

## Finanzas no bancarias subnacionales: entre el gobierno de las “zonas particulares” y las fronteras porosas del Estado

*Sub-national non-bank finance: between the government of “particular zones” and the porous borders of the state*

García Tarsia, Aldana; Scardino, Marisa; García, Ariel

 Aldana García Tarsia

agarciatarsia@gmail.com

CEUR - Consejo Nacional de Investigaciones  
Científicas y Técnicas - Universidad de Buenos Aires  
(CONICET-UBA), Argentina

 Marisa Scardino

marisa.scardino@fadu.uba.ar

CIHaM - Consejo Nacional de Investigaciones  
Científicas y Técnicas - Universidad de Buenos Aires  
(CONICET-UBA), Argentina

 Ariel García

arielgarcia@conicet.gov.ar

CEUR - Consejo Nacional de Investigaciones  
Científicas y Técnicas - Universidad de Buenos Aires  
(CONICET-UBA), Argentina

**Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios  
Territoriales**

Universidad Nacional del Litoral, Argentina

ISSN: 1669-3299

ISSN-e: 2314-0208

Periodicidad: Semestral

núm. 24, e0043, 2021

revistapampa@gmail.com

Recepción: 17 Junio 2021

Aprobación: 07 Diciembre 2021

URL: <https://doi.org/10.14409/pampa.2021.24.e0043>

**Resumen:** Esta investigación aborda las finanzas no bancarias en entidades subnacionales, interrogándose por los mecanismos de financiamiento a actividades productivas desplegadas por segmentos vulnerables en el lapso 2015-2021. Específicamente, se analizan los casos del IADEP en la provincia del Neuquén, el IDEP en Tucumán y Fuerza Solidaria en la provincia de Buenos Aires, cuya comparación ha permitido construir interpretaciones sobre los patrones que se observan en las finanzas no bancarias. El enfoque metodológico empleado es cualitativo en el cual se utilizaron fuentes de información primarias y secundarias. Entre los hallazgos, se destaca la construcción de un nuevo sujeto de gobierno surgido de la intersección entre demandas y ofertas, a través del cual es posible avizorar la estructura productiva y las agendas de gobierno subnacionales, de forma tal que las relaciones establecidas entre quienes acceden a diferentes dispositivos no bancarios y quienes detentan su gobierno resultan centrales para el abordaje aquí propuesto.

**Palabras clave:** Estado, Finanzas no bancarias, Sujetos de gobierno, Demandas Productivas, Burocracia.

**Abstract:** *This research addresses non-bank finance in subnational entities, questioning the financing mechanisms for productive activities deployed by vulnerable segments in the 2015-2021 period. Specifically, we analyse the cases of IADEP in the province of Neuquén, IDEP in Tucumán and Fuerza Solidaria in the province of Buenos Aires, a comparison of which has allowed us to build interpretations on the patterns observed in non-bank finance. The methodological approach employed is qualitative, using primary and secondary sources of information. Among the findings, we highlight the construction of a new subject of government emerging from the intersection between demands and offers, through which it is possible to glimpse the productive structure and the agendas of subnational government, in such a way that the relationships established between those who have access to different non-bank mechanisms and those who hold their government are central to the approach proposed here.*

**Keywords:** *State, Non-bank finance, Subjects of government, Productive Demands, Bureaucracy.*

## 1. INTRODUCCIÓN

Esta investigación<sup>[1]</sup> aborda las finanzas no bancarias en entidades subnacionales, interrogándose por los mecanismos de financiamiento a actividades productivas desplegadas por segmentos vulnerables en el lapso 2015-2021.

En tal sentido, se parte de un objeto que ha sido estudiado recientemente en el escenario argentino: la construcción de canales crediticios que procuran trascender la lógica bancaria convencional, centrada en el lucro. Como supuesto de partida, se entiende que entre las condiciones de posibilidad de dichos canales podrían hallarse dos factores contingentes. Por un lado, la persistencia de sujetos y procesos productivos insertos en estructuras económicas de circuitos regionales que los torna inciertamente “calificables” para acceder a créditos convencionales (descontando aquí las condiciones onerosas que impone el financiamiento informal, al que se llega ante la inaccesibilidad a canales formales). Por otro, la usual orientación de la banca comercial al crédito destinado al consumo e inversión privados y su desinterés en otorgar financiamientos que impliquen riesgos mayores o plazos comparativamente más extensos. Como se intentará explicar en estas páginas, estos factores contingentes alumbran las posibilidades y limitaciones de mecanismos de coordinación intervinientes que se inspiran en lógicas de reciprocidad, redistribución e intercambio. Entre estos factores contingentes y mecanismos de coordinación puede observarse el despliegue del gobierno de las “zonas particulares” que implica la organización, el procesamiento y el gobierno de segmentos vulnerables de la ciudadanía en función de sus habilidades, inventivas y flexibilidades, a partir de las cuales los mismos son considerados agentes activos de su propio gobierno económico por medio de la capitalización de su existencia (Rose, 2007: 128-129).

En el devenir institucional argentino reciente, son variadas las iniciativas de alcance nacional para intentar atender esta demanda (ver García y Rosa, 2019). En particular, cabe mencionar a los microcréditos de la Comisión Nacional de Microcréditos,<sup>[2]</sup> usualmente destinados a sectores económicos vulnerables y el reposicionamiento del Instituto Nacional de Economía Social (INAES) en la agenda del financiamiento hacia organizaciones del sector. Sin embargo, entre estos sectores y quienes acceden a los créditos bancarios resulta posible hallar segmentos vulnerables no necesariamente asociativos a los que los instrumentos estatales de acceso al financiamiento suelen desconocer o desestimar.

Aquí se intentará exponer cómo estos instrumentos pueden combinarse o articularse, a partir de un estudio comparativo de tres experiencias en los que se puede observar una multiplicidad de combinaciones, con dimensiones específicas que permiten registrar semejanzas y diferencias. En efecto, se propone abordar tres casos de estudio. Se trata de instrumentos que orientan su financiamiento a actores económicos con heterogénea capacidad de acumulación, indistintamente se trate de empresas asociativas o convencionales: el Instituto de Desarrollo Productivo (IDEP) de la Provincia de Tucumán, el Instituto Autárquico de Desarrollo Productivo (IADEP) de la Provincia del Neuquén y Fuerza Solidaria (FS), de la Provincia de Buenos Aires.

Como se observará, las poblaciones objeto de los programas analizados se orientan a un segmento de actores económicos diversos que evidencian la complejidad de los circuitos productivos y las estructuras económicas provinciales. En este sentido, resulta posible hallar dispositivos que intervienen sobre empresas —centralmente pymes, mipymes y hasta cuentapropistas— (Tucumán), figuras jurídicas asociativas y estatales (Buenos Aires) e incluso en torno a emprendedores individuales (Neuquén). Asimismo, se financian proyectos, más allá de la figura jurídica a la cual se orientan los créditos. También resultan distintivos los destinos a los que apuntan, algunos tendientes a la exportación (Tucumán), otros orientados a la diversificación de una matriz productiva dependiente del sector hidrocarburífero (Neuquén) o, bien, dirigidos a financiar el entramado asociativo en el territorio (Buenos Aires). Como se apreciará, los fondos provienen de distintos orígenes: de la propia estructura subnacional (en Buenos Aires, del banco provincial, el

Instituto de Loterías y Casinos y algunos ministerios), de ingresos por regalías hidrocarburíferas (Neuquén) y de una combinación de financiamiento nacional y provincial (en Buenos Aires y Tucumán).

Por lo expuesto, resulta de interés abordar las trayectorias desplegadas por los dispositivos arriba mencionados, en función de las siguientes preguntas: ¿cómo se relacionan las élites económicas y su capacidad de regulación a través del estado con las tensiones que supone la gestión de gobierno de lo social y el gobierno de zonas particulares? A partir de Miliband (1969) ¿cómo traduce la élite de estado en cada provincia las demandas productivas que posee la población objeto sobre la que efectivamente interviene? Siguiendo a Rose (2007), ¿cómo opera el fin del gobierno de lo social y el auge del gobierno de zonas particulares en el contexto de una reconfiguración del sujeto de gobierno? ¿Qué particularidades asumen las finanzas estatales no bancarias en el gobierno de las zonas particulares? ¿Cuáles son los sujetos sociales y actores económicos que conforman su población objeto? ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación que intervienen en el financiamiento no bancario?

