener herramientas para desarrollarla. Generar un espacio de encuentro y crear las condiciones para que se sostenga en el tiempo es relevante, pero no suficiente.

La propuesta participativa en “territorio” buscó el protagonismo de promotores y prestatarios. El espacio de “vida de centro” estaba pensado como lugar de encuentro de personas que estaban en un mismo proceso (el emprender) y que potencialmente podían reconocer desafíos y necesidades comunes, no sólo de los emprendimientos, sino también de su realidad local. Lo que ocurrió en esos espacios dependió, como señalamos, de las habilidades de los promotores, así como también del impulso de los emprendedores. Esta apuesta a sostener un espacio que es parte de un proceso es un aporte interesante para pensar el diseño de políticas públicas participativas.

Los procesos asociativos y participativos son complejos, sobre todo en lo que respecta a la articulación entre distintos espacios asociativos existentes. Se requiere un trabajo específico para sostener los vínculos y que la información, debates y análisis circule en sentido ascendente, descendente y horizontal. Los procesos comunicacionales juegan un rol clave en esta dinámica.

Más allá de las críticas que pueda hacerse al BPBF, fue una política que indudablemente promovió lo asociativo, generando vínculos que eran inexistentes entre personas y organizaciones, a partir de los cuales emergieron procesos y productos muy significativos. Esta propuesta, además, se desplegó en un contexto que podemos pensar complejo, como son los años siguientes a la crisis de 2001.

La experiencia del BPBF puede ser relevante de cara al futuro, en tanto demuestra la potencia que tiene la promoción de espacios asociativos y también marca las dificultades para alentar espacios participativos reales en los cuales discutir las políticas públicas entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

Referencias bibliográficas

- Arcidiácono, P. (2011). El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: entre el <deber ser> de la participación y la necesidad política. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 51, 153-176.
- Font, J. y Blanco, I. (2005). ¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 31, 163-188.
- Gándara, S. (2015). La madre de todas las batallas. Un examen crítico de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. En *Anuario Facultad de Ciencias Humanas*, Universidad de la Pampa, año XII, volumen 12.
- Gaventa, J. (2004). Strengthening Participatory Approaches to Local Governance: Learning the Lessons from Abroad, *National Civic Review*, 16-27.
- Gradin, A. (2012). Militar el Estado: las prácticas de gestión del Movimiento Barrios de Pie en el Programa de Promotores para el cambio social durante el periodo 2005-2008. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Año 2, N° 3.
- Gradin, A. (2014). Estado y mediaciones sociales: El estilo de gestión del Movimiento de Desocupados Barrios de Pie en el territorio (Argentina 2002-2011). *Revista Estudios*, N° 32, 49-78.
- Gugliano, A. (2004). Democracia, participação e deliberação. Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. *Civitas, Revista de Ciências Sociais*, Vol. 4 número 2, 257-283.
- Longa, F. (2015). Estado, gobierno y sociedad en el ciclo kirchnerista: miradas desde el Movimiento Evita. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Longa, F. (2019). ¿Cooptados o autónomos? Notas para revisar -y reorientar- los estudios entre movimientos sociales y Estado en la Argentina contemporánea”. *Revista SAAP*, Vol. 13, N° 2, 257-282.
- Macareño Quintana, C. (2008). Relación entre el Estado descentralizado y la sociedad civil territorial: contexto, bondades y limitaciones en América Latina”. *Economía, Sociedad y territorio*, Vol. VIII, N° 27, 587-637.
- Mastrini, G. (2015). La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina y la reforma estructural a los sistemas de medios en América Latina. Conferencia de lanzamiento del Centro de Pensamiento en Comunicación y Ciudadanía, Universidad Nacional de Colombia.
- Ministerio de Desarrollo Social de La Nación (2009). “De vuelta en Pie”, sistematización de la experiencia del BPBF.



Montecinos, E. (2009). El presupuesto participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 44, 145-174.

Perelmiter, L. (2012). Burocracia, pobreza y territorio. La política espacial de la asistencia en la Argentina reciente. Preparado para presentar en las VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de General Sarmiento 24 y 25 de abril de 2012, Los Polvorines, Buenos Aires.

Pérez-Brito, C. (2004). Participación para el desarrollo: un acercamiento desde tres perspectivas". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 30.

Restrepo, D. (2003). Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 25, 87-124.

Rofman, A. (2013). La participación ciudadana: clave de comprensión de las experiencias de interacción entre la sociedad civil y el Estado. Novena Conferencia Regional de América Latina y el Caribe de la Sociedad Internacional de investigación del Tercer Sector (ISTR) Santiago de Chile, 28 al 30 de agosto de 2013.

Sirvent, M. T. (1994). *Educación de adultos: investigación y participación*. Coquena Grupo Editor S.R.L.

Sirvent, M. T. (1999). *Cultura popular y participación social. Una investigación en el barrio de Mataderos (Buenos Aires)*. Editorial Miño y Dávila.

Vázquez, M. (2013). En torno a la construcción de la juventud como causa pública durante el kirchnerismo: principios de adhesión, participación y reconocimiento. *Revista Argentina De Estudios De Juventud*, 1(7). Recuperado de <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/revistadejuventud/article/view/2089>.

Vázquez, M. (2014). «Militar la gestión»: una aproximación a las relaciones entre activismo y trabajo en el Estado a partir de las gestiones de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en Argentina. *Revista Apuntes*, Vol. XLI, N° 74, primer semestre 2014: páginas 71-102. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Vásquez, M. (2015). Entre la movilización y el Estado. Las políticas participativas de juventud en la argentina actual. *Revista Última Década*, N° 43, 163-206. Centro de Estudios Sociales Valparaíso.