

# Los avatares del proceso de construcción de una política pública: la ley de promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social en Argentina

## The ups and downs of the building of a public policy: the microcredit law for the development of the social economy in Argentina

*Tomás Nougués\**

### Resumen

Desde sus orígenes en la década del ochenta, el sector microcrédito argentino manifestó una notoria heterogeneidad estructural dada la variedad de actores involucrados con diferentes enfoques, perfiles organizacionales, filiaciones institucionales e intereses. Sin embargo, un conjunto de organizaciones relativamente marginal logró construir acuerdos ambiguos en torno al microcrédito con el objeto de incidir en la agenda pública y promocionar una política pública de microcrédito alineada con la perspectiva de la economía social. Con base en entrevistas a referentes, especialistas y funcionarios, el presente artículo analiza el proceso de constitución del microcrédito como política pública, esto es, el recorrido que lo llevó desde la experiencia privada de organizaciones de la sociedad civil al ámbito de la política socioasistencial del Estado. Para ello, se reconstruye la conformación histórica del sector, se indaga sobre el trabajo de incidencia en la agenda pública, se explora el proceso de debate y elaboración de la Ley Nacional de Microcrédito y se da cuenta de las implicancias de la institucionalización del microcrédito como componente clave de la matriz socioasistencial.

**Palabras claves:** microfinanzas, Ley de Microcrédito, política social, cambio institucional, Argentina.

### Abstract

Since its beginnings in the 1980s, the local microcredit sector has shown a notorious structural heterogeneity given the variety of involved actors with different approaches, organizational profiles, institutional affiliations, and interests. However, a relatively marginal group of organizations managed to build ambiguous agreements based on microcredit in order to

\* Centro de Investigaciones Sociales, Instituto de Desarrollo Social y Económico, Conicet (CIS-IDES/Conicet), Argentina. [tominougues@gmail.com](mailto:tominougues@gmail.com).

influence the public agenda and promote a microcredit policy aligned with the social economy perspective. Drawing on interviews with professionals, specialists and policy-makers, this paper analyzes the building of microcredit as a public policy, that is, its trajectory from the private experience of civil society organizations to the field of welfare policy. To do so, we reconstruct the setup of the microcredit market, we analyze the advocacy work of the NGOs, explore the debate and elaboration of the national microcredit law, and account for the consequences of institutionalization of microcredit as a key component of the welfare policy scheme.

**Keywords:** microfinance, microcredit law, social policy, institutional change, Argentina.

## Introducción

Desde su irrupción en la década del setenta, las microfinanzas son un llamativo fenómeno que logró superar múltiples obstáculos y derribar prejuicios para constituirse en una suerte de sentido común de los modelos de desarrollo a finales del siglo pasado (Roy, 2010). En esos años, los programas de microcrédito proliferaron y se convirtieron en una de las herramientas principales de la lucha contra la pobreza de Estados, organismos internacionales, agencias de desarrollo y ONG (Weber, 2002). Su circulación en la Argentina se dio de manera temprana, y el microcrédito forma parte de los repertorios de intervención social de distintas agencias estatales y numerosas organizaciones de la sociedad civil desde la década del ochenta. Con el paso del tiempo, fue tomando creciente relevancia hasta establecerse como una herramienta legítima de la lucha contra la pobreza a través del financiamiento del autoempleo. Sin embargo, el fenómeno no fue estudiado sistemáticamente desde las ciencias sociales locales, sino que se analizaron aspectos parciales que redundaron en un doble descuido respecto de la trayectoria del microcrédito y su rol en la intervención socioasistencial del Estado.