El enfoque metodológico empleado es cualitativo, recurre a fuentes de información primarias (entrevistas semiestructuradas a informantes claves, realizadas en febrero de 2017 y en abril y mayo de 2021) y secundarias incluyendo bibliografía académica, documentación e informes públicos, etc. Las entrevistas semiestructuradas buscaron indagar en torno a las diferentes dimensiones análisis, haciendo foco en los mecanismos de identificación de la población objetivo de cada dispositivo, las modalidades y estrategias de intervención, la articulación con otros programas y líneas de política vigentes —ya sean locales o de la órbita nacional— y las estrategias de fondeo de cada uno de los dispositivos. Asimismo, la investigación se centró en la búsqueda de fuentes secundarias —como normativa de regulación, informes de gestión, documentación oficial provincial, noticias y sitios web oficiales— orientadas a indagar acerca de los objetivos propuestos, las acciones implementadas y los resultados obtenidos por cada uno de los dispositivos analizados.

La investigación asume al “caso” en tanto fenómeno empírico o proceso social delimitado que despliega sus particularidades en un determinado momento histórico, cuya determinación se halla fundada en la categoría analítica de finanzas no bancarias. La opción de realizar tres estudios de caso se sustenta en que este tipo de estudios torna factible una comprensión pormenorizada del proceso analizado y un acercamiento a las perspectivas de quienes protagonizan y sostienen esos procesos. En articulación con los estudios de caso seleccionados, el enfoque que aquí se pretende desenvolver con el estudio comparativo de los casos se estructura mediante las dimensiones: modalidades de regulación y dirección, fondeo, subsidio de tasas, sujetos sociales que acceden al financiamiento, y, por último, demandas productivas e integralidad. La selección de estas ha resultado de la sistematización de la información a partir de las preguntas y perspectivas teóricas adoptadas. A su vez, la comparación ha permitido construir interpretaciones sobre los patrones que se observan en las finanzas no bancarias. Específicamente, las dimensiones buscan operacionalizar los interrogantes expuestos a partir de los antecedentes que se exponen a continuación, considerando en particular la construcción de herramientas de gobierno de las “zonas particulares” que se constituyen desde “racionalidades de gobierno” articuladas con una reconfiguración del “sujeto de gobierno” (Rose, 2007), inteligir las fronteras porosas del estado en la construcción de ciudadanía (Gradin, 2018) y desnaturalizar la propia constitución y devenir de las burocracias de estado (Miliband, 1969).

La investigación se organiza en cuatro apartados. Tras los antecedentes, se presentan los dispositivos subnacionales seleccionados, para analizarlos en el tercero. Por último, se exponen las conclusiones.

## 2. ANTECEDENTES

En este apartado, se propone el abordaje del objeto de estudio a partir de las siguientes nociones: gobierno de la vida económica (Rose, 1997 y 2007); hechura de las políticas públicas (Aguilar Villanueva, 1992), fronteras porosas del Estado (Gradin, 2018), así como normas de reciprocidad (Auyero y Benzecry, 2016) y circuitos productivos regionales (García y Rofman, 2020).

Al menos desde la década de 1990 una nueva configuración institucional está adquiriendo forma, especialmente en lo relativo al gobierno de la vida económica (Rose, 2007: 127). Según el autor y en este contexto histórico, las técnicas de maximización del bienestar social dejan de orientarse necesariamente al bienestar económico, en un mercado dominado por empresas que procuran el lucro (Rose, 2007). En nombre de la economía, el gobierno de lo social deja paso al gobierno de “zonas particulares” con relación al interés de los circuitos económicos que estructuran regiones, lugares, sectores y/o comunidades. Por esto, el gobierno de las “zonas particulares” implica que los destinos económicos de la ciudadanía se organicen, se procesen y se gobiernen en función de sus niveles específicos de emprendimiento, habilidad, inventiva y flexibilidad. En otra investigación, el propio Rose (1997) entiende que estas nuevas “racionalidades de gobierno” se amalgaman con una reconfiguración del “sujeto de gobierno” a quien se le asignan nuevas responsabilidades y deberes que se circunscriben al dominio de su propia conducta, desligando así a las instituciones sociales de su cuidado y protección. En este sentido, cada quien es interpelado como un aliado del logro económico a través del reaseguro de que invierta en su capital, como un agente activo en su propio gobierno económico por medio de la capitalización de su existencia, la promoción de sus “habilidades” y “aptitudes” (Rose, 2007: 128). Los logros que puedan comprender el gobierno económico de sí establecerán una distinción entre los sujetos sociales afiliados (integrados) y los marginalizados, que son escindidos de participar de las comunidades de los primeros. Es importante mencionar que el gobierno de las “zonas particulares” se basa en la identificación y atención de segmentos específicos de población comprendidos como una “comunidad” (personas desocupadas, grupos étnicos, mujeres, etc.), que si bien se basan en afinidades y lazos existentes, deben —al mismo tiempo— ser (re)creadas discursiva y operativamente por los dispositivos de gobernanza, los educadores, las campañas políticas y sociales, etc.

Por lo anterior, las relaciones establecidas entre quienes acceden a diferentes instrumentos financieros no bancarios y quienes detentan su gobierno adquieren centralidad para el abordaje aquí propuesto. En particular, resultan significativas para relevar la tensión entre el verticalismo que conlleva la construcción del poder estatal en el territorio en donde se dirimen las formas de intervención y las fronteras porosas del estado en la construcción de ciudadanía y reconocimiento de derechos legítimos de quienes los usufructúan (Gradin, 2018).

En el marco de las fronteras porosas, la particularidad de los estados subnacionales —al detentar a priori una relativa cercanía con la ciudadanía—, consiste en la proximidad física entre los instrumentos estatales y quienes requieren los recursos, de esta forma se ejerce el dominio del poder territorial, aunque bajo ciertas normas de reciprocidad (Auyero y Benzecry, 2016), en las cuales la población objetivo es un sujeto significativo a la hora de concebir y ejecutar dichos instrumentos. En todo caso, postergar y/o gestionar los conflictos sociales. Desde la perspectiva aquí asumida, esta proximidad física resulta significativa a la hora de territorializar tensiones y normativizar la reciprocidad, elementos que pueden comprenderse como constitutivos de los circuitos productivos regionales y sus relaciones constitutivas (García y Rofman, 2020).

La burocracia desempeña una función esencial al canalizar institucionalmente el conflicto social, en este caso observado en las desigualdades reflejadas en el acceso al crédito bancario. Al funcionar como instancia intermediaria entre las demandas de la población y los recursos, aquella busca interceder en los procesos problemáticos que otorgan densidad y orientación a la agenda de gobierno (Lipsky, 1980). Ante la carencia de una planificación previa, la mencionada burocracia desarrolla un doble papel en donde busca construir ciudadanía en el ejercicio -al garantizar un derecho como el acceso al crédito- y a su vez diseña estrategias de contención en los márgenes del estado, a partir de recursos y herramientas que se desarrollan en su seno (capacitación, fortalecimiento, financiamiento, etc.). Este doble rol puede observarse a partir de Miliband (1969:55), para quien las personas que detentan el poder estatal son agentes del poder económico privado y quienes esgrimen ese poder constituyen una clase imperante. No obstante, el sociólogo británico considera que el acceso de segmentos vulnerables y medios a los cargos se encuentra lejos de democratizar el acceso

a la burocracia, sino que implica un proceso de “burguesificación” de ingresantes provenientes de dichos segmentos relativamente pasibles de confianza y con mayores aptitudes (Tarcus, 1991).

En suma, las políticas públicas se desenvuelven en la tensión, entre las decisiones u omisiones del estado, las organizaciones sociales y los mediadores: (i) el Estado a partir de sus decisiones estratégicas a la hora de definir la hechura de las políticas públicas (Aguilar Villanueva, 1992), (ii) las organizaciones sociales y quienes trabajan autogestivamente disputando las fronteras porosas del Estado (Gradin, 2018), y (iii) quienes median —el personal técnico, el funcionariado y la burocracia de nivel callejero (Lipsky, 1980)— operando sobre las normas de reciprocidad dirigidas a garantizar lo que Mauss definió como “cadenas de intercambio” y a la construcción/estabilización de un “habitus clientelar” (Auyero, 2002).

