

Políticas públicas y organizaciones artísticas comunitarias en Argentina. El caso del Circuito Cultural Barracas y la CONAMI

Public policies and community arts organizations in Argentina. The case of Circuito Cultural Barracas and CONAMI

Clarisa Inés Fernández

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Universidad Nacional de La Plata, Argentina
clarisainesfernandez@gmail.com

Recibido: 18/12/2020

Aceptado: 07/04/2021

Formato de citación:

Fernández, C. (2021). "Políticas públicas y organizaciones artísticas comunitarias en Argentina. El caso del Circuito Cultural Barracas y la CONAMI". *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, 91, 114-128, <http://apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/cifernandez.pdf>

Resumen

El presente trabajo propone un análisis de la articulación entre las organizaciones artísticas comunitarias y el Estado en Argentina, a partir del caso del Circuito Cultural Barracas y el Programa de Microcréditos de la Comisión Nacional de Microcréditos dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. A partir de un trabajo de corte cualitativo, el artículo reconstruye brevemente el origen del Programa y la trayectoria del grupo artístico, para luego desarrollar un análisis de su articulación a partir de dos dimensiones que en la práctica se verán integradas: la económica y la político-institucional. En ese sentido, este trabajo busca ser un aporte tanto para el campo de estudios de las políticas públicas, como para el abordaje crítico de los fenómenos artísticos colectivos.

Palabras clave

Políticas públicas, organizaciones artísticas comunitarias, microcréditos.

Abstract

This paper proposes an analysis of the articulation between community artistic organizations and the State in Argentina, based on the case of Circuito Cultural Barracas and the Microcredit Program of the National Microcredit Commission dependent on the

Ministry of Social Development of the Nation. Starting from a qualitative work, the article briefly reconstructs the origin of the Program and the trajectory of the artistic group, to then develop an analysis of its articulation based on two dimensions that in practice will be integrated: economic and political -institutional. In this sense, this work seeks to be a contribution both to the field of public policy studies and to the critical approach to collective artistic phenomena.

Keywords

Public politics, community arts organizations, microcredits.

1. Introducción

El presente artículo propone el análisis de la articulación entre el Estado y las organizaciones artísticas comunitarias en Argentina a partir de un caso concreto: el proyecto artístico del Circuito Cultural Barracas (CCB) y el Programa de Microcréditos de la Comisión Nacional de Microcréditos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

El objetivo del artículo es identificar y analizar las instancias de trabajo compartido entre los agentes estatales y los referentes de esta organización, a partir de estudiar los mecanismos de génesis, diseño e implementación de dicha política. En ese recorrido, en una primera instancia haremos una breve reconstrucción y caracterización del Programa de Microcréditos. Luego, haremos lo propio con la organización Circuito Cultural Barracas. En el apartado de análisis pondremos en juego los datos recabados para analizar críticamente los procesos de articulación descriptos. Finalmente, concluiremos con una serie de ideas que profundicen ciertos aspectos analizados.

La pregunta central que guía este artículo se orienta a comprender los modos en que las políticas públicas (particularmente las políticas culturales o que están destinadas al sector cultural) pueden (o no) convertirse en dispositivos que potencien los proyectos artísticos comunitarios, fundamentalmente en su dimensión productiva-territorial. En este sentido, nos interesa dar cuenta de las estrategias que el vínculo “Estado-organizaciones” genera para promover procesos de desarrollo territorial en los barrios en donde estas organizaciones se emplazan.

El artículo está estructurado en tres partes: en la primera presentaremos el Programa de Microcréditos, dando cuenta de su funcionamiento, estructura y características principales. En la segunda parte, haremos lo propio con el Circuito Cultural Barracas, a partir de una breve descripción de su surgimiento, desarrollo y actividad actual. Finalmente, en la tercera parte analizaremos el vínculo que se establece entre el organismo y la organización a partir de su trabajo conjunto con el Programa.

2. Decisiones metodológicas

Este trabajo se realizó a partir de una metodología de corte cualitativa con un modelo flexible (Marradi, Archenti y Piovani, 2007). En relación con las técnicas de recolección de datos, realizamos una serie de entrevistas semi estructuradas (Scribano, 2008), tanto a los agentes estatales que formaron parte del programa en sus inicios como aquellos que se encuentran gestionándolo en la actualidad. A partir de estas entrevistas pudimos reconstruir el proceso de surgimiento del Programa como las transformaciones clave del mismo a lo largo del tiempo, específicamente aquellas referidas al sector cultural.

Por otro lado, realizamos entrevistas semi estructuradas a los referentes del Circuito Cultural Barracas, donde nos centramos en recuperar las voces de quienes tienen mayor

experiencia en la gestión de recursos y que son, a su vez, los integrantes fundadores del grupo. Todas las entrevistas fueron realizadas durante el mes de noviembre del 2020, en el contexto de pandemia por el COVID-19, a través de la modalidad virtual. Por otra parte, hemos trabajado con fuentes documentales, fundamentalmente normativas provenientes del sector público nacional, a partir de las cuales reconstruimos aspectos centrales de la Ley de Microcréditos y recabamos información respecto al organigrama y la estructura administrativa del mismo.

3. Programa de Microcréditos de la CONAMI

Hacia fines de la década del 90 Argentina estaba atravesando un fuerte periodo de crisis económica e institucional, que se manifestaba en altas tasas de desempleo y pobreza (Svampa, 2005). En ese contexto surgieron manifestaciones populares como los piquetes, que luego se consolidarían como estrategias de lucha de sectores desocupados y sindicales. Estas expresiones encontraron un punto álgido en la llamada “crisis del año 2001”, momento de desestabilización política que implicó la retirada forzosa en helicóptero del entonces presidente radical Fernando De la Rúa, desde el techo de la Casa Rosada (casa de gobierno). En el año 2003 asumió la presidencia Néstor Kirchner, momento en el cual comenzaron a impulsarse desde el Estado una serie de políticas tendientes a combatir las profundas desigualdades sociales y económicas, a la vez que se recuperaban demandas de diversos sectores políticos y sociales, como, por ejemplo, aquellas vinculadas a los derechos humanos (Retamozo y Di Bastiano, 2017).