Por un lado, se descuidó su historia. A nivel local, se realizaron pocas investigaciones sobre la génesis y evolución del sector microfinanciero (Chidiak y Bercovich, 2004; Bercovich, 2004). Las reconstrucciones históricas no solo son escasas, sino que son incompletas e imprecisas. Si bien identificaron determinados hitos, como los primeros proyectos financiados por el BID y la proliferación de instituciones de microcrédito a finales de la década del noventa, ignoraron otros fenómenos centrales que contribuyen a moldear la trayectoria sectorial, como, por ejemplo, la conformación de instituciones de segundo grado que nuclean organizaciones de microcrédito y las tensiones internas entre los distintos enfoques de la actividad. La mayoría de la bibliografía disponible sobre el tema se compone de análisis de caso de ONG (Muñoz, 2006; Litman, 2014; Doudtchitzky y Koberwein, 2007; Lozano Londoño, 2019), evaluaciones de la implementación de programas específicos (Grupo Sophia, 2003; Bercovich, 2004) o diagnósticos técnicos sobre la oferta y la demanda del sector (PNUD, 2005; Carballo *et al.*, 2016; Bueri *et al.*, 2019). Asimismo, uno de los aspectos más descuidados por la literatura es la relevancia de la promoción estatal del microcrédito que aumentó exponencialmente el fondeo de la actividad, lo que impulsó la creación de nuevas instituciones y multiplicó los prestatarios.

Por otro lado, se descuidó su rol en la política social. La subestimación del papel del Estado en el sector desvió la atención de la relevancia de la institucionalización del microcrédito como un componente clave de la matriz socioasistencial. A excepción de una investigación sobre la construcción del microcrédito como política pública (Litman, s/f), la literatura experta no estudió su complejo proceso de institucionalización y no exploró las

profundas implicancias de su pasaje de la esfera privada al ámbito de la política asistencial. Los analistas evaluaron el rol de la economía social y solidaria (ESS) en la reformulación de las políticas sociales efectuada por el kirchnerismo, concentrándose en las políticas de promoción del trabajo asociativo y cooperativo implementadas a través de subsidios y transferencias condicionadas (Arcidiácono *et al.*, 2014; Hopp, 2010; Ciolli, 2015; Rebon y Roffler, 2008). En esta literatura, el microcrédito es tomado como un instrumento inherente al enfoque socioproductivo, motivo por el cual permanece aporoblematizado y en un segundo plano. La poca bibliografía disponible se concentra, principalmente, en análisis sobre el diseño e implementación del Programa Nacional de Microcréditos (Ferreira, 2014) y, en menor medida, esboza aproximaciones normativas a la ley nacional de microcrédito (Lombardi, 2016; Gleizer, 2006).

El resultado del doble descuido es una comprensión parcial y superficial del rol central que el microcrédito adquirió como componente de la matriz socioasistencial del Estado. En la literatura experta, la relevancia del microcrédito quedó supeditada al giro socioproductivo de la política social kirchnerista, diluido en las políticas de ESS y homologado a programas de subsidios y transferencias condicionadas. Sin embargo, un análisis centrado en el derrotero del microcrédito y su proceso de institucionalización permite comprender el fuerte impacto que tuvo sobre el esquema de políticas socioasistenciales. La institucionalización del microcrédito legitimó el crédito como un componente central de la matriz socioasistencial del Estado. Luego, los cambios en los paradigmas de políticas sociales impulsados por la agenda internacional de la inclusión financiera impulsaron un vertiginoso proceso de expansión del crédito, junto con otros dispositivos financieros, a nuevas áreas, agencias y programas socioasistenciales en un proceso que la literatura llama “financiarización” (Nougués, 2020). Si bien el impacto de la institucionalización del microcrédito se sintió una década después de su institucionalización, la intensificación del proceso de financiarización de la política socioasistencial de la Argentina tiene sus raíces en la historia del microcrédito.

Por ello, el presente artículo tiene como objetivo analizar el pasaje de las microfinanzas desde la esfera de la actividad privada hacia el ámbito de la política pública. Para ello, se reconstruye la evolución histórica del sector microfinanciero local desde sus orígenes y, especialmente, se indaga sobre el proceso de debate, elaboración y sanción de la Ley Nacional 26117, que institucionalizó el microcrédito como un componente central de la matriz socioasistencial del Estado. De esta forma, se profundiza en el análisis de un evento que tuvo fuertes repercusiones en la evolución de la política socioasistencial argentina, cuyos efectos fueron objeto de nuestro análisis en otros trabajos (Nougués, 2020; Nougués y Salerno, 2022; Nougués, 2019) y todavía requieren mayor indagación.

