

La construcción del microcrédito como política pública: de las organizaciones pioneras al Programa Nacional

Leila Litman¹

Becaria doctoral CONICET - FFyL, UBA²

leilalitman@gmail.com

Introducción

Este trabajo es parte de mi investigación en curso sobre organizaciones sociales que entregan microcrédito en el marco de un programa estatal. Desde el año 2006 con la ley 26.117, la promoción del microcrédito fue definida como política de estado a nivel nacional. En el marco de esta ley se creó el Programa Nacional de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social Padre Carlos Cajade, coordinado por la Comisión Nacional de Microcrédito (CoNaMi), organismo dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Este Programa Nacional -destinado a los sectores más vulnerables de la población que no pueden acceder al sistema financiero formal- es implementado por distintas organizaciones sin fines de lucro (asociaciones civiles, fundaciones, cooperativas), en el marco de un modelo de gestión asociada entre el sector público y el sector privado. En la producción de esta política participaron organizaciones que venían trabajando con microcrédito en el país, que fueron denominadas como las organizaciones pioneras, e intervinieron en el diseño del proyecto de ley de microcrédito y en la elaboración de su reglamentación.

Para dimensionar la relevancia de esta política pública, según datos del año 2012,³ casi seis años después de su implementación, el Programa lleva invertidos 525 millones de pesos y entregó 250 mil microcréditos a 165 mil emprendimientos productivos; en el período se han constituido 1647 organizaciones de microcrédito que coadministran fondos públicos.

Específicamente, en esta ponencia me propongo analizar la construcción del microcrédito como política pública a partir del proceso de demanda de las organizaciones pioneras. El trabajo de estas organizaciones y su articulación con el estado fueron

¹ Mi título de grado es el de Prof. en Ciencias Antropológicas. Actualmente estoy desarrollando mi doctorado en Antropología, en la Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

² Mi proyecto de beca de doctorado se titula "El proyecto (político) de sostener la autogestión. Etnografía de las prácticas cotidianas de promoción del microcrédito en el Área Metropolitana de Buenos Aires". Directora: Dra. María Inés Fernández Álvarez.

³ Estos datos han sido difundidos en el Acto de entrega del microcrédito n°250 mil por la presidenta de la Nación, llevado a cabo en el Museo del Bicentenario, Casa Rosada. Están disponibles también en la página del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación <http://www.desarrollosocial.gov.ar>

condición de posibilidad para que el microcrédito dejara de ser una experiencia eminentemente privada, o mixta en algunos casos, para convertirse en una política de estado a nivel nacional. Analizar esta política pública desde la antropología, posibilita resaltar la complejidad de los procesos de formulación de políticas y las maneras ambiguas y disputadas en que las políticas son construidas, así como también los sentidos que tienen y cómo son experimentadas (Shore 2010).

El proceso de construcción: de experiencia privada a política pública

Desde fines de la década de 1980 se observan en la Argentina experiencias ligadas a la entrega de microcréditos (Muñoz 2006); sin embargo, es a fines de 1990 que éstas empiezan a multiplicarse y cobrar notoriedad en el contexto de implementación de las políticas neoliberales que trajeron como consecuencia el crecimiento de la desocupación y la pobreza. Estas políticas implicaron un proceso de reestructuración económica que consistió, entre otras cosas, en la privatización de empresas públicas, la apertura del mercado, la desregulación de algunos bienes y servicios y la flexibilización y precarización de las condiciones laborales (Kulfas 2003).

Las primeros proyectos de microcrédito en el país fueron promovidos principalmente por el sector privado (Curat et al 2005); los autores mencionan como ejemplos la Fundación Pro Vivienda Social, la Fundación Emprender, Cáritas Quilmes y el Banco Mundial de la Mujer en Córdoba. Existieron también algunos proyectos de carácter mixto, es decir, de articulación entre el sector público y el privado, y desde los años 2001 y 2002 se implementaron los primeros programas de microcrédito desde el estado (Muñoz 2006, Doudtchitzky y Koberwein 2010). Estas primeras experiencias de microcrédito en el país, principalmente las experiencias de trabajo de las posteriormente denominadas òrganizaciones pionerasö, se constituyeron en condición de posibilidad para la producción de esta política pública.