En tales “cadenas de intercambio” y en torno a las personas tomadoras de crédito, se puede identificar un cálculo no meramente racional. Esto resulta coherente con la definición de acción económica de Laville (2009: 58-59), para quien ésta trasciende a la acción racional con arreglo a fines e involucra la intervención de valores (de orden político, ético, etc.) para desarrollar acciones racionales con arreglo a fines o bien actividades con una orientación dirigida a otros fines, que incorporan hitos económicos en su devenir.

En suma, en esta investigación se concibe a las finanzas no bancarias en tanto dispositivo estatal que propone democratizar los recursos financieros al servicio de sectores excluidos de las finanzas bancarias en respuesta a la “discriminación histórica del sistema financiero como catalizador del desarrollo de los sectores postergados” (Muñoz, 2014) y como reconocimiento de un derecho ligado a la especificidad del sector emprendedor, cooperativo y de las pymes.

### 3. FINANZAS NO BANCARIAS EN BUENOS AIRES, TUCUMÁN Y NEUQUÉN

Las tensiones entre el ámbito de la producción y el empleo detentan una larga trayectoria en estructuras económicas de distintos circuitos regionales de Argentina. Tanto las cooperativas como las pymes, mipymes y emprendimientos, poseen una serie de obstáculos que reproducen una discriminación de hecho (Muñoz, 2014) para ser considerados sujetos de crédito en la banca formal: asimetrías de información, carencia de garantías reales, costos de las operaciones iguales o superiores a los de los grandes préstamos y en el caso de las entidades asociativas, su naturaleza de unidad autogestiva.

La particularidad de este universo de sujetos, mayoritarios en las estructuras productivas heterogéneas de las provincias abordadas, ha propiciado el desenvolvimiento de diversos instrumentos (institutos autárquicos, fideicomisos) de origen estatal orientados al financiamiento. Usualmente, estos mecanismos han implicado un entrelazamiento entre diferentes políticas sectoriales en la búsqueda del gobierno de las “zonas particulares” (Rose, 2007). En esa combinación de limitantes y posibilidades se estructuran las dimensiones aquí abordadas: regulación y dirección, fondeo, demandas productivas, sujetos sociales que acceden, subsidio de tasas e integralidad con otros instrumentos provinciales.

Los dispositivos estatales a través de los cuales se canaliza el financiamiento no bancario poseen “fronteras porosas” (Gradin, 2018) en las que suelen ser habituales las iniciativas orientadas por el corto plazo y una dificultad por trasladar las particularidades del sector a la agenda de gobierno. En un contexto de significativa vulnerabilidad incrementada por la inercia de las sucesivas desregulaciones económicas que ha atravesado Argentina en cerca de medio siglo y el contexto de la pandemia por COVID-19, las soluciones instrumentadas tanto en términos de las políticas de producción como de instrumentos financieros pueden comprenderse como una forma de intermediación burocrática (Lipsky, 1980). En tal sentido, se trataría de una intermediación disuasoria y estabilizadora ante la escalada de conflictos al interior de los segmentos vulnerables, así como una forma indirecta de gestionar inter-temporalmente la resolución de demandas históricas a través del ejercicio del poder territorial mediante normas de reciprocidad respecto a la población objeto (Auyero y Benzecry, 2016). En la Tabla I, se exponen las características de los instrumentos financieros no bancarios seleccionados.

TABLA I.

Dispositivos financieros no bancarios, según formas de regulación, fondeo, subsidio de tasas, sujetos sociales e integralidad con otras iniciativas.

Dimensión	IADEP	IDEP	FS
Regulación y dirección	Descentralizado y autárquico, creado en 1998. Su directorio está compuesto por 4 miembros elegidos por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura Provincial y un (1) presidente permanente (Ministro de Economía de Neuquén).	Ente autárquico creado en 2005 para impulsar emprendedores, PyMES y exportadores. Articula sector público y privado, con un directorio mixto: 4 representantes del gobierno y 8 de sectores productivos, presidido por el Ministro de Desarrollo Productivo de Tucumán.	Fideicomiso creado en 2006 entre Provincia de Buenos Aires, Banco Provincia e Instituto Provincial de Lotería, extendido hasta 2026. Posee un directorio conformado por 2 miembros del Banco y 2 de la Provincia, quienes designan su presidente.
Fondeo	El financiamiento se compone de regalías petrolíferas y gasíferas; asignaciones del presupuesto provincial; recupero de los créditos otorgados y su reembolso; créditos, préstamos y donaciones, préstamos o subsidios.	El financiamiento proviene del presupuesto provincial anual, de fondos propios y de recursos directos del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.	El origen de los bienes fideicomitados prestables son aportes de los tres fiduciarios.
Subsidio de tasas	Varía según líneas, en montos de tasas, requisitos para garantía, plazo de devolución, meses de gracia y porcentaje de inversión financiada, incluyendo la totalidad de los proyectos.	Varían según líneas. Bonificaciones para empresas lideradas o que pertenezcan a mujeres y empresas exportadas. Ofrece montos y tasas diferenciales según tamaño y producción de la empresa.	Varían según líneas. El subsidio de tasa (establecida por debajo de la del BCRA) se fija en relación a los bienes fideicomitados, con esquemas que financian la estructura.
Sujetos	Destinados a	Destinados a	Destinados a

elaboración propia.

De la tabla expuesta, cabe precisar en primer lugar que el IADEP (Instituto Autárquico de Desarrollo Productivo) se creó en 1998 a partir de la sanción de la Ley Provincial 2247 que regula el funcionamiento de la institución. Esta normativa fue modificada y ampliada para alinear su contenido a las nuevas necesidades provinciales. En tanto instrumento del Gobierno de Neuquén dependiente del Ministerio de Economía, el Instituto se funda como una herramienta financiera para la promoción de actividades productivas, el despliegue de la inversión privada y el crecimiento de la economía real, generando fuentes de trabajo y posibilitando una mejora en la calidad de vida de los habitantes de la provincia. Asimismo, en el lapso 2016-2019 el Instituto se propone formalmente fortalecer la economía provincial, potenciando el protagonismo de la misma en el escenario regional y nacional y generando vínculos sustentados en la “solidaridad, la participación, la equidad social, la igualdad de oportunidades y el desarrollo humano” (IADEP, s/f:3).

Las prioridades y líneas de acción del IADEP se encuentran definidas a partir de los postulados del Plan Estratégico Provincial y el Plan Turístico Provincial en pos de fortalecer un proceso de diversificación productiva. A su vez, se articula juntamente con la intendencia de los municipios y la presidencia de comisiones de fomento que componen los cuatro agrupamientos zonales en los que se ha organizado el territorio provincial para propender a una gestión más eficiente de los recursos.

En segundo lugar, el Instituto de Desarrollo Productivo (IDEP) es un ente autárquico dependiente del Ministerio de Desarrollo Productivo de la provincia de Tucumán, creado por ley provincial en 2005, entrando en funcionamiento al año siguiente. La principal misión del organismo es el fomento de la actividad productiva de la provincia, tanto para aquella orientada a la exportación como para la que tiene como fin el abastecimiento del mercado interno. Se constituye como un articulador entre el sector público y privado de la provincia, teniendo representantes de ambos sectores en su directorio, encabezado por el ministro de Desarrollo Productivo de Tucumán.

Las diferentes áreas en las que se organiza el IDEP se orientan a diferentes fines: promoción de inversiones, competitividad, inteligencia comercial y promoción de las exportaciones, administración de la Marca Tucumán. Estas áreas se hallan crecientemente articuladas, buscando apoyar a las empresas que se acercan al IDEP. Cuenta con diversas líneas de financiamiento, tanto propias como de convenios con otros organismos nacionales, con tasas, condiciones y requisitos diferentes según cada programa. Como se observa en la tabla, las iniciativas financiadas son del sector primario, secundario y terciario.

Asimismo, algunas líneas específicas de financiamiento se originan exclusivamente en fondos nacionales, mientras que otras son financiadas a través del presupuesto del IDEP (proveniente tanto de una partida del presupuesto provincial como de fondos generados por el propio instituto a través de diferentes acciones). La Caja Popular de Ahorro de la provincia de Tucumán es la encargada de ejecutar algunas de las herramientas financieras.