En ese marco, diversos sectores militantes y sindicales comenzaron a impulsar proyectos para fortalecer a los sectores trabajadores llamados de “autoempleo”, a partir de iniciativas orientadas a la economía popular, colaborativa y asociativa. A partir de estas experiencias previas y en un momento de apertura política se crea la Ley 26.117¹ de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social. La misma contemplaba la formación del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social (PPMC) y una Comisión Nacional de Microcréditos (CONAMI) que se encarga de coordinar el programa como un área descentrada dentro del Ministerio de Desarrollo Social. El programa está organizado en sectores que involucran distintas zonas del país: NOA, NEA, Patagonia, Cuyo, Centro y Buenos Aires (que se subdivide en Conurbano Norte, Sur, Oeste, CABA y Buenos Aires interior). La CONAMI es parte de la Secretaría de Economía Social, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

La Ley entiende a los microcréditos como préstamos para financiar emprendimientos individuales o asociativos de la Economía Social, cuyo monto no exceda una suma equivalente a doce salarios mínimos, vitales y móviles. Los destinatarios pueden ser personas o grupos asociativos de la Economía Social que lleven adelante proyectos productivos. Una de las características distintivas del programa es que habilita la posibilidad de que las organizaciones de la economía social sean administradoras y/o ejecutoras de la operatoria de microcréditos, es decir, que se involucren con el proceso de evaluación, ejecución y seguimiento de cada préstamo y organización solicitante, a la vez que administren el fondo que se constituye con las devoluciones de las cuotas. En ese sentido, el programa establece que además de los fondos de microcréditos que se destinan a cada organización ejecutora y administradora, se le transfiera a dichas organizaciones un 30% más de ese total, con el fin de solventar gastos operativos (es decir, infraestructura, recursos humanos, tiempo de trabajo invertido, etc.).

¹<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/118062/norma.htm>

Por otra parte, la CONAMI cuenta con un *software* interno a través del cual se cargan los datos de cada gestión y se realiza el seguimiento de cada organización ejecutora. Los encargados de este seguimiento son los técnicos y técnicas de cada región, quienes también realizan capacitaciones metodológicas para el armado de los proyectos y el uso del *software*, atienden consultas diarias, realizan visitas a las organizaciones beneficiarias y monitorean la operatoria general de los microcréditos. La figura del técnico/técnica es la encargada de mediar entre la organización y las otras instancias administrativas, como, por ejemplo, la de rendición de cuentas.

Durante los primeros años de funcionamiento del Programa, el sector cultural no formaba parte de los potenciales destinatarios en tanto no se contemplaba su dimensión productiva, como tampoco se tenía en cuenta la “vulnerabilidad del sector”. En el año 2011 ingresó Patricia Fernández a la CONAMI como funcionaria y propuso una reorganización del Programa incorporando la división sectorial (entre las cuáles se incluye la cultural), para que otros sectores pudieran también ser beneficiarios. Según sus palabras:

“Lo que hice fue tratar de organizar además de lo territorial, algunas cuestiones sectoriales y dentro de esas, el teatro comunitario, las radios comunitarias, y otras expresiones artísticas y culturales, tenían que tener fondos de créditos para su sector. Porque si bien a lo mejor los integrantes no eran sectores vulnerables socioeconómicamente, sí la actividad era productivamente vulnerable. Desde el punto de vista socio productivo, y como generador de empleo tenía que ser un sector promovido” (Entrevista a Patricia Fernández, noviembre 2020).

A partir de esta iniciativa, en el año 2013 se convocaron a distintas organizaciones culturales comunitarias con vasta trayectoria en trabajo territorial, para que participen de las reuniones interministeriales donde se debatió la necesidad incorporar al programa otros sectores productivos, en este caso el cultural. Entre esas organizaciones se encontraba el Circuito Cultural Barracas, que se convirtió a partir de aquel año en unidad ejecutora y administradora de microcréditos de la CONAMI. En el siguiente apartado haremos una breve presentación del CCB para luego adentrarnos en el análisis de los procesos de articulación entre el Estado y la organización.

4. Circuito Cultural Barracas

El Circuito Cultural Barracas es una organización artística comunitaria ubicada en el barrio de Barracas (Ciudad de Buenos Aires, Argentina), que comenzó a funcionar como tal en el año 1996. Si bien su orígenes pueden rastrearse desde fines de la década del 80 (Fernández, 2013), es a partir de su establecimiento en el Galpón (su espacio propio) que el proyecto se denominó como Circuito Cultural Barracas. El CCB es uno de los grupos fundadores del movimiento del teatro comunitario en Argentina, junto con Catalinas Sur, que nació en 1983. Con sus más de dos décadas de trayectoria, el CCB se ha consolidado como una organización territorial referente y cuenta actualmente con unos 250 integrantes. El Galpón es el espacio donde se realizan las funciones teatrales, se dictan talleres artísticos, se realizan proyectos de articulación con instituciones del barrio y reuniones con redes nacionales e internacionales. El CCB está conformado como Asociación Civil sin fines de lucro desde el año 2001 y promueve numerosas acciones que podemos enmarcar en un desarrollo productivo local. Dentro de su estructura el grupo cuenta con doce personas que están formalmente empleadas y maneja un presupuesto de entre 6 y 7 millones de pesos anuales, de los cuales el 90% queda en el barrio a través del pago de sueldos, compras en los comercios cercanos,

convenios participativos con instituciones y la promoción de microemprendimientos de los miembros del grupo.