El artículo está organizado en cuatro apartados. El primero sintetiza la perspectiva analítica y la metodología. El segundo reconstruye el desarrollo histórico del sector microfinanciero nacional caracterizando sus actores, identificando los clivajes y destacando los hitos más relevantes de su trayectoria. El tercero explora el trabajo autogestivo que llevó adelante un grupo de ONG para instalar el microcrédito en la agenda pública con el fin de incidir en el diseño de políticas públicas. El cuarto analiza el proceso de debate y elaboración de la ley nacional de microcrédito dando cuenta de las disputas entre los distintos actores involucrados. Para concluir, se reflexiona sobre las implicancias de la institucionalización del microcrédito y su impacto en la matriz socioasistencial del Estado nacional.

## La “caja de herramientas” del institucionalismo histórico para el análisis de las políticas sociales

La reconstrucción de la evolución de los vínculos entre las microfinanzas y la política socioasistencial requiere la adopción de una perspectiva histórica de mediano plazo que permita analizar la dinámica de su relación a lo largo del tiempo, identificando y desplegando la multiplicidad de eventos, procesos y factores intervinientes. El institucionalismo histórico (IH) resulta una perspectiva productiva, ya que provee una “caja de herramientas” para examinar la influencia de los procesos temporales y los eventos históricos en el origen y el devenir de las instituciones (Fioretos *et al.*, 2016). Esta perspectiva se focaliza en los procesos de transformación institucional, atendiendo tanto a los mecanismos como a las ideas que contribuyen a los cambios institucionales (Pierson, 2000; Hall, 1993). En particular, aporta elementos para reconstruir la complejidad del cambio institucional destacando las articulaciones y la secuencialidad entre distintos eventos y procesos que se entrelazan en determinadas coyunturas históricas. En esa línea, remarca la necesidad de examinar las configuraciones y los arreglos institucionales históricamente situados para rastrear la influencia de eventos anteriores en dichas configuraciones y en los resultados obtenidos.

Asimismo, el IH resalta la relevancia de los aspectos culturales e históricos de las instituciones que son cruciales para comprender las dinámicas endógenas del cambio institucional. En este sentido, destaca tanto la capacidad de agencia como el aspecto ideacional, es decir, las ideas y valores a los que adhieren los actores que se insertan en los entramados institucionales (Capoccia, 2016). Las innovaciones del IH permiten pensar en procesos de cambio que no responden a la lógica de *shock* exógeno característico de las coyunturas críticas, ni a la reafirmación de las orientaciones asociadas con las trayectorias dependientes. Las investigaciones de los últimos años permitieron identificar y dar evidencia empírica de una multiplicidad de formas de cambio endógeno de carácter lento, gradual y acumulativo que produjeron profundas transformaciones institucionales sin generar rupturas o discontinuidades abruptas, como sucede en el caso de las coyunturas críticas (Streeck y Thelen, 2005).

Para reconstruir las principales características del proceso, captar sus consecuencias más relevantes y comprender el papel que desempeñó el microcrédito en la política asistencial argentina, nos serviremos del esquema de análisis sistemático implementado por Palier (2005) en su estudio de las transformaciones de la política social de Francia durante la década del noventa. Palier propone un esquema diseñado para dar cuenta de procesos de cambio institucional de mediano plazo que, de manera lenta, gradual y acumulativa, terminan transformando la trayectoria de la política pública. Su propuesta parte de la base de que las causas macrosociales y económicas pueden dar cuenta de los grandes cambios en los sistemas de bienestar, pero no son capaces de explicar cómo ni cuándo cambian. Por el contrario, resulta necesario concentrarse en los procesos políticos por los cuales se negocian, elaboran e implementan las reformas graduales de las políticas públicas. Para ello, propone cuatro mecanismos que sirven para comprender por qué y cómo se transforma la política social. Los primeros dos dan cuenta de las causas; y los siguientes, de la manera en que se producen los cambios. Estos son: 1) Diagnóstico compartido sobre el fracaso de la política social; 2) Elaboración de alternativas por oposición a políticas pasadas; 3) Decisiones tomadas en función de acuerdos ambiguos entre múltiples actores; 4) Implementación incremental y transformativa. En estos procesos, los actores despliegan múltiples estrategias según sus

objetivos e intereses. Sin embargo, la heterogeneidad no implica la imposibilidad de generar acuerdos en torno a las reformas institucionales. Por el contrario, se pueden producir acuerdos ambiguos, sustentados en la concordancia sobre los instrumentos que las políticas deben emplear (Palier, 2005).