Entre las llamadas òrganizaciones pionerasö pueden mencionarse la Asociación Civil Horizonte, el Banco Social Moreno, el Banco Popular de la Buena Fe, la Red Gesol, Grameen, Myrar, Norte Sur y Cauqueva. El trabajo de algunas de ellas venía desarrollándose desde fines de la década de 1980, como es el caso de la Red Gesol, otras comenzaron años más tarde, en la década de 1990 y en los años 2001, 2002, en un contexto de creciente pobreza, desempleo y desigualdad. Aunque de características y perfiles heterogéneos óunas ligadas a la iglesia católica, otras al municipio o a ONGs internacionales-, estas organizaciones entregaban microcréditos a sectores de bajos

recursos y por lo general realizaban también actividades de seguimiento y acompañamiento. Entre estas experiencias, en el Banco Social Moreno y el Banco Popular de la Buena Fe participaban actores públicos y privados; en el primer caso a nivel municipal como un programa que se ejecutaba dentro del ámbito del Instituto de Desarrollo Económico Bonaerense de Moreno (IDEB Moreno) -asociación civil integrada por empresarios, emprendedores de la economía social y representantes del municipio, cuya comisión directiva está presidida por el intendente-, y se implementaba junto con el Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL) de Moreno (Muñoz 2006). En el segundo caso, como un programa estatal implementado a nivel de la localidad por organizaciones no gubernamentales y siguiendo el modelo del Banco Grameen⁴ (Koberwein y Doudtchitzky 2007), es decir, entregando microcréditos con garantía grupal y de la palabra.

En el 2006, estas organizaciones que venían trabajando con microcrédito participaban ya de un espacio en el que realizaban actividades impulsando la institucionalización del microcrédito (Muñoz 2006) y demandando para ello la intervención del Estado. En esta dirección, el trabajo de Ruth Muñoz sobre microfinanzas en Argentina, en el que analiza la experiencia de la Asociación Civil Horizonte, señala:

Un directivo de la experiencia manifestó que el objetivo de Asociación Civil Horizonte no es aumentar su alcance sino que la idea es ser casos testigos para mostrar que es posible hacer lo que hacemos y que el Estado lo adopte como política pública y que organizaciones como nosotros y otras similares puedan participar del diseño de esas políticas (2006: 92).

Las organizaciones de microcrédito comenzaron entonces a demandar al estado su intervención en esta materia, reclamando por una legislación que institucionalizara y promoviera el microcrédito a nivel nacional.⁵ Estas organizaciones impulsaron la realización del Primer Congreso Nacional de Microcrédito en el 2005; lo que tenía lugar en el marco del Año Internacional del Microcrédito declarado por las Naciones Unidas,⁶ que promovía el desarrollo de programas de microcrédito en todo el mundo.

El Primer Congreso Nacional de Microcrédito se realizó en agosto de 2005 en la Cámara de Diputados de la Nación y además de las organizaciones de microcrédito participaron autoridades nacionales y provinciales. Durante ese año se desarrollaron también tres

⁴ El caso del Banco Grameen es una de las experiencias de mayor relevancia a nivel mundial, que expandió el microcrédito como herramienta de alivio de la pobreza.

⁵ En el 2004 se constituyó la Red de la Mesa Federal de Microcrédito, y en el 2005 la Mesa Nacional de Organizaciones de Microcrédito para el Desarrollo Productivo.