Imagen 1. Frente del Circuito Cultural Barracas



Fuente: Circuito Cultural Barracas

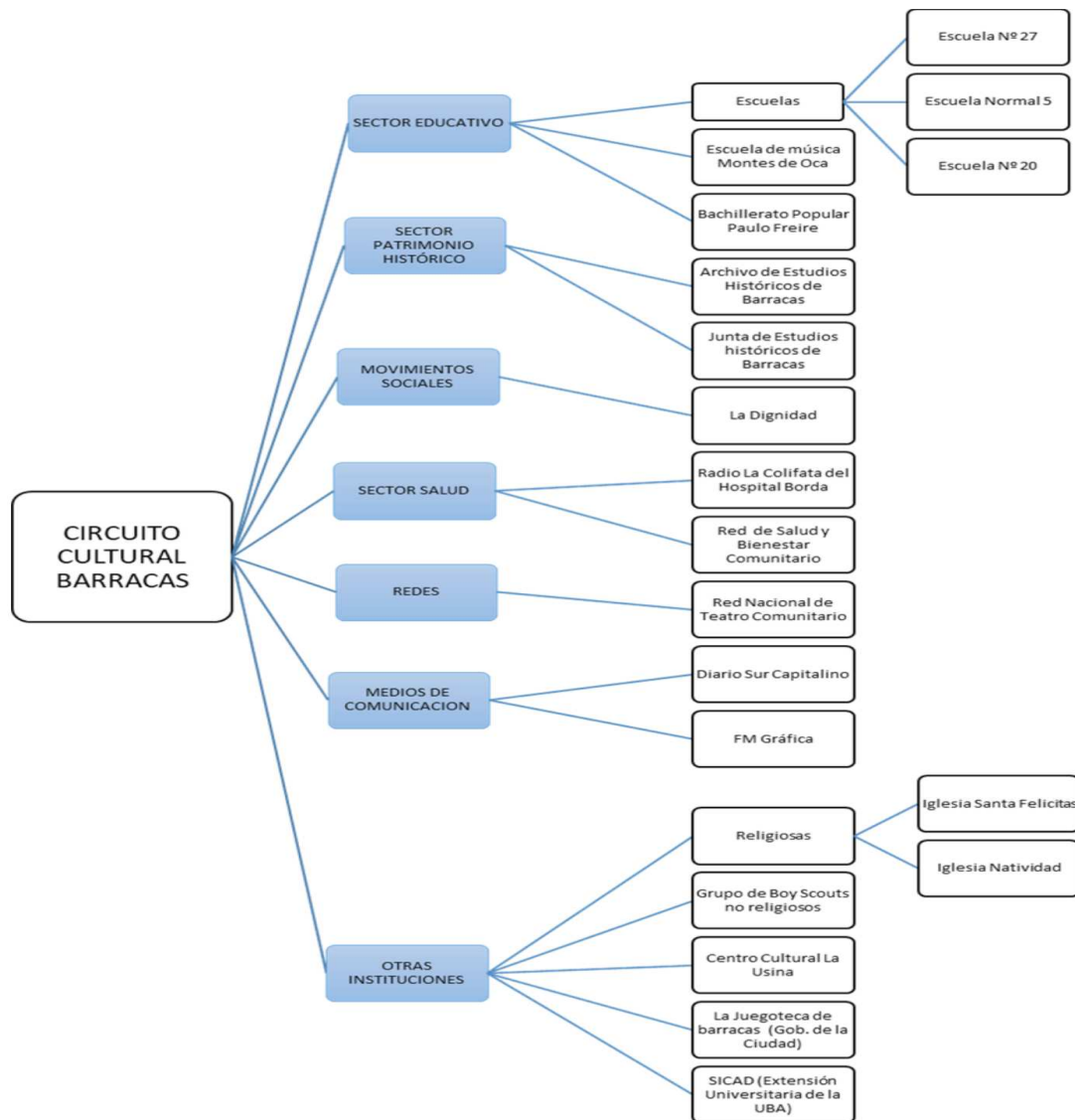
Otra característica distintiva de esta organización es su participación en un entramado complejo y extenso de distintas redes institucionales de anclaje territorial, la cual se puso en evidencia con más claridad durante el periodo de Aislamiento Social y Obligatorio (ASPO) dispuesto por el gobierno nacional a raíz de la pandemia del COVID-19. Este aislamiento comenzó el 20 de marzo del 2020 y tuvo distintos períodos de duración en las distintas provincias del país. Una de las fundadoras del CCB contó al respecto:

“Del sector educativo también tenemos relación con el bachillerato Paulo Freire, que, por ejemplo, ahora que estamos en pandemia ni bien empezó, ellos tienen un bachillerato para gente en situación de calle en la calle San Antonio, y su espacio fue ocupado por gente de la calle que no tenía donde aislarse. Y no tenían lugar para armar los bolsones asique cuando empezó la pandemia les dijimos que vengan acá, que por lo menos sirva para algo. Ellos vienen, traen la mercadería, ponen en bolsa, vienen los chicos del bachi y los reparten (...). Durante la pandemia muchos de los adolescentes del Circuito fueron a colaborar al comedor de la Dignidad. Los adolescentes armaron un comedor de la nada, y trabajaron muchísimo, dieron de comer a más de cien personas 3 veces por semana. Nosotros también tenemos un freezer que les prestamos para que guarden la comida. Y a muchos adolescentes les hizo muy bien poder participar. Tuvieron problemas con el gas y nos comunicamos con la Iglesia Natividad que tiene un grupo de Boy Scouts y que tiene un cura villero que tiene mucho trabajo en el barrio. Y fueron a cocinar a la iglesia para poder dar de comer en el comedor de la Dignidad” (Entrevista a Corina Buzquiaz, noviembre de 2020).

Como se observa en el testimonio, el vínculo del CCB con el barrio es muy fuerte, lo cual se puso particularmente de manifiesto en el contexto del COVID-19. Si bien

existen diferencias notables entre las distintas zonas del barrio (que incluye tanto espacios residenciales como asentamientos), el grupo busca permanentemente reforzar la idea de “Círculo” haciendo hincapié en la importancia de construir una identidad barraquense que “una las distintas barracas”. Esta búsqueda la realiza tanto a través de la organización de eventos –por ejemplo, las fiestas que se realizan en la puerta del Círculo y en las que se convoca a todo el barrio– como de la articulación con distintas instituciones en las diversas zonas que comprende Barracas (vid. Figura 1).

Figura 1. Vínculos construidos por el Círculo Cultural Barracas



Fuente: Elaboración propia.