En tercer lugar, el Fideicomiso Fuerza Solidaria (FS) busca fomentar y fortalecer procesos asociativos y solidarios en la Provincia de Buenos Aires, a partir del acceso a instrumentos crediticios y esquemas de capacitación y asistencia técnica. Para esto, en 2006 se adhiere a un Convenio Marco suscripto por el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, Loterías y Casinos y el Banco Provincia (BAPRO) como fiduciantes. El Fideicomiso posee como fiduciario a BAPRO Mandatos. En términos institucionales, la entidad se sustenta en un decreto provincial (Ley Provincial 13673) suscripto en 2006 de adhesión a la Ley Nacional de Microcrédito 26117 y ampliado en 2007, 2016 y 2020.

Por otra parte, el convenio marco establece el origen de los bienes fideicomitidos prestables. Se trata de aportes de los tres fiduciantes. El 4% de estos fondos sostienen la estructura de FS. La cartera prestable se fondea con en estos fondos más el recupero de los créditos pagados. También se han fondeado componentes para destinos específicos (fondo pesquero, Ministerio de Producción, Ministerio de Agroindustria y capital del INAES para subsidiar tasa de interés a entidades inscriptas en el mismo y luego también como capital prestable). La tasa se establece por debajo de las de referencia del BCRA (bajo un sistema que establece

el componente de la cuota equitativa en la amortización de capital). Entre los sujetos sociales a los que se orienta, cabe consignar a grupos asociativos y personas jurídicas que preferentemente no dispongan de acceso al crédito bancario.<sup>[3]</sup> En esta dirección, se evalúan y realizan seguimientos de proyectos —no solicitudes de financiamiento—, en función de pertinencia, institución con al menos dos balances aprobados y vinculación con el territorio.

El fideicomiso FS busca atender principalmente la demanda de financiamiento y asistencia de diversas figuras asociativas en función del componente del que se trate. Así, el componente producción se dirige a cooperativas de trabajo (sobre todo, empresas recuperadas) y el componente agroindustria a asociaciones y cooperativas ligadas al agro y a la agricultura familiar. Indistintamente el componente, también se orienta el financiamiento a la demanda de cooperativas de servicios (de electricidad, de comunicaciones, etc.). Por último, en el contexto de la administración provincial, el fideicomiso se articula con políticas orientadas a las problemáticas productivas de sujetos sociales con dificultad de acceso al crédito bancario y con dispositivos nacionales que intervienen sobre el sector de la economía social (los mencionados CONAMI e INAES).

#### 4. EL CRÉDITO COMO ALTERNATIVA

Considerando las dimensiones expuestas en el apartado anterior, cabe precisar que cada uno de los tres casos abordados han desplegado una particular trayectoria en su constitución. Este devenir se aborda para cada caso particular en función de dichas dimensiones, estructurantes de esta investigación.

##### 4.1. IADEP

En su carácter de instituto descentralizado y autárquico, el IADEP se encuentra regulado por un directorio compuesto por cuatro miembros elegidos por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura Provincial y un presidente permanente, cuyo cargo es ocupado por el ministro de Economía de Neuquén. Si bien el Instituto es un ente descentralizado, la definición de los sectores prioritarios a ser financiados surge a partir de los lineamientos establecidos centralmente por el Plan Estratégico Provincial. Desde su creación, las líneas de financiamiento se han orientado a la concreción de emprendimientos en diferentes sectores productivos como la fruticultura, la ganadería, el turismo, la vitivinicultura; así como para el fortalecimiento de diversas industrias y servicios.

En este marco, el instituto posee como objetivos explícitos de trabajo: (i) mejorar el índice de recupero de morosos, (ii) generar líneas crediticias destinadas a satisfacer necesidades de la pequeña y mediana producción, (iii) trabajar en red con los distintos organismos de apoyo crediticio de la provincia, con el objeto de simplificar la búsqueda de financiamiento óptimo para micros, pequeñas y medianas empresas, y (iv) lograr un uso transparente y responsable de los recursos disponibles para que aporten al desarrollo provincial.

Según el texto de la Ley Provincial 2247 que le otorga origen, el IADEP se fondea parcialmente con la asignación de hasta un tres por ciento (3%) de las regalías petrolíferas y gasíferas previstas, por lo que su financiamiento se establece anualmente en el Presupuesto Provincial. Durante el período 2016-2019, los aportes recibidos por el instituto superaron los 109 millones de pesos, representado un 5,67% del total asignado en el Presupuesto General de la Administración Provincial (IADEP, s/f). Si bien el Instituto ocasionalmente logra un financiamiento cercano al 3% de las regalías hidrocarburíferas estimadas, sí cumple la función de (re)distribuir el excedente que recibe la provincia en función de su actividad más rentable - la extracción de gas y petróleo- en otros sectores y actores económicos (entrevista de funcionaria, IADEP, 26/05/2017). En suma,



“Nunca recibimos el 3% lamentablemente, porque si no podríamos hacer mucho más. Pero lo cierto es que está determinado por ley. Entonces, es interesante ver... porque lo que hacemos es hacer circularizar eso que viene del petróleo para el desarrollo productivo.” (Entrevista de funcionaria, IADEP, 17/02/2017).

Por otro lado, el instituto se fondea a partir del mismo retorno de activos surgidos del cobro de los préstamos otorgados a los proyectos y emprendimientos financiados, o sea, de su propio capital crediticio. En este punto, el IADEP concentra parte de su labor en el establecimiento de una estrategia de seguimiento de cada uno de los proyectos financiados y de una “política de recupero” de activos con la finalidad de garantizar que el dinero otorgado pueda re-invertirse en futuros proyectos productivos. A su vez, en cuanto a la integralidad, el IADEP trabaja articuladamente con otros organismos financieros —como el Banco de la Provincia del Neuquén (BPN), el Centro PyME-ADENEU y otros Ministerios Provinciales— y también financia directamente otros programas provinciales tales como el de Reconversión Productiva Neuquina, destinado a contribuir a la diversificación de la producción de bienes y servicios, promoviendo actividades no tradicionales, incluyendo la actividad turística y el desarrollo rural.

Una de las diferencias centrales con otros organismos crediticios que se despliegan en la provincia es que el IADEP se orienta al financiamiento de proyectos. Así, en lugar de realizar una evaluación de los sujetos sociales que acceden al financiamiento, se realiza un estudio de factibilidad de cada proyecto presentado, atendiendo a las líneas específicas del instituto. Durante 2019, el Instituto financió a los sectores productivos: frutícolas, ganaderos, turismo y servicios “para que efectuaran inversiones que impactaran en una mayor producción de bienes y servicios, generando más valor agregado y fuentes de trabajo digno; alentando así el comercio y el consumo de bienes regionales” (IADEP, 2019: 7). En este sentido, las habilidades promovidas apuntan, mayormente, a la capitalización económica de segmentos sociales no necesariamente vulnerables, aunque con dificultad de acceso al crédito bancario.

Actualmente, el IADEP gestiona centralmente ocho líneas de promoción orientadas a: (i) productores integrados del sector frutícola, (ii) sector productivo exportador, (iii) asistencia financiera para los sectores olivícolas, de fruta fina y frutos secos, (iv) adquisición de agroquímicos, (v) diversificación de la matriz productiva de la provincia, (vi) Programa Descubrir, (vii) línea de emergencia para la zona centro de la provincia del Neuquén, (viii) línea de emergencia climática Villa La Angostura. En función de estas líneas crediticias aprobadas en la Legislatura y a través de su ley marco, el IADEP detenta la facultad de otorgar financiamiento para el desarrollo de proyectos de inversión y establecer diferentes tipos de tasas subsidiadas, incluso despliega un programa específico para el financiamiento, la promoción y el fortalecimiento de emprendimientos de la economía social a través de un convenio con el Ministerio de Desarrollo Social y Trabajo. En esa dirección, durante el periodo 2016-2019 el instituto otorgó asistencia financiera por cerca de 283 millones de pesos y contribuyó a la generación y mantenimiento de 6792 puestos de trabajo directo (IADEP, s/f: 3 y 4). Asimismo, el IADEP ha asistido financieramente con créditos promocionales y microcréditos a pequeñas y medianas empresas de rubros como fruticultura, turismo, forestales, ganaderas, industria, servicios, etc. Orientado a este segmento, el IADEP se encarga de realizar acciones de asistencia técnica y capacitación con la finalidad potenciar los emprendimientos e impactar positivamente en el ámbito local.