En el caso aquí abordado, las microfinanzas contaban con tres décadas de desarrollo y su relación con las políticas sociales siempre fue endeble, esporádica y fragmentada. La reforma del esquema de políticas sociales efectuado por el kirchnerismo abrió una ventana de oportunidad para el microcrédito, ya que apuntaba a superar el carácter cortoplacista, asistencial y fragmentado de la política social heredada a través de la vinculación de la política social con el autoempleo popular en un marco de la ESS (Hopp, 2011). Si bien la orientación general se volcó al asociativismo y el trabajo cooperativo, las organizaciones de microcrédito lograron incorporar, de manera marginal y complementaria, al microcrédito como un componente de dicho esquema que terminó desatando transformaciones significativas en la matriz socioasistencial. Estas organizaciones comprendían el microcrédito como un instrumento clave para superar los déficits de la política social y convertir el subsidio en trabajo genuino. De esta forma, el instrumento logró aglutinar una diversidad de instituciones con naturalezas e intereses disímiles que construyeron consensos ambiguos para impulsar la institucionalización del microcrédito.

Con el objeto de reconstruir la evolución de las microfinanzas locales, se realizaron diez entrevistas semiestructuradas a los principales referentes tanto del tercer sector como del público y el privado. En ese marco, se entrevistó a altos funcionarios públicos que gestionaron áreas vinculadas a la temática, como la Secretaría de Desarrollo Social, la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI) y el FONCAP. Asimismo, se entrevistó a profesionales con extensas trayectorias laborales en las empresas, ONG y redes más relevantes del sector microfinanciero local, como, por ejemplo, la Fundación Grameen, la Fundación Pro Vivienda Social y la Red Argentina de Instituciones de Microcrédito. Se seleccionó, específicamente, a referentes de instituciones que participaron activamente del proceso de elaboración de la primera ley nacional de microcrédito. A través de sus testimonios, se reconstruyó el proceso de organización autogestiva y de incidencia en la agenda pública. En especial, nos basamos en el testimonio de un informante clave que formó parte del proceso desde “ambos lados del mostrador”, es decir, inicialmente como miembro de una organización de microcrédito y luego como funcionario de la CONAMI.

Las entrevistas, realizadas entre mayo de 2019 y agosto de 2020, agregaron datos valiosos para completar y complejizar la historia de las microfinanzas al identificar sus principales tensiones y clivajes. Por el contrario, frente a la falta casi absoluta de bibliografía y fuentes documentales sobre la construcción del microcrédito como política pública, los testimonios brindados por los protagonistas de aquella experiencia constituyeron la fuente principal para la reconstrucción detallada del proceso. Para contrarrestar las dificultades que supone la rememoración, se cruzó la información brindada por los diferentes entrevistados entre sí y, luego, se contrastó con las notas periodísticas, documentos estatales, informes de expertos y artículos científicos disponibles. Asimismo, se analizaron distintos documentos sobre las políticas sociales, como leyes, diseños de políticas, manuales y folletería.