El Círculo Cultural Barracas se ha vinculado con el Ministerio de Cultura de la Ciudad de Buenos Aires a través de PROTEATRO y la Dirección de Promoción Cultural. Con el Ministerio de Cultura de Nación a través del Instituto Nacional del Teatro y el Programa Puntos de Cultura. Con el Ministerio de Desarrollo Social a través de la Dirección Nacional de Asistencia Crítica, la Dirección Nacional de Juventud y la Dirección Nacional de Experiencias autogestionadas. Con el Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano, a través de la Dirección general de Fortalecimiento de la Sociedad

Civil y la Secretaría de Hábitat e Inclusión. Finalmente, al día de hoy el Circuito es una organización ejecutora y administradora del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social, que analizamos en este artículo.

Dada su gran trayectoria, este grupo fue objeto de análisis de numerosos trabajos académicos. El CCB ha sido examinado de manera descriptiva por Bidegain (2007). Estudios como el de Proaño Gómez (2013) abordaron la estética del Circuito en su obra *Los chicos del Cordel*. Elgohyen (2014) estudió al grupo a partir de la pregunta por los modos de construcción colectiva y la dinámica de trabajo en red. En el caso de Campos Aguilera (2016), la autora pensó el impacto de la práctica del grupo en el desarrollo social del barrio elaborando un extenso trabajo en donde puntualizó los vínculos del CCB con las instituciones barriales, los sectores gubernamentales, privados y medios de comunicación. Sin embargo, no hemos encontrado trabajos que profundicen en los vínculos concretos del grupo con los entes gubernamentales, puntualmente la CONAMI.

El CCB comenzó a trabajar con el Programa de Microcréditos en el año 2013 cuando, como comentamos más arriba, se abrió la posibilidad de incorporar al sector cultural dentro del programa. En aquel momento se convocó al Circuito por su vasta trayectoria territorial –contaba con 17 años de trabajo barrial– y la legitimidad alcanzada por sus referentes, entre ellos, el director teatral Ricardo Talento². El CCB fue una de las pocas organizaciones que “aceptó el desafío” de convertirse en administradora y ejecutora de microcréditos para el sector cultural, junto con la Federación Argentina de Radios Comunitarias (FARCO). A partir de ese momento el CCB se convirtió en organización ejecutora y administradora de fondos de microcréditos, labor que realiza hasta el día de hoy y constituye una de sus fuentes de financiación.

5. ¿Podremos trabajar juntos? El Estado y las organizaciones en acción

En este apartado analizaremos la articulación entre el Programa de Microcréditos de la CONAMI y el CCB a través de dos dimensiones: una *dimensión económica* –donde nos centraremos en el circuito rotativo de fondos– y una *dimensión política-institucional* –que nos permitirá visualizar las interacciones entre el ámbito estatal y la organización–. Estas dimensiones se encuentran imbricadas, por lo cual las separaremos solo para identificar procesos particulares con el fin de volver a integrarlas posteriormente.

5.1. Dimensión económica: multiplicar es la tarea

El CCB constituye una organización con un sólido trabajo territorial, sostenido por una estructura de trabajo donde participan aproximadamente 250 vecinos-actores³, de los cuales doce están formalmente empleados. Dentro de ese equipo reducido el trabajo se divide en áreas, entre las cuales está el área de recursos, gestión y desarrollo, coordinada por Mariana Brodiano, otras de las fundadoras del grupo. Mariana se ha capacitado en materia de gestión, al punto que ya lleva más de quince años trabajando en el tema, se la considera una referente y es consultada por otros grupos y organizaciones a la vez que brinda capacitaciones en gestión. Por otro lado, fue ella quien asistió a la reunión convocada por las autoridades de la CONAMI cuando se lanzó la línea del sector cultural.

²Ricardo Talento es el director general del Circuito Cultural Barracas y posee una vasta trayectoria reconocida tanto a nivel nacional como internacional.

³Los grupos de teatro comunitario argentino están compuestos por vecinos y vecinas de un barrio, ciudad o pueblo que -con excepción de su director o directora- no son profesionales del teatro. Por tal motivo se los suele llamar vecinos-actores, en tanto los une la pertenencia a un mismo territorio y una misma historia común.

El presupuesto anual que maneja la organización es de entre 6 y 7 millones anuales, que se gestionan en su mayoría a través de financiamientos estatales –como los que nombramos en la presentación– pero también con otras instancias de autogestión, como la Red de Amigos del Circuito –a través de la cual se hacen aportes colaborativos voluntarios tanto de los propios integrantes del grupo como de personas externas–, las entradas a las funciones, los eventos, la cantinas y las gorras.

Un rasgo fundamental de la financiación de los microcréditos es que genera procesos de co-gestión entre el Estado y las organizaciones sociales, en tanto el Ministerio no entrega el dinero de los créditos directamente a los solicitantes sino que lo hace a través de distintas organizaciones que administran y/o ejecutan esos fondos. En ese sentido, las organizaciones administradoras y ejecutoras son las encargadas de evaluar a los solicitantes, su trayectoria y confiabilidad como usuario de los fondos. En el caso del CCB, los microcréditos que entrega están destinados a grupos de teatro (comunitario, independientes, etc.), bandas musicales, artesanos, líneas transversales del oficio teatral como vestuaristas, escenógrafos, editoriales, entre otros. Con el dinero que ingresa del Ministerio, el Circuito entrega los créditos y va recibiendo los pagos de los usuarios, que a la vez se van reinvertiendo en la entrega de nuevos créditos.

El CCB recibió del Ministerio, desde 2013 a 2019, un fondo de 3.050.000⁴ pesos argentinos, con los cuales terminó entregando 274 microcréditos por un total de 9.201.298 pesos. Esto es, que se generó una diferencia por recaudación de fondos rotativos de casi 6 millones de pesos, que fueron destinados a promover la dimensión productiva del sector cultural de la región a partir de la entrega de nuevos créditos. En cada entrega de fondos el Circuito adquiere un 30% más para gastos operativos. Durante los primeros años del Programa recibían también otro apoyo económico como organización administradora destinado al fortalecimiento institucional, que se discontinuó desde el año 2016, pero esperan volver a recibir. La implementación de fondos que realiza el Circuito es a través de la línea de créditos asociativos (que se otorgan a partir de la firma de varias personas), la cual se construye a partir de una red de vínculos de confianza y generalmente se difunde por el boca a boca.