⁶ Resolución 53/197 del 22 de febrero de 1999.

asambleas preparatorias para el Congreso, una en la ciudad de La Plata, otra en la de San Miguel de Tucumán y una tercera en la ciudad de San Martín (Mendoza).⁷ Las organizaciones de microcrédito impulsaron también la realización de jornadas de debate que posibilitarían conseguir la sanción de la ley. Entre estas instancias pueden mencionarse las «Primeras Jornadas Nacionales de Microcrédito para el desarrollo productivo» (realizadas en la Ciudad de Buenos Aires, en noviembre de 2005); las «Segundas Jornadas Nacionales de microcrédito para el Desarrollo Productivo» (realizadas en Junín, en noviembre de 2006); la «Jornada de Intercambio para el proyecto de Ley Nacional de Promoción del Microcrédito (realizada en el Auditorio de la Cámara de Diputados de la Nación, en marzo de 2006) y la «Jornada de Intercambio para la Reglamentación de la Ley Nacional de Promoción del Microcrédito» (realizadas en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, en agosto de 2006).⁸

Estas iniciativas de las organizaciones de microcrédito que demandaban la sanción de una ley abrieron un espacio de disputa y negociación desde el que se definió una política de estado a nivel nacional. En el marco de relaciones de hegemonía que configuran los límites posibles desde los que las personas se movilizan y demandan (Grimberg 1997, 2009, Manzano et al 2008, Fernández Álvarez 2010),⁹ estas organizaciones construyeron los espacios de debate y los instalaron en un ámbito privilegiado para lograr su demanda, el Congreso de la Nación. Este proceso logró finalmente la intervención del estado que definió el microcrédito como política pública a nivel nacional. Las organizaciones de microcrédito intervinieron en la formulación del proyecto de ley¹⁰ y participan hoy en la implementación del Programa Nacional de Microcrédito. La producción de esta política pública nacional incorporó muchos elementos del trabajo de las organizaciones «pioneras», como las actividades de formación y acompañamiento y la articulación entre organizaciones no gubernamentales y organismos estatales en la implementación del Programa. Como resultado de este proceso, muchas de estas organizaciones se

⁷ Fuente: <http://www.mesafederal.com.ar/>

⁸ Fuente: <http://www.gesol.org.ar/microcredito/microcredito.htm>

⁹ Estos trabajos recuperan la categoría de hegemonía de E. P. Thompson para analizar las relaciones entre los sectores subalternos y el estado.

¹⁰ «Red Gesol viene impulsando al sector de la Economía Social desde hace ya 20 años, y en ese marco luchando por una legislación para el mismo, en donde la Ley de Microcrédito promulgada en el 2006, es la confluencia de la voluntad política de este gobierno y el reconocimiento al sector por los logros concretos con el desarrollo de una herramienta para la lucha contra la pobreza. Es de destacar que las instituciones de la Red Gesol fueron sujeto de consulta por parte de las autoridades del Ministerio de Desarrollo Social y de los legisladores, tanto en los debates previos a su redacción, como así también en lo concerniente a su reglamentación». Fuente: <http://www.gesol.org.ar/microcredito/microcredito.htm>

convirtieron en referentes del microcrédito en la Argentina como la Asociación Civil Horizonte¹¹ y el Banco Social Moreno (Muñoz 2006).

A partir de lo desarrollado me interesa plantear en este trabajo la necesidad de abordar la ley y el Programa de Microcrédito como resultado de un proceso de demanda y negociación entre las organizaciones de microcrédito y el estado. Como sostienen Muzzopappa y Villalta, ñanciar esas normas y reglamentos en su proceso de producción nos lleva a apreciarlos no sólo como punto de partida para una nueva forma de institucionalidad (í), sino también como resultante de procesos en los cuales distintos agentes y especialistas ejercían presiones, defendían sus intereses, y problematizaban aspectos de una realidad que contribuían a crearö (2011: 33).

La conquista de una ley

En junio de 2006 es sancionada la ley 26.117 de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social, que establece la creación del Programa Nacional de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social ñPadre Carlos Cajadeö, la Comisión Nacional de Coordinación del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social (CoNaMi),¹² el Registro Nacional de Instituciones de Microcrédito y el Fondo Nacional para la ejecución del Programa de Promoción del Microcrédito. El Programa -que fue incluido como parte del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social ñManos a la Obraö-¹³ establece la promoción, en el ámbito nacional, del desarrollo de los emprendimientos de la Economía Social, la búsqueda por fortalecer a las instituciones de microcrédito, el fomento de la organización popular y el impulso al ñdesarrollo localö.