## De Bangladesh a la Argentina: origen y expansión de las microfinanzas locales

El establecimiento de un hito fundacional de las microfinanzas en la Argentina es una tarea difícil de resolver. No obstante, los principales referentes y los analistas del sector suelen coincidir en señalar que las primeras iniciativas locales se remontan a la década del ochenta. Teniendo en cuenta que Yunus terminó de fortalecer la idea del microcrédito para finales de la década del setenta,<sup>1</sup> se trató de una circulación temprana. La experiencia piloto que suele destacarse como la primera iniciativa local de microfinanzas sucedió a principios de los ochenta. Se trató de un programa de financiamiento, capacitación y asistencia técnica para pequeños productores rurales implementado por ONG en el marco del Programa de Pequeños Proyectos del BID (Chidiak y Bercovich, 2004). Asimismo, la Fundación Juntos del Banco de la Provincia de Buenos Aires, cuando Eduardo Amadeo se desempeñaba como presidente de la entidad bancaria (1987-1991), fue la primera institución nacional en poner en marcha un programa de financiación para microempresas. Llegó a contar con cinco locales en distintos partidos del Gran Buenos Aires y alcanzó a 5.000 clientes (PNUD, 2005). A pesar de su éxito inicial, el programa fue cancelado en 1992 debido a las repercusiones del proceso hiperinflacionario y, según nos refiere Amadeo en una entrevista, por la falta de criterio técnico en el manejo de los fondos por parte de la gestión que lo sucedió.

A lo largo de la década del noventa, las microfinanzas atravesaron una fase de veloz expansión que se acentuó a finales del milenio en el marco de la profundización del deterioro socioeconómico del país (Del Cueto y Luzzi, 2008). Así, el microcrédito adquirió creciente relevancia y adhesión local, de modo que surgieron múltiples instituciones e iniciativas privadas que extendieron la operatoria microcrediticia al ámbito urbano (Bercovich, 2004). En esos años se fundaron distintas instituciones de microfinanzas (IMF) que desarrollaron dos grandes líneas de acción. Por un lado, la mayoría de las entidades se concentró en la financiación de microemprendimientos productivos de los sectores populares: Cáritas, Avanzar, Mujeres 2000 y el Banco Mundial de la Mujer de Córdoba son algunos de ellos. Por otro lado, algunas organizaciones desarrollaron líneas de financiación para la mejora habitacional, conexión a servicios públicos y autoconstrucción de viviendas en los barrios populares. Las más reconocidas, que se mantienen aún vigentes, son Fundación Pro Vivienda Social y Vivienda Digna.

En 1997, el Estado nacional prestó atención al creciente sector y fomentó su desarrollo a través de la Secretaría de Desarrollo Social conducida por Amadeo. Para ello, Amadeo impulsó la creación del Fondo Fiduciario de Capital Social (FONCAP) que se estructuró como un fideicomiso destinado a brindar asistencia crediticia, técnica y capacitación a IMF y microemprendedores. El FONCAP fue constituido como una sociedad anónima con participación pública y privada, cuya composición accionaria se repartió entre el Estado

---

<sup>1</sup> El origen y la filiación histórica de las microfinanzas es un tema ampliamente debatido en la literatura experta (Mader, 2015). Más allá de los debates, el movimiento mundial de las microfinanzas tuvo su puntapié inicial a mediados de la década del setenta en Bangladesh con las experiencias pioneras de Yunus.

Nacional (49%), Acción Internacional<sup>2</sup> (45,5%) y la Fundación Emprender<sup>3</sup> (5,5%) (Crouzel, 2009). Si bien fue impulsado por el secretario de Desarrollo Social, el FONCAP se estableció por fuera del andamiaje institucional de la asistencia social estatal. Aunque no era la única iniciativa para apoyar al sector, el FONCAP fue la experiencia más relevante del período por la magnitud de los fondos, el alcance y los actores involucrados (Grupo Sophia, 2003; Chidiak y Bercovich, 2004).<sup>4</sup>

La expansión del microcrédito en el país se intensificó con la visita de Yunus para promocionar la publicación en castellano de su libro seminal *Hacia un mundo sin pobreza* en la Feria del Libro, en abril de 1999. A partir de esta visita, la Fundación Grameen, creada por Yunus para replicar la experiencia del Banco Grameen de Bangladesh en todo el mundo, comenzó su proceso de constitución en la Argentina. Para finales de año se fundó la Fundación Grameen Argentina, la cual se dedicó a intermediar fondos y capacitar a otras instituciones de microcrédito en la metodología Grameen. En simultáneo, comenzó a desarrollarse una experiencia que, tras el estallido de la crisis de 2001, se incorporó como una línea programática menor del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Se trata del Banco Popular de la Buena Fe, también conocido como “El Banquito”, que nació en 1998, impulsado por la asociación civil Barrios del Plata (Koberwein, 2012). El banquito se concibió como una “versión criolla” del Grameen Bank de Bangladesh, ya que tomó la metodología crediticia de Grameen, pero la desplegó en un universo de sentido propio atravesado por la doctrina social de la Iglesia y el justicialismo.<sup>5</sup> El programa promovía la creación de fondos de microcrédito gestionados por ONG con el objetivo de financiar actividades productivas a trabajadores de sectores populares que hallasen obstáculos para incorporarse al mercado laboral.