En este aceitado mecanismo surge generalmente el problema del desajuste con los tiempos en la entrega de los fondos, ya que, como señala Brodiano:

“los proyectos son por un año, nosotras lo ejecutamos siempre antes de un año y trabajamos con las cuotas de devolución. Cumplido el año el Ministerio nunca cumple en ese tiempo, generalmente. Entonces siempre está el periodo de descalce, que es desde que rendiste el fondo anterior hasta que entra el nuevo fondo (...). Por ejemplo, nosotras ya tenemos todo este año de descalce, porque no entró en nuevo convenio. Es un tiempo de nebulosa” (Entrevista a Mariana Brodiano, septiembre 2020).

Si bien los montos que se entregan por año van variando, siempre se solicita de más porque el CCB tiene mucha capacidad de entrega, mucha demanda y confecciona listas de espera. Por otro lado, tanto los técnicos y las técnicas del Programa que trabajaron en años anteriores con el Circuito como las actuales, destacan el excelente desempeño de la organización, lo que se traduce en contar con mora cero en la devolución de los fondos y un aceitado mecanismo de evaluación y ejecución de los microcréditos.

A partir de lo anterior podemos afirmar que en la dimensión económica la articulación entre el Programa y el CCB ha tenido un desarrollo efectivo y ha resultado

⁴Si bien el fondo transferido por el Ministerio es mayor a este número, durante los períodos de descalce ese fondo disminuye por gastos como cuenta bancaria, si toman para honorarios y gastos de funcionamiento, quedando ese monto en un redondeo final.

un aporte para ambos sectores: estatal y comunitario. Principalmente al grupo teatral le permitió constituirse como un agente activo en la administración de fondos públicos para su sector, a la vez que generar otra fuente de ingresos para solventar sus gastos. Estos procesos impactaron directamente en la transformación del vínculo con el Estado y en la legitimidad institucional y territorial del grupo.

En trabajos anteriores analizamos otros casos de articulación entre el Estado y los grupos de teatro comunitario a partir de la gestión de políticas culturales específicas (Fernández, 2018), donde analizamos los paradigmas culturales que estructuraban dichas políticas. De estos trabajos se desprende que las políticas culturales con las cuales el movimiento de teatro comunitario se ha vinculado poseen en su mayoría un carácter asistencialista, en tanto brindan recursos económicos (generalmente limitados e insuficientes) para actividades puntuales que los grupos están desarrollando, así como también subsidios para infraestructura (como, por ejemplo, mantenimiento de salas), pero no inciden en el proceso de generación de dinero ni se detienen a pensar cómo podría potenciarse este aspecto de la actividad.

Luego de varios años de lucha, los grupos de teatro comunitario lograron ser reconocidos como destinatarios específicos en varios organismos culturales nacionales, provinciales y municipales, lo cual les permitió la apertura de líneas de ayuda que estén pensadas concretamente para este sector. Sin embargo, estas políticas no se conciben como iniciativas que potencien la dimensión económica de la actividad, la cual, a pesar de su gran importancia, suele estar difuminada. La débil legitimidad de la dimensión económica de la práctica como aspecto estructurante de su desarrollo puede pensarse ligada a la tradicional mirada que las políticas públicas han tenido sobre la cultura y el arte, como esferas separadas de la vida social y cotidiana de las personas, desdeñando su participación en el circuito de producción, consumo y circulación de bienes culturales. Esta separación se ve más afectada aun cuando se trata de expresiones artísticas como la del teatro comunitario, que no tiene un fin comercial sino un objetivo de índole social. En este sentido, para reconocer la vulnerabilidad de la dimensión productiva de estos grupos, primero es necesario reconocer la importancia de su aspecto económico.

Una de las políticas culturales que destacamos como excepción es el Programa Puntos de Cultura, del Ministerio de Cultura de la Nación, que si bien provee también recursos económicos para proyectos que ya están en marcha, permite además, el desarrollo de otros aspectos de la organización, como la participación de sus integrantes en algunas instancias de decisión de la misma política, la capacitación en gestión y uso de insumos de comunicación, y el seguimiento territorial de las organizaciones que son parte del programa (Fernández, inédito).

Más allá de este caso, es interesante destacar que el programa de microcréditos está pensado para promover procesos de desarrollo económico sustentable en organizaciones sociales, es decir, que fue gestado desde el área productiva para el área productiva. Sin embargo, fue capaz de incorporar el sector cultural reconociendo su dimensión económica y generar un efecto multiplicador donde la organización toma un rol activo y no pasivo en la administración de recursos. Además, brinda la posibilidad de administrar y ejecutar fondos públicos para poder financiar sus propios proyectos jerarquizando y reconociendo a los grupos administradores y ejecutores como los conocedores de las problemáticas del sector, sus lógicas de funcionamiento y necesidades.

5.2. Dimensión Político-institucional: nuevas legitimidades

La articulación entre el Estado y el CCB que se estableció a partir de la vinculación con el programa de microcréditos de la CONAMI tuvo implicancias que trascienden el

aspecto económico, en tanto permiten reflexionar acerca de procesos de elaboración de políticas públicas, la interacción de actores en la arena política, los vínculos entre el Estado y las organizaciones en el territorio, las potencialidades y limitaciones del Programa para el área cultural.

Si pensamos en el esquema tradicional del circuito de políticas públicas (Tamayo Sáez, 1997) y en las relaciones que se establecen entre los actores de la sociedad civil en ese proceso, sabemos que esa interacción es compleja y está sujeta a innumerables variables. De hecho, reconocemos que la política seleccionada para este trabajo (Microcréditos) surgió en base a la lucha colectiva de distintos sectores que, en un contexto de crisis y de falta de respuesta frente a las nuevas modalidades de empleo, no lograban responder a esta demanda. Pero la característica distintiva de nuestro caso es que no se trata de una política que originariamente fuera pensada para el sector cultural, sino que este “entró por la ventana”⁵ de un programa que estaba pensado para otro tipo de sectores productivos. En ese sentido, se conjugaron: la voluntad política de ciertos funcionarios y la demanda creciente del sector cultural comunitario en la búsqueda de recursos y de participar del mapa del financiamiento económico en distintos organismos del Estado.