Respecto a los sujetos de crédito, como se ha mencionado, el instituto analiza y evalúa los proyectos presentados en función de su rentabilidad económica, social y distribución territorial en la provincia (incluyendo a todas las zonas), así como también estima su capacidad de generación de mano de obra. Durante 2014, se consolidaron como empresas múltiples emprendimientos que fueron acompañados técnica, económica y financieramente y que realizan un aporte significativo a la economía regional generando puestos de trabajo y actuando como agentes multiplicadores de la economía. En este punto, resulta significativo observar la transformación de los sujetos de gobierno considerados ahora como sujetos autónomos, responsables de su propio destino, administradores de su propio riesgo y para los cuales “las lógicas sociales de la burocracia de la asistencia social son reemplazadas por nuevas lógicas de competencia,

segmentación del mercado y gestión de servicio” (Rose, 2007: 138). Sobre este punto es importante resaltar que, en función del Informe de Gestión del periodo 2016-2019, se destacan dos líneas por la magnitud de los montos invertidos por el IADEP: la Línea de apoyo al sector Productivo Exportador (Ley Provincial 2247) que recibió \$ 53.050.523 y la Línea para Productores Integrados Sector Frutícola, para capital de trabajo y mantenimiento del nivel de empleo (Ley Provincial 2247) que recibió un monto de \$ 49.999.945.<sup>[4]</sup> Los montos para cada una de las líneas fueron entregados a las empresas adjudicatarias —2 y 5 empresas por cada línea respectivamente— a tasa 0% siendo los únicos otorgados bajo estas condiciones, siendo que otras líneas tales como la correspondiente a la Emergencia Climática para Villa La Angostura, orientada a Sectores Comercio, Turismo y el Servicio Taxis y Remises, para el mantenimiento del nivel de empleo y recuperación económica se realizó, por ejemplo, bajo el sistema de amortización francés con una tasa de interés del 15% anual.

En línea con lo mencionado anteriormente, es relevante mencionar que, a finales del siglo XX, este organismo otorgó los créditos de promoción para la construcción del polo bodeguero que se desarrolla en San Patricio del Chañar. Ese polo ha sido construido con créditos de promoción que, en su momento, alcanzaron una cifra aproximada de 400 millones de pesos (Steimbregger, Radonich y Bendini, 2003). En términos de planificación, se ha tratado de una definición financiera y sectorial significativa dirigida a apoyar un sector específico. Esos créditos se otorgaron con el BPN y luego se efectuó una cesión de esos créditos del BPN al IADEP, quien se ocupó de su administración. A su vez, según mencionan Steimbregger, Radonich y Bendini (2003), a través del Programa Provincial de Reconversión Frutícola, el IADEP financió un novedoso proyecto: El Chañar III Etapa, basado en un sistema ‘llave en mano’ de explotación agrícola para el cual se destinaron 8,5 millones de dólares, siendo que “entre los principales beneficiarios de préstamos se encuentran la Inversora SA y emprendimientos productivos de firmas constituidas por ex-funcionarios provinciales y del propio IADEP (Diario Río Negro, 2/10/2001)” (Steimbregger, Radonich y Bendini, 2003: 23).

En este punto, se observa que el Instituto, por un lado, ofrece asistencia financiera a emprendimientos de la economía social y pymes sin acceso al crédito por parte de las entidades financieras privadas y opera —en términos de Lipsky (1980)— como un mediador que vincula a la población con los recursos y administra el conflicto social. Por otro lado, el mismo IADEP apoya financieramente la puesta en marcha de proyectos ejecutados por grandes actores económicos de la provincia, ofreciendo también a ellos ventajas crediticias y poniendo a su disposición instrumentos del estado. En tal sentido, este alineamiento entre instrumentos e intereses específicos puede comprenderse como parte constitutiva de la reproducción de las desigualdades económicas en el interior de los diferentes circuitos productivos regionales donde operan los principales beneficiarios del dispositivo aquí abordado. De este modo, a partir de la circulación de la renta hidrocarburífera que ingresa a las arcas provinciales, el IADEP beneficia a grandes actores económicos que podrían tener acceso a la banca tradicional, utilizando una institución del estado para favorecer los intereses de los segmentos más capitalizados de la sociedad (Miliband, 1969).

## 4.2. IDEP

El Instituto de Desarrollo Productivo (IDEP), dependiente del Ministerio de Desarrollo Productivo de la provincia de Tucumán, cumple un doble rol: en tanto ejecutor de políticas para mejorar la competitividad y promover el comercio exterior de la producción provincial y como nexo entre el sector público y privado en relación con los diferentes dispositivos para el desarrollo productivo tucumano (Juárez, 2014). En esta dirección, el papel del instituto puede comprenderse como instancia intermediaria entre la población y los recursos (Lipsky, 1980), en una circunstancia histórica en la que las técnicas de gobierno de maximización del bienestar social se desplazan al gobierno de zonas particulares, en un mercado dominado por empresas

que procuran el lucro (Rose, 2007), en el que la provincia de Tucumán se inserta de forma dependiente y busca orientar su economía hacia la exportación.

En el sentido de centrar el gobierno de lo económico en la competitividad (Rose, 1997), puede leerse también la conformación del directorio del IDEP, con solo cuatro de sus doce miembros pertenecientes al sector público mientras los restantes ocho provienen de la actividad privada, representando a diferentes sectores productivos de la provincia: comercio y servicios, industria pesada y liviana, turismo, citrícola, azucarero, hortícola y otros sectores productivos (Juárez, 2014: 31).

El instituto busca promover nuevas empresas e industrias y el fortalecimiento de las existentes, buscando la incorporación de valor agregado en las cadenas productivas. También fomenta la articulación académica y de investigación con las actividades productivas, además de incentivar el desarrollo turístico de la provincia. Asimismo, se destaca la promoción de políticas de calidad en los distintos encadenamientos productivos, mediante la certificación de normas internacionales como a través de la Marca Tucumán (Gobierno de Tucumán, 2021). Recuperando a Rose (2007), se puede pensar al IDEP dentro del marco del “gobierno de las zonas particulares”, entendiéndolo como un ente autárquico que se enfoca en determinados circuitos económicos que caracterizan a la provincia de Tucumán. No obstante, la propia agenda de gobierno que estructura el IDEP permite registrar una dispersión significativa de actores que conforman la población objeto, debido a que se financian grandes exportadores y sectores vulnerables. En esta dispersión de actores se puede inferir que con un mismo dispositivo se puede buscar gobernar diversas “zonas particulares”. Esta heterogeneidad de tramas que son colocadas en la agenda del instituto, también abre interrogantes en torno a las capacidades estatales para regular relaciones entre actores de diversa dimensión en el interior de los circuitos productivos regionales.

Los objetivos del IDEP se encuentran representados en la estructura organizativa a través de su división en diferentes áreas, cuyas funciones son:

1) Promoción de Inversiones: destinada a captar inversiones a través de diferentes acciones, entre ellas, “la creación de un banco de proyectos, la generación de información útil para el inversor y su acompañamiento, antes durante y después de la inversión”. Asimismo, se registran acciones de “capital emprendedor”, buscando integrar emprendedores con inversores potenciales (Juárez, 2014:32).

2) Competitividad: dirigida a mejorar mediante facilidades en el acceso al crédito, al potenciar la formación de clusters con el acceso a la certificación de normas de calidad. Las certificaciones pueden pensarse como una forma que detentan quienes demandan asistencia y financiamiento para capitalizarse económicamente a través de la promoción de habilidades y aptitudes (Rose, 2007).

3) Inteligencia Comercial y Promoción de Exportaciones: capacitación para empresas y financiamiento de diferentes eventos comerciales -como ferias, rondas de negocios y misiones comerciales (Juárez, 2014: 32). Así, se busca diversificar el destino de la producción y la variedad de productos exportados. Para esta área resulta clave la información estadística relacionada con el comercio exterior para así evaluar mercados y nichos potencialmente aprovechables por la producción tucumana, en un formato que permite concebir la traducción de la élite de estado (Miliband, 1969) de las demandas productivas de sus actores centrales.

4) Administración de la Marca Tucumán. Esta marca provincial, creada en 2009, actúa como “un sello de distinción que se otorga a empresas, productos, instituciones y asociaciones cuya actividad está vinculada a los negocios, la cultura o el turismo de Tucumán” (Marca Tucumán, 2021). Sus principales objetivos son: (i) promocionar y posicionar la provincia, (ii) incrementar el consumo de la oferta local en la región, en el país y en el mundo, (iii) fortalecer la competitividad de las exportaciones tucumanas, (iv) elevar el flujo de turistas hacia Tucumán, (v) difundir la cultura y la historia de la provincia, (vi) reforzar la radicación de inversiones productivas, y (vii) mejorar la imagen provincial (Marca Tucumán, 2021). De este modo, se puede observar como todas las áreas del IDEP se encuentran representadas y cumplen un rol en este instrumento específico.