Asimismo, el empeoramiento de las condiciones socioeconómicas a lo largo de la década del noventa, el ajuste del gasto público y el estallido de la crisis de 2001 generaron una coyuntura propicia para la popularización del microcrédito como herramienta de lucha contra la pobreza. Los niveles históricos de desempleo y pobreza abonaron el terreno para la proliferación de ONG que buscaron generar alternativas para los sectores más golpeados por la crisis a través de la financiación de microemprendimientos productivos. En aquella compleja coyuntura, se terminó de concretar el giro de la promoción de la microempresa, imperante en los ochenta y noventa, hacia la financiación del autoempleo de los sectores populares como orientación de la actividad microcrediticia.

En 2004, un grupo heterogéneo de organizaciones creó la Red Argentina de Instituciones de Microcrédito (RADIM) con el objetivo de articular y nuclear a los distintos actores del sector. La creación de la red indicó un crecimiento y maduración del sector, que requería instancias de concentración y representación para lograr mayor incidencia. La red, aún vigente, nuclea tanto a ONG como a sociedades anónimas. Muchos de los cuadros directivos

<sup>2</sup> Fundada en 1961, Acción Internacional es una ONG pionera en las microfinanzas que se dedica a ofrecer servicios financieros para los pobres.

<sup>3</sup> Emprender implementó un programa de microcrédito impulsado por un grupo de empresarios. Comenzó su operatoria en 1991, lo cual lo posiciona como la ONG más antigua del sector, aunque cerró sus puertas en 2002.

<sup>4</sup> El FONCAP se mantuvo como el principal fondeador hasta la creación de la Comisión Nacional de Microcrédito en 2006, la cual, mediante la ley de microcrédito, fue dotada con 100 millones de pesos, con lo que superó ampliamente los recursos disponibles del FONCAP.

<sup>5</sup> Ver declaraciones de Luis Precerutti, primer coordinador del programa: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-3703-2008-11-30.html>.

que pasaron por RADIM tienen perfiles técnicos y profesionalizados, con larga trayectoria tanto en el complejo financiero-bancario como en el sector microfinanciero. Este perfil organizacional le ha valido la etiqueta de “liberal”, puesta por otros referentes del sector y decisores políticos entrevistados que se alinean con un enfoque más social del microcrédito.

Las diferentes organizaciones impulsoras del sector microfinanciero local presentaban orígenes, filiaciones y perfiles heterogéneos. Algunas de ellas tenían estrechos vínculos con empresas u organizaciones internacionales que les proveían asistencia técnica y financiación. Otras mantenían lazos con la Iglesia católica, mientras que algunas se vinculaban con gobiernos municipales y otras tantas con cooperativas, sindicatos y movimientos sociales. Una parte de las instituciones —especialmente aquellas vinculadas al mundo empresarial, a las organizaciones internacionales y a grupos de expertos— apuntaban su financiamiento a las microempresas con mayores niveles de sustentabilidad. Por el contrario, otra parte considerable se volcó a financiar microemprendimientos de los sectores populares y lograron consolidar esta línea como la preponderante. A pesar de sus marcadas —y hasta antagónicas— diferencias, todas las organizaciones implementaban el microcrédito como instrumento de promoción del autoempleo popular.