En función de lo anterior, podemos decir que el Programa habilitó cierto nivel de autonomía de las organizaciones en el nivel de decisiones respecto de: los procesos de evaluación de los proyectos que se presentaban para solicitar los microcréditos, las metodologías de gestión económica y la incorporación de líneas para la entrega del financiamiento –el grupo pudo ir incorporando nuevos destinatarios posibles–. A pesar de ello, las decisiones en el nivel estructural de la Ley continúan en manos de los funcionarios de la gestión, así como también las cuestiones fundamentales del presupuesto disponible, la metodología y la estructura del programa.

En relación a la interacción entre agentes estatales y representantes del grupo, vemos que la misma ha ido variando de acuerdo a las gestiones políticas y los perfiles de los/las técnicos/as designados/as, quienes adquieren un rol fundamental porque son quienes están en contacto cotidiano con las organizaciones. En ese sentido, una de las técnicas actuales que se encarga de trabajar con el Circuito especifica las tareas que los y las técnicas tienen a cargo:

“Cuando son organizaciones nuevas hacemos la transferencia metodológica de cómo se trabaja el microcrédito. Del sector y de la parte territorial el conocimiento lo tienen las organizaciones, el ministerio se apoya en eso, pero a dar microcréditos se aprende, entonces ahí la CONAMI está haciendo algunas capacitaciones, algunas metodológicas y otras del uso del Software. Además, vamos monitoreando cuánto del fondo de microcréditos van entregando las organizaciones. Si van pagando con atraso. Ahí está el día a día de la operatoria que vamos siguiendo por ese Software. También la CONAMI tiene un área de rendición de cuentas, entonces se hacen capacitaciones de cómo rendir los fondos que se solicitaron por los expedientes y se hace un acompañamiento” (Entrevista a Leticia Zubiri, técnica actual del programa de microcréditos asignada al Circuito Cultural Barracas, noviembre 2020).

En función de lo anterior podemos pensar que el rol de los técnicos y técnicas del programa es aquel que se vincula de modo más cercano con los actores en el territorio, ya que son quienes lidian con las problemáticas cotidianas que surgen durante todo el

⁵Esta expresión la utilizaban las mismas integrantes del Circuito al expresar que la política de los microcréditos no estaba destinada en un primer momento al sector cultural.

proceso que involucran los microcréditos. En ese sentido, Lipsky (1980) caracterizó a los servidores públicos que están en contacto con la comunidad como “burócratas en el nivel callejero”. Si bien el autor hacía referencia principalmente a docentes, policías o trabajadores sociales, se incluyen en esta categoría a “los empleados públicos que conceden acceso a los programas del gobierno y prestan servicios con ellos”. Consideramos, entonces, que los técnicos y técnicas son burócratas del nivel callejero porque muchas veces se ven “desgarrados por las exigencias de los que reciben sus servicios, de que mejoren su eficiencia y sensibilidad, y, por las exigencias de otros grupos de ciudadanos, de que mejoren la eficiencia de los servicios de gobierno” (Lipsky, 1980: 781).

El vínculo entre técnicos y técnicas con la comunidad es complejo, en tanto ejercen influencias en la vida de las personas a partir de convertirse en *mediadores* entre el Estado y los ciudadanos. A su vez, pueden brindar beneficios, ejercer sanciones y deben supervisar el correcto desarrollo del programa. Por otro lado, debemos destacar también la dimensión pedagógica de la labor de los y las técnicas del programa a través de las capacitaciones, en donde consideramos que se cristaliza con mayor fuerza el acompañamiento a las organizaciones.

Por otro lado, es importante hacer una diferenciación entre los burócratas de nivel callejero que está pensando Lipsky y los técnicos del programa de microcréditos: al estar las organizaciones sociales como administradoras y ejecutoras, la dimensión decisional sobre el otorgamiento de los créditos está en manos de la organización, más que de los técnicos. Esto hace que de algún modo se traslade cierta legitimidad política del Estado hacia las organizaciones, porque son ellas las que deben realizar el proceso de evaluación de los solicitantes. En ese traslado de responsabilidades el Estado reconoce los saberes de las organizaciones sobre el territorio y sobre el sector (artístico) y deposita la confianza en ella para la gestión. Se trata de otra de las peculiaridades del programa ya que con este procedimiento se jerarquiza a los integrantes de la comunidad como actores políticos y permite que la organización ejecutante fortalezca la articulación institucional con su territorio a través de la construcción de lazos de confianza y redes de solidaridad.

Otro de los factores que impacta fuertemente en el desarrollo del programa y en el vínculo entre el Estado y las organizaciones, es el cambio de perspectiva que sucede con la llegada de las distintas gestiones políticas. En ese sentido, Vilas (2011) señala que en el proceso de elaboración de políticas públicas muchas veces su dimensión política aparece como un aspecto perturbador, pero detrás de cada decisión existe un posicionamiento ideológico. Ese posicionamiento se materializa en transformaciones en: *la estructura estatal* –cambios en el organigrama, aparición o desaparición de secretarías, direcciones, jerarquización o desjerarquización de determinadas áreas–, *la asignación de roles* entre los empleados estatales, *las normativas* de las políticas y fundamentalmente en *los montos presupuestarios* destinados a dichas políticas.

En nuestro caso particular, tanto las integrantes del CCB como las representantes entrevistadas señalaron que cada gestión política atravesó importantes modificaciones en estos planos. Con la llegada de la Alianza Cambiemos⁶ al poder (2015-2019) se desdibujaron las áreas sectoriales que se habían estructurado en el año 2013 y si bien el CCB siguió siendo un actor activo en el programa de microcréditos, se desarticuló la división original donde se establecía el sector cultural. Por otro lado, se avanzó con un cambio en la regulación de la tasa de interés de los microcréditos, porque si bien la Ley estipula que la tasa la establece cada organización ejecutora, el Estado dispone los

⁶La Alianza Cambiemos fue la fuerza precedida por Mauricio Macri que ganó las elecciones presidenciales en el año 2015 y las perdió en el año 2019.

porcentajes límite que la misma puede alcanzar. En esa línea, hasta el año 2015 la tasa máxima podía llegar hasta el 6 % anual, pero la gestión Cambiemos flexibilizó ese porcentaje estipulando que la tasa podría llegar hasta el 36 % anual. Con esa pauta, muchas de las organizaciones que vieron reducidos los fondos enviados para determinadas actividades recurrieron al aumento de las tasas para solventar sus gastos, en perjuicio de los solicitantes. Finalmente, con la llegada de la gestión del Frente de Todos (2019) se modificó nuevamente el tope de la tasa anual a un 3 %. En función de estas cuestiones una de las técnicas actuales del programa que trabaja con el CCB afirma que:

“Hay que ver la herramienta en el sentido financiero pero también desde otro lugar, la mirada política, de lo que significa la herramienta, la asistencia técnica, todas esas cuestiones que así la entendemos quienes venimos trabajando en el programa” (Leticia Zubiri, entrevista realizada en noviembre 2020).