Impulsada por la entonces senadora Alicia Kirchner y el entonces diputado nacional Mariano West,¹⁴ actualmente son 22 las provincias que se han adherido a la ley 26.117

¹¹ Algunos integrantes de esta Asociación Civil han escrito dos libros, que son utilizados como material de consulta por organizaciones y funcionarios: Carbonetto S. Gioia S y Solís M. (2001) *Experiencias de microcrédito al sector de Autoempleo Precario Urbano en el Obispado de Quilmes*. Solís M. Carbonetto S. (2005) *Sector informal: la autogestión de los microcréditos. El modelo de gestión aplicado por Cáritas* (Muñoz 2006:72).

¹² La CoNaMi es un organismo desconcentrado del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que depende actualmente de la Secretaría de Economía Social.

¹³ Con la resolución N° 2476/2010 del Ministerio de Desarrollo Social, el Programa de Microcréditos (al igual que los otros que componen el Plan ñManos a la Obraö) quedará bajo la marca registrada Argentina Trabaja.

¹⁴ Actual intendente del Partido de Moreno. Se desempeñó como diputado nacional entre los años 2005 y 2009.

apoyando y promoviendo esta política pública¹⁵ (no lo han hecho la provincia de San Luis y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). El objetivo de la ley, según se explicita en su texto, consiste en la promoción y regulación del microcrédito, a fin de estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de organizaciones no lucrativas de la sociedad civil que colaboran en el cumplimiento de las políticas sociales. Este objetivo presupone una definición de lo que es microcrédito, una delimitación de los destinatarios y un modo de pensar las relaciones con las organizaciones sociales que intervienen en este campo. En esta ponencia me detendré sólo en este último punto.

Como ya se mencionó, las organizaciones que tenían una trayectoria de trabajo con microcréditos participaron del proceso de formulación de esta ley; lo que para algunos autores fue considerado un aspecto innovador (Putero 2011). Estas organizaciones fueron denominadas pioneras y se constituyeron a partir de su demanda al estado- a la vez que fueron constituidas desde los organismos estatales, como sujetos políticos, como interlocutores legítimos habilitados a participar en la construcción de esta política. Los saberes específicos que detentaban estas organizaciones pioneras, que incluían la experiencia de trabajo con microcrédito con quienes iban a devenir en la población objeto de dicho programa estatal así como también la experticia, el saber hacer con una metodología de trabajo particular, se constituyeron en medios técnicos -siguiendo el planteo de Inda, los saberes son en sí mismos medios técnicos que posibilitan la intervención en procesos sociales- (2011:16)- que posibilitaron y legitimaron su intervención en el proceso de construcción del microcrédito como política pública.

Hoy, las organizaciones pioneras, y también otras organizaciones como cooperativas, fundaciones, mutuales, implementan el Programa Nacional de Microcrédito, a partir de la llamada gestión asociada, entendida como la articulación entre el sector público y el privado. Específicamente, el Programa se implementa a partir de tres modalidades de gestión asociada: el Banco Popular de la Buena Fe, los Consorcios de Gestión Local y las Redes de Gestión Asociada. La primera funciona con la metodología de la garantía solidaria y en base a dinámicas basadas en la educación popular. El Banco Popular de la Buena Fe es gestionado por ONGs y formaba parte anteriormente de una línea de trabajo del Plan Nacional Manos a la Obra del Ministerio de Desarrollo Social. La segunda

¹⁵ Desde el discurso gubernamental, el microcrédito es entendido como una herramienta estratégica para el desarrollo de la Economía Social y como una herramienta de distribución del ingreso, dentro de un modelo económico de crecimiento con inclusión, que fue planteado en una línea de continuidad con las políticas de estado desarrolladas desde el año 2003.

modalidad, los Consorcios de Gestión Local son espacios en los que de forma articulada, funcionarios de nivel municipal o provincial y organizaciones que trabajan con microcrédito planifican y gestionan proyectos de microcrédito. Por último, las Redes de Gestión Asociada son grupos de organizaciones óasociaciones civiles, fundaciones- que operan con microcrédito, en general, con una trayectoria previa de trabajo.