En cuanto al financiamiento del organismo, éste proviene en parte del presupuesto provincial anual y de fondos propios, generados por el IDEP en función de su autarquía. Se registran proyectos del organismo

que cuentan con recursos propios —de cualquiera de las dos fuentes citadas— o externo, generalmente en las líneas de financiamiento del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación. Asimismo, la Caja Popular de Ahorro de la Provincia se constituye a través de un convenio, como el brazo financiero y operativo para fondear, administrar y ejecutar algunas de las herramientas financieras (programas, líneas y fondos) del organismo. El IDEP aporta los fondos; una Comisión del Instituto aprueba los créditos y Caja Popular es el agente financiero que los distribuye y administra.

A continuación, se detallan algunas de las herramientas financieras<sup>[5]</sup> en las cuales participa el organismo, ya sea como el fondeador, administrador o ejecutor (IDEP, 2021):

1. Programa Provincial de Calidad: financiamiento para la incorporación de normas internacionales y nacionales de gestión para mejorar procesos y/o productos en empresas.
2. Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (FONDEP): financiamiento del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación, surgida en el marco de la pandemia de COVID 19 para que empresas, PyMEs y proveedores de equipamientos e insumos médicos puedan acceder a créditos destinados en capital de trabajo o inversiones. Se orienta a instituciones de Investigación, desarrollo e innovación, así como a emprendedores para financiar servicios de asistencia técnica, capital de trabajo e inversiones en proyectos estratégicos (IDEP, 2021).
3. Fondo para el Fomento Productivo: línea de crédito dirigida a empresas que procuran invertir en infraestructura y bienes de capital. Los rubros de las empresas pueden ser agroindustriales, de alimentos, de manufactura, de producción primaria, de turismo rural y servicios relacionados. Para la postulación, el IDEP asigna a cada interesado un técnico del área de Competitividad para asistirlo en la formulación del proyecto (IDEP, 2021). La complejidad que implica aplicar a distintas convocatorias para quienes emprenden, apropiándose de términos y mecánica, intenta ser atendida mediante la asistencia técnica del IDEP. En tal sentido, esta puede comprenderse como una forma de hacer frente a “la discriminación histórica del sistema financiero como catalizar del desarrollo de los sectores postergados” (Muñoz, 2014). Asimismo, la asistencia técnica implica un acercamiento del instituto a la ciudadanía, aproximando los dispositivos a quienes los demandan, ejerciendo así un poder territorial bajo ciertas normas de reciprocidad (Auyero y Benzecry, 2016).
4. Línea de Inversión Productiva LIP PyME: línea de financiamiento del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación para pequeñas y medianas empresas del sector industrial, agroindustrial y de servicios agroindustriales accedan a préstamos para la compra y *leasing* de bienes de capital de producción nacional y la construcción o adecuación de instalaciones (IDEP, 2021). Se ofrecen bonificaciones para las PyMES que hayan exportado en los últimos dos años y para las lideradas por mujeres.
5. Fondo Rotatorio para Industrias Lácteas: financiamiento del Ministerio de Desarrollo Productivo de Tucumán con créditos a tasa cero para la adquisición de bienes de capital, reparación de infraestructura y capital de trabajo por parte de las empresas de la industria láctea de origen bovino (IDEP, 2021).
6. Créditos para Inversión Productiva: financiamiento del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación para inversiones productivas de micro y pequeñas empresas y cooperativas del sector industrial, servicios industriales, estar asociados a la agroindustria, al petróleo y gas, a la metalmecánica, al rubro del textil y calzado o autopartista. La línea cuenta con un “cupos del 20% de los créditos para las empresas lideradas o que pertenezcan a mujeres” (IDEP, 2021).

### 4.3. Fuerza Solidaria

En sus inicios, el acuerdo que originó el Fideicomiso Fuerza Solidaria (FS) en agosto de 2006 y ratificado por Decreto 1971/06 se estableció con el objeto de administrar —inicialmente— un Fondo Fiduciario de 15 millones de pesos por una década, cuyo monto se ha ido ampliando paulatinamente a partir de los aportes anuales de las partes que suscriben y de otros aportantes (Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, 2009; citado en Kosinski, 2011: 47). En este esquema, el Fideicomiso responde a necesidades de iniciativas con mayor escala y plazos más largos que los estipulados por el microcrédito (Muñoz, 2019: 44-45). Esta forma de operatoria implica una forma específica del gobierno de zonas particulares (Rose, 2007: 128-129) donde los destinos económicos de los grupos asociativos se organicen, se procesen y se gobiernen en función de “habilidades” y “aptitudes” que se pretenden diferentes a las que reproducen formas competitivas de afiliación social, formas de operación específica centradas en la reproducción de la vida más que en la maximización del lucro.

En cuanto a la modalidad de regulación y dirección, el funcionamiento de FS se enmarca en la Ley Provincial 13673/2006, la cual adhiere a la Ley Nacional 26117 del mismo año. En el artículo 1 de dicha normativa provincial se declara de Interés Público Provincial el Programa Nacional de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social. Además de establecer la exención de impuestos provinciales a los ingresos brutos y de sellos, incluyendo las tasas retributivas de servicios, enmarca la población objeto. Al respecto, en su artículo 4 incluye a personas físicas o grupos asociativos vulnerables (así como sus obligaciones y responsabilidades como potenciales tomadores de microcréditos), que en el marco de la economía social y solidaria (ESS) se organicen en torno a la gestión de autoempleo, producción de manufacturas, reinserción laboral de personas con discapacidad, comercialización de bienes y servicios, urbanos o rurales y en unidades productivas<sup>[6]</sup>. En el marco de esta normativa, FS se incorpora a la estrategia provincial de promoción del microcrédito para el desarrollo de la ESS, desde la cual se fomenta a la vez que se constituye un “sujeto de gobierno” (Rose, 2007) dependiente de sus propias acciones como grupo asociativo, ya no como sujeto destinatario de políticas de asistencia e integración social.

En cuanto a los sujetos sociales que acceden al financiamiento, se trata de un instrumento que busca facilitar recursos técnicos y económicos a los sectores de la ESS para que desarrollen, fomenten y/o consoliden emprendimientos colectivos. En este sentido, la meta del fideicomiso es “generar bases para la creación, fomento y consolidación de emprendimientos colectivos, en el marco del desarrollo integral de la comunidad, asumiendo el acceso a crédito como derecho y condición de posibilidad”. En tanto, la perspectiva del instrumento centrado en las demandas productivas radica en “potenciar el desarrollo territorial, inclusivo e integrado de los recursos sociales, económicos y culturales de las distintas regiones de la Provincia en tanto modo de organización y fortalecimiento de la Comunidad” (FS, 2021). Esta potenciación se puede observar en tanto proximidad física entre los dispositivos y quienes requieren los recursos, de esta forma se ejerce la gestión del dominio territorial desde formas de reciprocidad entre la estructura burocrática y su población objeto (Auyero y Benzecry, 2016). Desde la perspectiva aquí asumida, estas formas de reciprocidad no necesariamente pueden pensarse como equivalentes u horizontales, aspecto que permite inferir los posicionamientos de los diversos actores en sus respectivos circuitos productivos regionales (García y Rofman, 2020).

El fideicomiso se organiza en dos líneas de financiamiento. Por una parte, la de Crédito para Proyectos de Economía Social está orientada al fortalecimiento de organizaciones sociales, redes, cooperativas y grupos asociativos comunitarios. Desde esta línea, se busca consolidar diversas actividades productivas y/o comunitarias, bajo la premisa de fomentar economías locales y regionales. Por otra parte, la línea de crédito para Entidades de la Comunidad consiste en brindar créditos para la implementación y fortalecimiento de operatorias de microcrédito. Esta operatoria se halla dirigida a organizaciones de la comunidad con capacidad de administración de programas de microcrédito.<sup>[7]</sup> Ambas líneas de financiamiento pueden observarse como

formas de canalizar institucionalmente las demandas ante procesos que se reconocen problemáticos desde la propia estructura burocrática y que otorgan densidad a la agenda de gobierno (Lipsky, 1980). Desde el enfoque de Miliband (1969), esta construcción de la agenda de gobierno también puede pensarse como un proceso de incorporación de sectores medios a la propia estructura burocrática de FS, incluso de una integración de funcionarios con antecedentes en el sector cooperativo.