A partir de lo anterior vemos que el transcurrir de las gestiones modifica sustancialmente los recursos disponibles para el programa, pero también incide en las dinámicas cotidianas del mismo, afectando los vínculos entre técnicos y organizaciones, modificando instancias de diálogo y propiciando la apertura o clausura en el tratamiento de determinados temas. Estos procesos dan cuenta de que, más allá de que el programa de microcréditos tiene fuerza de ley y se convirtió en una política de Estado, las gestiones imprimen sus criterios políticos en torno a la actividad productiva, a la prioridad y jerarquía de las demandas a atender, la distribución de recursos y la perspectiva en el modo de construcción política que se busca establecer en el diálogo con los distintos actores de la sociedad. Estos procesos de cambio coyunturales son propios de la dinámica política argentina y afectan el desempeño de las organizaciones ejecutoras del programa, porque con la llegada de cada nueva gestión hay un periodo de *incertidumbre* y de *espera* respecto de la orientación que tomará la política, las nuevas “reglas del juego” y el establecimiento de nuevas relaciones e instancias de negociación.

6. Ideas finales

En este apartado retomaremos algunas ideas de las reflexiones anteriores para profundizar el modo en el que opera allí la dimensión simbólica, a la vez que estableceremos algunos puntos de discusión para seguir pensando la articulación entre el Estado y el CCB a partir del programa de microcréditos. Con respecto al programa en sí, consideramos que la apertura del sector cultural como una línea específica dentro del mismo fortaleció la dimensión política de las organizaciones del sector artístico comunitario. Así, el CCB no solo recibe fondos estatales sino que participa activamente de la operatoria decisional del programa, posicionándose como un actor activo en la dinámica de la política pública.

A su vez, este procedimiento quiebra con la idea tradicional de las políticas públicas culturales asentadas en la lógica asistencialista de la entrega de fondos para actividades específicas, en tanto brinda un rol activo de las organizaciones y las transforma en actores responsables de procesos de gestión de fondos para su propio sector. En este sentido, las organizaciones cuentan con un capital simbólico que el Estado no tiene: por un lado, el conocimiento de aspectos económicos de la actividad (desde el precio de un instrumento hasta el pago de un iluminador), y, por el otro, conoce (y es parte) de las dinámicas de vinculación de los espacios culturales, sus formas de establecer acuerdos, diálogos y lazos de confianza. Así, las organizaciones van tejiendo redes de solidaridad con una fuerte impronta afectiva, que habilita y facilita el proceso del otorgamiento de

los microcréditos, al involucrar aspectos relacionados con la confianza y el trabajo en red. Estos procesos no solo actúan sobre la fortaleza de la organización en el territorio, sino que también manifiestan la habilidad de las mismas para multiplicar el monto de los fondos destinados y potenciar la herramienta de los microcréditos.

Otra de las cuestiones que se pone de relieve en el caso del CCB es la importancia que tiene la dimensión económica y productiva de la cultura. Si bien reconocemos que, como dijo una de las entrevistadas, “el espíritu de la ley es garantizar el derecho de la población históricamente excluida de la posibilidad de recibir un crédito”⁷ en tanto se trata de una política pública productiva, la incorporación del sector cultural como actividad productivamente “vulnerable”⁸ fue una batalla política que combatió la idea de que la cultura es un aspecto aislado de la vida cotidiana, a través del rescate de su potencialidad como actividad que incide provechosamente en procesos de crecimiento material como simbólico en sujetos y grupalidades de la sociedad. En esa línea, destacamos que la implementación de esta política reconoce que los recursos son fundamentales para el desarrollo de las organizaciones artísticas comunitarias y, sobre todo, visibiliza el hecho de que la organización en sí es un espacio productivo que genera recursos e impacta en el desarrollo territorial local.

Otra de las cuestiones relevantes a destacar como parte constitutiva del programa es su maleabilidad en función de los contextos políticos. A diferencia de otros programas que hemos analizado en el área cultural (como Puntos de Cultura), el programa de microcréditos está enmarcado en una ley nacional, lo cual le otorga legitimidad, seguridad y continuidad a lo largo de las gestiones. Sin embargo, como ya señalamos hay instancias coyunturales en donde cada gestión imprime su sello y tiene la posibilidad de transformar distintos aspectos de la dimensión normativa, estructural o presupuestaria del programa. Un ejemplo claro se vio con el caso del contexto de emergencia sanitaria por el COVID-19, donde los recursos del Ministerio de Desarrollo se vieron reducidos drásticamente y reorientados para suplir las necesidades básicas que surgieron en esta crisis.

Si bien esto no es una condición negativa *per se*, en tanto podría haber gestiones que jerarquicen el programa y permitan su mejoramiento, también deja abierta la puerta a los recortes presupuestarios y de personal, como a la modificación de la normativa. Estas transformaciones estarán sujetas a los modelos de gestión estatales que cada signo político represente, como a la postura político ideológica que lleve adelante. Incluso estas discusiones podrían enmarcarse en la pregunta por quiénes son los destinatarios legítimos del programa, uno de los sentidos más relevantes a la hora de reflexionar sobre quiénes son los sectores de la economía social que el programa busca beneficiar.