El modelo de ògestión asociadaö ha sido entendido no como una tercerización de funciones del estado sino como òun desafío en la generación de trabajo articuladoö y como òuna nueva forma de institucionalizar una política públicaö (Putero 2011). Retomando el planteo de Shore, òlas políticas algunas veces crean nuevos conjuntos de relaciones entre individuos, grupos o nacionesö (2010:31), en este caso, las relaciones entre organismos ó ámbitos estatales ócomo los municipios- y las organizaciones sociales se construyen, desde el discurso gubernamental, como una ònueva institucionalidad en la relación Estado-Sociedad Civilö.¹⁶ Esta relación Estado-Sociedad Civil es compleja y requiere ser problematizada, pues no pueden separarse como ámbitos escindidos con una frontera delimitada. Me interesa mencionar dos ejemplos breves para abrir la reflexión sobre este punto e ilustrar la compleja articulación entre las organizaciones de microcrédito y los organismos estatales. El primero, un integrante de la Asociación Civil Horizonte ócomo ya se mencionó, organización òpioneraö-, autor de los dos libros mencionados como material de consulta de los funcionarios que implementan esta política, es hoy el Director Nacional de la CoNaMi. El otro ejemplo, el diputado nacional Mariano West, impulsor de la ley 26.117, como intendente de Moreno entre 1995 y 2003, presidía el IDEB y por lo tanto, fue parte integrante de la experiencia del Banco Social Moreno.¹⁷

Estas referencias invitan a pensar el estado, no como una entidad abstracta sino en relación a personas concretas, con sus trayectorias e intereses, que actúan en el marco de instituciones y organismos estatales específicos. Son estas personas las que formulan e implementan las políticas públicas.

¹⁶ *Nuestra palabra tiene crédito. Primer Congreso Latinoamericano de Microcrédito.* Ministerio de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación. Argentina, 2011.

¹⁷ òEl diputado [Mariano West] otorgó mucho valor a la elaboración y aprobación de la Ley nacional de promoción del microcrédito (26.117) del 2006. ¢Construimos esa ley gracias al aporte y la perseverancia de las organizaciones, y en realidad le dimos un marco legal a un proyecto que estaba legitimado mucho antesªañadióö. Fuente: <http://www.moreno.gob.ar/noticia.aspx?id=5236>. Nota del 17/11/2010

Consideraciones finales

Me interesa señalar aquí algunas cuestiones de relevancia que se desprenden del desarrollo de este trabajo, no a modo de cierre sino como ejes de indagación en los que me propongo profundizar.

Un primer eje consiste en analizar el proceso de producción de la política pública de microcrédito, en el que ésta se construyó como objeto de demanda de las organizaciones pioneras y de disputa con los organismos estatales. En este sentido, se vuelve imprescindible recuperar la experiencia, el trabajo y la trayectoria de estas organizaciones así como también las instancias de encuentro, articulación y los espacios de negociación con los organismos estatales.

Un segundo eje de indagación se centra en problematizar la separación entre estado y organizaciones sociales a partir de considerar que los límites entre ambos se diluyen en la producción de esta política: las mismas personas que participaron en las experiencias de las organizaciones pioneras integraron también los organismos estatales vinculados al Programa de Microcréditos. Es necesario entonces interrogar la validez de esta frontera que sitúa en un polo, al estado y en el otro, a las organizaciones que integran la sociedad civil (Carenzo y Fernández Álvarez 2011). Esta separación, que se sostiene también en el discurso gubernamental como una nueva institucionalidad en la relación Estado-Sociedad Civil, se desvanece en el análisis empírico, pues tal separación es una construcción (Ferguson y Gupta 2002). Propongo, siguiendo a los autores, interrogar esta oposición, abandonando una mirada del estado que lo sitúa por encima y escindido de la sociedad y a su vez, a ésta como exterior al estado. No puede entenderse, entonces, la política pública de microcrédito como una acción, un programa, que baja del estado a la sociedad. Analizar las condiciones históricas, sociales y políticas que posibilitaron que organizaciones que venían trabajando con microcrédito pudieran ingresar al estado y negociar una ley de microcrédito, así como también indagar en las tradiciones políticas de las personas que integran, alternativamente, estas organizaciones y los organismos estatales vinculados al Programa Nacional de Microcrédito, puede contribuir a problematizar lo que a priori se define como separado: el ámbito del estado y el de la sociedad civil.