En cuanto al fondeo, el FS dispone de cuatro fuentes de recursos: (i) propios del Fideicomiso, (ii) Ministerio de Producción de la Provincia de Buenos Aires, (iii) Ministerio de Desarrollo Agrario de la Provincia de Buenos Aires, (iv) INAES (como se observará a continuación, destina fondos para subsidiar una porción de la la tasa de interés). Respecto a esta última fuente, en 2020 se ha suscrito un nuevo acuerdo para que además ese capital pueda ser prestable. Como aspecto clave, cada fuente de recursos posee destinos específicos y debe seguir los objetivos establecidos por el organismo estatal que la fondea.

Asimismo, como cuestión medular del planteo de los créditos que otorga FS a entidades asociativas, cabe consignar el acompañamiento del plan de inversión de las iniciativas productivas y el valor de la tasa de interés, sustancialmente menor a la tasa cobrada por la banca comercial. Este esquema de seguimiento implica reconocer en los tomadores de crédito un accionar racional que incluye valores de orden político — asociativismo como forma de reproducir la vida— (Laville, 2009: 60).

Con esta orientación, respecto al subsidio de tasas y en el marco de la renovación del Convenio vigente con el INAES hasta diciembre de 2022, se modificó el valor de la tasa de interés vigente, fijando un descenso al 37% (TNA). A su vez, en función de dicho Convenio suscripto en diciembre de 2020, se ha fijado la tasa efectiva cobrada a las entidades (cooperativas y mutuales) al 22% (TNA).<sup>[8]</sup> En el marco de la gestión desarrollada en 2020, FS ha seguido desarrollando estrategias de suscripción y renovación de acuerdos, aspecto que busca reforzar la estrategia de integralidad con otros dispositivos. En ese marco, se ha renovado hasta noviembre de 2022 el Convenio vigente con el Ministerio de Desarrollo Agrario de la Provincia. Este convenio se encuentra orientado tanto a organizaciones de la agricultura familiar como a la generación de tecnología y servicios para las áreas rurales de la Provincia. Asimismo, se ha extendido el Convenio vigente con el Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia hasta febrero de 2023. En estas definiciones, se pueden rastrear la hechura e instrumentación (Aguilar Villanueva, 1992) de las finanzas no bancarias, mediante las acciones u omisiones que conforman las fronteras porosas del Estado y, fundamentalmente, sus estilos de gestión (Gradin, 2018).

## 5. REFLEXIONES FINALES

Esta investigación se ha propuesto un abordaje comparativo de tres casos de estudio a través de las dimensiones operativas: formas de regulación, fondeo y subsidio de tasas, sujetos sociales e integralidad. El análisis comparativo a partir de las dimensiones operativas arriba expuestas permite observar que las finanzas no bancarias se desenvuelven en un conjunto heterogéneo de situaciones, posibilidades y limitaciones en su despliegue regional reciente. En este proceso de construcción de una nueva agenda de gobierno cabe destacar algunos aspectos centrales en torno a los sujetos sociales que componen la población objeto y presentan demandas fragmentadas, incluso disímiles.

Respecto al caso del IADEP, los sectores más vulnerables poseen una escasa representación en los dispositivos que conforman su agenda. A partir del análisis de informes de gestión y documentos de trabajo, se observó que, si bien se contemplan líneas de fondeo para pymes, pequeños comerciantes y emprendedores, los fondos destinados a aquellos sectores son menores que los montos destinados a las grandes empresas, quienes, a su vez, reciben financiamiento a tasas menores. En contraste, el IADEP ofrece sistemas de capacitación y asistencia técnica a emprendedores con el objetivo de que consigan desarrollar las herramientas y aptitudes que les permitan dirigir su propio desarrollo. En los hechos, una porción importante de las fuentes de financiamiento del Instituto se orienta a unas pocas empresas capitalizadas que son financiadas por el estado

neuquino con tasas preferenciales aun cuando se trata de actores económicos que podrían ser sujetos de créditos bancarios (Ferrera, 2007).

En el caso del IDEP, más allá de la orientación exportadora que marca una de sus principales metas, se han desarrollado distintos programas, que provienen de diversos orígenes. Esta oferta múltiple, que conforma al instituto como ventanilla de líneas de crédito, es también su principal limitación, al correr el riesgo de encontrarse ante demandas sin capacidad efectiva de resolución. Asimismo, en las áreas en las que se organiza el IDEP, puede verse una predominancia del sector agrícola, fundamentalmente orientado a la exportación. Contrariamente, para las líneas de financiamiento, si bien existen aquellas orientadas a la mejora y/o expansión de dicho sector para el mercado internacional, se destaca que las líneas cuyos fondos provienen del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación se orientan a la producción en general y no necesariamente a las de exportación. Cabría preguntarse si las áreas en las cuáles se divide el instituto finalmente tienen un apoyo/correlación con las líneas de financiamiento en las cuales el IDEP actúa como fondeador, administrador o ejecutor.

En el caso del del Fideicomiso FS se observan diversos elementos disruptivos en términos de su potencial y alcance para el financiamiento. Entre los aspectos destacados, cabe señalar se trata de un dispositivo que: (i) se dirige a un segmento que tradicionalmente ha sido relegado de la política crediticia, orientada por la banca comercial, sobre todo por la dificultad de obtener garantías en el marco de los emprendimientos asociativos, (ii) a partir del subsidio de la tasa de interés, busca sostener e incentivar a actores económicos que poseen una significativa presencia en sus territorios (fundamentalmente, las cooperativas de trabajo, de vivienda y de servicios), (iii) propugna un estilo de gestión compartida entre entidades estatales provinciales y nacionales, direccionando el crédito de acuerdo a sus diversas metas, (iv) fomenta un modelo de gestión de créditos que, a diferencia del crédito bancario al consumo o a la inversión, se organiza a partir de una evaluación y seguimiento conjuntos entre FS y la entidad tomadora de créditos tanto de los objetivos como del plan de inversión, buscando desplegar una forma de gobierno de las zonas particulares (Rose, 2007) que se pretende como modo de afiliación social por fuera del mercado de crédito bancario.

No obstante, estas formas de afiliación social que se piensan más allá de la lógica comercial bancaria tradicional, no pueden pensarse a su margen. En tal sentido, los bancos comerciales suelen aparecer de forma recurrente. Los casos de la Caja Popular de Tucumán, el Banco Provincia de Neuquén y el Banco Provincia de Buenos Aires exhiben distintos niveles de complementación con los instrumentos analizados, resultando evidente un contacto estrecho en este último caso con FS, incluso por compartir sede. A su vez, estos dispositivos se ubican en las intersecciones de las instituciones financieras tradicionales y de las agencias estatales dedicadas al desarrollo social, atendiendo —de forma diferencial— en cada uno de los casos de estudio, aquellos sectores de población que se encuentran en condiciones de construir y desplegar capacidades y aptitudes para el desenvolvimiento económico.

El hecho de constituirse en instrumentos de financiamiento no bancario evidencia la heterogeneidad de sujetos sociales que se reproducen por fuera del acceso al crédito bancario convencional, incluso de actores que podrían aplicar al mismo, aunque demandan una atención específica (sea por el destino de su exportación, por las características de sus proyectos, por el riesgo que asumen en su proceso productivo, etc.). Sin embargo, esa misma atención específica es la que requiere una construcción de capacidades burocráticas, desafío de consecución incierta y dinámica. En tal sentido, la formulación de costos en producciones cuyo objetivo no necesariamente es el lucro, la planificación de la producción y la inteligencia en el comercio exterior se presentan como actividades centrales para conocer el diferencial y al mismo tiempo las limitaciones de los tres instrumentos aquí abordados.

En los dispositivos abordados se hallan distancias entre el proyecto de gobierno (plasmados en metas, objetivos y el diseño de líneas de inversión) y la coordinación efectiva que reproduce las características territoriales. Ello lleva a interrogarse a sobre la posibilidad efectiva de modificar una estructura productiva con el desenvolvimiento de instituciones financieras no bancarias. Incluso, si ello resulta factible al intentar

modificar las relaciones asimétricas que reproducen los vínculos entre actores en los diversos circuitos productivos regionales.