Más allá de las disquisiciones políticas de cada cambio de gestión, estos procesos son experimentados por las organizaciones como instancias de gran incertidumbre y/o expectativa, y ponen de manifiesto que, hasta el momento, las organizaciones no han podido intervenir en aspectos estructurales de la formulación del programa, como tampoco incidir en los montos destinados. En este punto destacamos que, a pesar de la distancia que suele percibirse entre los actores comunitarios y los agentes estatales, la estructura del programa de microcréditos logró generar espacios de articulación con el territorio a través de los técnicos y técnicas, los cuales consideramos como “la cara visible” del Estado en el territorio y quienes establecen los lazos más cercanos con las organizaciones y las comunidades. Estos *burócratas del nivel callejero*, como los ha categorizado Lipsky (1980), construyen lazos con las organizaciones que están atravesados por vínculos de afectividad pero también de tensión y conflicto. Su labor es

⁷Testimonio de Leticia Zuburi

⁸Tal como lo expresó la entrevistada Patricia Fernández

fundamental para el correcto funcionamiento de todas las operaciones porque intermedian en el proceso formativo de las organizaciones y generan intercambios constantes a partir de situaciones problemáticas.

Otro de los aspectos relevantes que afecta a las organizaciones son los tiempos administrativos del programa, que atraviesan en general toda la dinámica estatal nacional. La burocracia en el procedimiento va a destiempo del otorgamiento de los créditos y se produce lo que señalaba Mariana Brodiano como el tiempo de “descalce”, donde ya se entregaron todos los fondos transferidos del Ministerio y aún no se ejecutan los del año siguiente. Es en ese periodo que el CCB genera un circuito rotativo de fondos a partir de las cuotas que los solicitantes van devolviendo y logra multiplicar los montos originales. Sin embargo, a pesar de esta estrategia, se trata de momentos de incertidumbre que la organización debe afrontar sin la seguridad de poder responder a las demandas de su sector. En función de esto, las organizaciones cuya financiación depende exclusivamente de los microcréditos se ven profundamente afectadas en estos periodos. En el caso del CCB, donde el programa es solo una de sus fuentes de ingreso, el periodo de descalce impacta con más fuerza en la dinámica fluida de los préstamos, en la dificultad de asimilar la demanda, pero también en la carencia de fondos para confrontar en trabajo cotidiano de la gestión, que se ve materializado en horas de trabajo, insumos y recursos humanos destinados a dicha tarea. Finalmente, la cuestión presupuestaria es una de las demandas más asiduas respecto al programa, ya que, como señalamos, el presupuesto suele ser menor al requerido y está sujeto año a año a modificaciones coyunturales que la cartera de Desarrollo Social debe atender.

A modo de cierre, podemos afirmar que el estudio de este caso en particular nos permite repensar tanto las condiciones de funcionamiento del programa de microcréditos como las dinámicas de las organizaciones artísticas comunitarias, en su articulación y en sus lógicas individuales. En ese sentido, destacamos que la experiencia de microcréditos abre la puerta a debates pendientes respecto de la dimensión económica de la cultura, particularmente de la cultura comunitaria, a la vez que nos invita a repensar las perspectivas desde las cuales se han elaborado tradicionalmente las políticas culturales destinadas a este sector. A su vez, este caso habilita la reflexión respecto del vínculo cotidiano entre los agentes estatales y los representantes de las organizaciones. Estos temas se convierten en puntapiés para seguir recuperando la pregunta por la capacidad transformadora que existe en estas organizaciones respecto del desarrollo territorial local y los mecanismos que las políticas públicas habilitan, potencian o censuran, para la profundización de estos procesos.

7. Bibliografía

- Bidegain, M. (2007). *Teatro comunitario: arte y transformación social*. BBAA: Atuel.
- Campos Aguilera, B. (2016). *El Circuito Cultural Barracas y su vínculo con el desarrollo cultural del barrio. Un análisis de sus procesos de gestión desde la dimensión relacional del Desarrollo Local*. Tesis para optar al título de Magíster en Desarrollo Local. Universidad Nacional de San Martín y Universidad Autónoma de Madrid. Disponible en: <http://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/962>
- Elgoyhen, L., (2014). “Las dinámicas de movilización colectiva en el movimiento teatral comunitario”. En Sánchez Salinas, R. *El movimiento teatral comunitario argentino* (págs. 19-74). CABA: Ediciones del CCC.
- Fernández, C. (2013). “Antecedentes e historia del teatro comunitario argentino contemporáneo: Los inicios de un movimiento”. *Aisthesis*, (54), 147-174. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-71812013000200008>

- Fernández, C. (2018). “Políticas culturales en acto. Teatro comunitario argentino: entre el Estado y la autogestión”. *Papers, Revista de Sociología*, 3, 447-477, <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2430>
- Fernández, C. (Inédito). Políticas culturales de base comunitaria en Argentina: el Programa Puntos de Cultura y la cooperativa La Comunitaria.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Marradi, A., Archenti, N. y Piovani J.I. (2007). *Metodología de las ciencias sociales*. Bs. As: Emecé.
- Proaño Gómez, L. (2013). *Teatro y estética comunitaria. Miradas desde la filosofía y la política*. Buenos Aires: Biblos.
- Retamozo, M. y Di Bastiano, R. (2017). “Los movimientos sociales en Argentina. Ciclos de movilización durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner 2003-2015”, *Cuadernos del Cendes. Dossier: Argentina durante la postconvertibilidad*, 34 (95), pp. 117-153.
- Scribano, A. (2008). *El proceso de investigación social cualitativo*. Buenos Aires: Prometeo.
- Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- Tamayo Sáez, M. (1997). “El análisis de las políticas públicas”. En Bañón, R. y Carrillo, E. (Comp): *La nueva Administración pública*, pp. 281-312. Madrid: Alianza Universidad Ed.
- Vilas, C. (2011). *Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa. (Colección Planificación y Políticas públicas). 1ª ed.

Entrevistas realizadas en noviembre 2020

Corina Busquiazo

Mariana Brodiano

Patricia Fernández

Leticia Zubiri

* * *

Clarisa Inés Fernández (<https://orcid.org/0000-0001-6760-1968>) es Doctora y Magíster en Ciencias Sociales (FaHce, UNLP), Licenciada y Profesora en Comunicación Social (FPyCS, UNLP). Especialista en Producción de textos críticos y difusión mediática de las artes (UNA). Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Ayudante diplomada de Política de la Información, de la carrera de Bibliotecología (FaHce, UNLP).