Bibliografía

-Carenzo S. y Fernández Álvarez M.I (2011) "El asociativismo como ejercicio de gubernamentalidad: cartoneros/as en la metrópolis de Buenos Aires". *Revista*

Argumentos, Estudios críticos de la sociedad. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México D.F. Año 24 N° 65 pp. 171-193.

-Curat P., Lombardi J. y J. Lupano (2005) *Microfinanzas. El subdesarrollado caso argentino a la luz de la experiencial latinoamericana.* Disponible en www.planetfinance.org

-Doudtchitzky, S. y A. Koberwein (2010) *El microcrédito como política social y como proyecto político: confianza, participación y compromiso en el Banco Popular de la Buena Fe.* Buenos Aires, Antropofagia.

-Ferguson, J. y A. Gupta (2002). Spatializing states: toward an ethnography of neoliberal governmentality. *American Ethnologist* 29 (4): 981-1002.

-Fernández Álvarez, M.I. (2010) *La productividad en cuestión. La formación de cooperativas en el proceso de recuperación de empresas en la Ciudad de Buenos Aires.* En: Cross, C. y Berger, M. (Comp.) *La producción del Trabajo Asociativo: Condiciones, Experiencias y Prácticas en la Economía Social.* Ediciones CICCUS.

-Grimberg, M. (1997) *Demanda, negociación y salud. Antropología social de las representaciones y prácticas de trabajadores gráficos (1984-1990).* Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Oficina de Publicaciones del CBC, UBA.

-Grimberg, M. (2009) *Poder, políticas y vida cotidiana. Un estudio antropológico sobre protesta y resistencia social en el Área Metropolitana de Buenos Aires.* *Revista de Sociología e Política*, Curitiba. V. 17 N° 32, pp. 83-94.

-Inda, J. X. (2011) *Análisis de lo moderno: una introducción.* *Tabula Rasa* N°14: 99-123. Bogotá, Colombia.

-Koberwein, A. y S. Doudtchitzky (2007). *¿Transmitir o producir conocimientos? Un análisis comparativo de la implementación de una política social a nivel local.* *Cuadernos de Antropología Social* N°25:133-150. Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

-Kulfas, M. (2003) *El contexto económico. Destrucción del aparato productivo y reestructuración regresiva.* En Hecker, E. Kulfas, M. Sanchez, F. Briner y Cusmano, *Empresas Recuperadas.* CABA, Secretaría de Desarrollo Económico, GCBA.

-Manzano, V., M. I. Fernández Álvarez, M. Triguboff y J. J. Gregorio (2008). *Apuntes para la construcción de un enfoque antropológico sobre la protesta y los procesos de resistencia social en Argentina.* En Grimberg, M., Fernández M. J. y M. I. Fernández Álvarez (comp.) *Investigaciones en Antropología Social.* Bs. As. Coedición FFyL-Antropofagia.

- Muñoz, R. (2006) Alcance de las Microfinanzas para el Desarrollo Local. Microcrédito en el Conurbano Bonaerense: un análisis de casos. Tesis de Maestría en Economía Social (ICO-UNGS).
- Muzzopappa, E. y C. Villalta (2011). Los documentos como campo. Reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales. *Revista Colombiana de Antropología* Vol. 47 (I): 13-42
- Putero, L. (2011) ¿La promoción del microcrédito como herramienta de promoción de la Economía Social? *La revista del CCC*. Edición 12, Año 4. Disponible en Internet <http://www.centrocultural.coop/revista/exportarpdf.php?id=247>. ISSN 1851-3263.
- Shore, C. (2010) ¿La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la formulación de las políticas? *Antípoda* N°10: 21-49.