En particular, con relación a relevar la tensión identificable entre el verticalismo que conlleva la construcción del poder estatal en el territorio en donde se dirimen las formas de intervención y las fronteras porosas del estado en la construcción de ciudadanía y reconocimiento de derechos legítimos de los tomadores de crédito, como población objeto del gobierno de las zonas particulares.

## REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L.F. (1992). *Las hechuras de la política*. México DF, México: Porrúa Grupo Editorial.
- Auyero, J. (2002). Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 10 (20), 33-55. <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/304/257>
- Auyero, J.; Benzecry C. (2016). La lógica práctica del dominio clientelista. *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXI (226), 221-246. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/50048/48469>
- Decreto 878 (2016). Por medio del cual se aprueban las Addendas al Convenio Marco y al Contrato de Fideicomiso Fondo Fiduciario Fuerza Solidaria.
- Ferrera, I.M. (2007). Las nuevas modalidades espaciales y productivas en el norte neuquino: San Patricio del Chañar y Añelo. *Revista Huellas*, (11), 56-71.
- García, A.; Rosa, P. (2019). *Excluidos financieros: actores, políticas y estrategias en la Argentina del Siglo XXI*. Buenos Aires, Argentina: Editorial El Zócalo.
- García, A.; Rofman, A. (2020) Circuitos productivos regionales: apuntes para una renovada herramienta analítica sobre procesos económicos en América Latina a principios de siglo XXI. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 22, 1-26.
- Gobierno de Tucumán (2021). Instituto de Desarrollo Productivo de Tucumán (IDEP). <https://www.tucuman.gov.ar/organismos/instituto-de-desarrollo-productivo-de-tucuman-idep>
- Gradin, A. (2018) Protagonismo y militancia: el estilo de gestión del Movimiento Barrios de Pie en el Ministerio nacional de Desarrollo Social, Argentina 2004 – 2009. *Collectivus. Revista de Ciencias Sociales*; 4 (2), 141-161.
- IADEP (s/f). Informe de Gestión 2016-2019. Ministerio de Economía e Infraestructura. <https://www.iadep.gov.ar/iadep/wp-content/uploads/Informe-de-Gesti%C3%B3n-2016-2019.pdf>
- Instituto de Desarrollo Productivo de Tucumán (2021). Herramientas financieras. <https://idep.gov.ar/herramientas-financieras>
- Juárez, M. (2014). *La inserción internacional de la provincia de Tucumán durante el período 2003-2011: una mirada desde su diseño institucional* [Tesis de Maestría, Flacso Argentina – Universidad de San Andrés] <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/10469/6329/TFLACSO-2014MJ.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Laville, J.L. (2009) Definiciones e instituciones de la economía. En J.L. Coraggio. *¿Qué es lo económico?: materiales para un debate necesario contra el fatalismo* (pp. 47 – 71). Buenos Aires, Argentina: Ciccus.
- Ley 2247 (1998). Por medio de la cual se crea el Instituto Autárquico de Desarrollo Productivo (IADEP). Provincia del Neuquén
- Ley 7594 (2005). Por la cual se crea el Instituto de Desarrollo Productivo de Tucumán (IDEP). Provincia de Tucumán
- Ley 26117 (2006). Por medio de la cual se realiza la promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social. Boletín Oficial, número 30952, p.1
- Ley 13673 (2006). Por medio de la cual la Provincia de Buenos Aires adhiere a la Ley Nacional de Microcréditos (26.117/2006). Provincia de Buenos Aires.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nueva York, Estados Unidos: Russell Sage Foundation.



- Mauss, M. (1979). *Ensayo sobre los dones. Motivo y forma del cambio en las sociedades primitivas*. En M. Mauss, *Sociología y antropología*. Madrid, España: Tecnos.
- Marca Tucumán (2021). ¿Qué es la marca Tucumán? Instituto de Desarrollo Productivo de Tucumán. <http://marcatucuman.com.ar/>
- Miliband, R. (1969). *El Estado en la sociedad capitalista*. México DF, México: Siglo XXI.
- Muñoz, R. (2014). Las finanzas solidarias en la Argentina y América latina: modalidades y políticas. *Revista Voces en el Fénix*, (37), 112-119.
- Rose, N. (1997) El gobierno en las democracias liberales "avanzadas": del liberalismo al neoliberalismo. *Revista Archipiélago*, (29), 25-40.
- Rose, N. (2007). ¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno. *Revista Argentina de Sociología*, 5 (8), 111-150.
- Steimbregger, N.; Radonich, M.; Bendini, M. (2003). Expansiones de frontera agrícola y transformaciones territoriales: procesos sociales diferenciales. En M. Bendini, y N. Steimbregger (compiladoras). *Territorios y organización social de la agricultura. Cuaderno GESA 4* (17-39). Buenos Aires, Argentina: La Colmena.
- Tarcus, H. (1991). Estudio preliminar. En: H. Tarcus (comp.) *Debates sobre el Estado capitalista. Estado y clase dominante*. Buenos Aires, Argentina: Imago Mundi.

## NOTAS

- [1] El trabajo se ha realizado en el marco del PICT 2284-2018 “Circuitos productivos regionales, capacidades estatales y subordinación productiva en Argentina a principios de siglo XXI”, dirigido por Ariel García. Se agradece especialmente la atenta labor de revisión efectuada por la instancia de evaluación.
- [2] En 2006 se promulgó la Ley 26117 de Promoción del Microcrédito, mediante la cual se creó un programa específico con un fondo nacional de unos 100 millones de pesos, para apoyar programas de microcrédito desarrollados por entidades sin fines de lucro que colaboran con el desarrollo de las políticas sociales y se asocian en consorcios o redes territoriales para implementar los fondos otorgados. Dichos fondos se aplican a la capitalización de instituciones adheridas, subsidiándose total o parcialmente la tasa de interés, gastos operativos y de asistencia técnica, eximiéndose también de cargas fiscales tales como el impuesto a las ganancias o al valor agregado. Un elemento destacado desde el punto de vista de convergencia organizativa es que las organizaciones que se postulan para acceder a dichos fondos deben asociarse territorialmente.
- [3] El subsidio de tasa se fija en relación a los bienes fideicomitidos, establece esquemas que permitan financiar la estructura. En general, la tasa de interés ha seguido las tendencias de la conducción macroeconómica nacional y las decisiones del Comité de Administración (presidente junto con los cuatro directores enunciados en la tabla y un gerente). En 2021 la tasa efectiva se establece en 37%. No obstante, al aplicarse un subsidio a través del INAES de 15%, la tasa efectiva se establece en 22% (TNA) En los comienzos de FS en 2006, se financiaba a instituciones de microcréditos (IMF) con una tasa de 3% y a los proyectos de economía social con una de 5%.
- [4] Solamente la línea de subsidios Incentivo Forestal- Plantaciones que requieren tareas de poda y/o raleo ( Ley 2482) supera en monto a las mencionadas alcanzando los \$60.636.744 a lo largo del período.
- [5] Como el IDEP funciona como ventanilla de diversas líneas de financiamiento nacionales, las herramientas financieras en las que participa el organismo están listadas en el sitio web durante los meses en el que se hallan vigentes las convocatorias. En tal sentido, las herramientas aquí listadas son las publicadas en el sitio del IDEP.
- [6] Indistintamente el rubro de actuación, para delimitar la población objeto la Ley 13673 establece que los activos totales no superen las cincuenta canastas básicas totales para el adulto equivalente hogar ejemplo, cifra actualizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC) en función de puestos de trabajo.
- [7] Al cierre del ejercicio 2020, el fideicomiso disponía de una Cartera de Créditos Activos superior a 29 millones de pesos, distribuida en 29 organizaciones sociales (usualmente cooperativas) y sin mora en la cancelación de los mismos. En función de la restricción de actividades que ha implicado la pandemia del Covid-19, se han reprogramado créditos a entidades que no han podido solventar el pago de la cuota del crédito. El nuevo plan de pagos ha posibilitado que las cooperativas cumplan con cada acuerdo de reprogramación.
- [8] En un contexto inflacionario significativo (en 2019 y 2020 la inflación anual se ha registrado en 54% y 36%, respectivamente), esta tasa se torna beneficiosa para el sector de la ESS provincial. Como aspecto a considerar, hacia la finalización de la gestión provincial de 2015-2019, la TNA era de 40% y contaba con un subsidio a la tasa de 8% del INAES, con lo que llevaba la TNA a 32%.