El clivaje entre el enfoque comercial y el social del movimiento mundial de las microfinanzas (Mader, 2015) también es constitutivo de las microfinanzas nacionales. Desde el comienzo, las IMF<sup>6</sup> locales adoptaron diferentes alineamientos y visiones sobre la actividad, que oscilan entre ambas perspectivas. Por un lado, el enfoque comercial, sostenido por organizaciones como el CGAP y ACCION Internacional, considera a los emprendedores como “pequeños empresarios” cuyo principal problema es la falta de acceso a servicios financieros adecuados a su situación. Así, los costos y las tasas de interés pasan a ser secundarias frente a la necesidad de acceso a los servicios financieros. Para esta perspectiva, las microfinanzas deben ser un negocio rentable. Por otro lado, el enfoque social —difundido internacionalmente por Yunus, el Grameen Bank y la Cumbre Internacional de Microcrédito— se basa en la teoría del desarrollo humano y concibe el microcrédito como una herramienta central para empoderar a los pobres del mundo a través de la financiación de su autoempleo. Según esta visión, las microfinanzas no deben perseguir el lucro, sino que tienen que servir al desarrollo humano. El crédito, que entienden como un derecho humano, es el principal servicio financiero que promueven junto con el ahorro.

Esta dicotomía del movimiento internacional de las microfinanzas adquirió en Sudamérica un matiz distintivo. Dentro de las IMF que defendían un enfoque social, no todas adhirieron a la visión de Grameen. Algunas de ellas se basaron en el diagnóstico sobre la heterogeneidad estructural de las economías latinoamericanas elaborado por la PREALC-OIT en la década del setenta.<sup>7</sup> Frente a esta situación de heterogeneidad estructural, las

---

<sup>6</sup> En la Argentina, la disputa de enfoques se traslada al campo semántico. En términos generales, las organizaciones que abonan el enfoque comercial se reconocen como instituciones de microfinanzas. Aquellas que defienden la visión social se diferencian generalmente de la actividad microfinanciera y se reconocen como instituciones de microcrédito. Sin embargo, para ganar claridad expositiva, utilizamos el término *institución de microfinanzas* para referirnos a las instituciones independientemente del enfoque al que adhieran.

<sup>7</sup> El PREALC-OIT tuvo un papel fundamental en la investigación sobre el emergente sector informal urbano de los países en vías de desarrollo. Su labor fue clave para identificar y caracterizar las actividades económicas realizadas por los sectores populares, esto es, aquellas emprendidas por trabajadores independientes o grupos familiares que tienen un uso extensivo de mano de obra y bajos niveles de inversión de capital. Los especialistas consideraban que estas unidades productivas informales cumplían un rol positivo en la región dada su heterogeneidad y capacidad para brindar ingresos a amplios segmentos de la población (Neffa, 2009).

organizaciones se volcaron a la financiación del autoempleo de los trabajadores informales como una vía de desarrollo económico. Asimismo, su actividad fue enmarcada en la promoción de la ESS<sup>8</sup> como estrategia de desarrollo de los sectores populares. Con la mirada puesta en estas experiencias, un conjunto de organizaciones se inspiró en los casos exitosos de países como Bolivia, Ecuador y Perú, en los cuales las microfinanzas se vincularon con la ESS (Castelao Caruana, 2016). Así, estas ONG se opusieron tanto al enfoque comercial como al de Grameen, y catalogaron a ambos como “liberales”. Justamente, fue este conjunto de organizaciones relativamente pequeñas y marginales en la escena local, alineadas con el paradigma de la ESS, las que impulsaron y consiguieron la sanción de una normativa para las microfinanzas locales.

### Una experiencia autogestiva de incidencia en la agenda pública

En la Argentina, las microfinanzas locales han estado históricamente subdesarrolladas respecto de otros países del mundo y de la región (Bueri *et al.*, 2019; Crouzel, 2009). No obstante, es uno de los países que cuenta con una ley específica en la materia. Para comprender esta paradoja, es necesario remontarse a finales de los noventa, cuando Emprender, la institución microfinanciera más grande y relevante de aquellos años, tuvo un conflicto legal que encendió las primeras alarmas en el sector. En resumidas cuentas, la agencia tributaria nacional demandó a Emprender para que pagara impuestos sobre los intereses devengados, ya que consideraba que la ONG desarrollaba una actividad financiera. La organización alegó que su actividad tenía un fin social, por lo que no correspondía tributar; sin embargo, la postura de la agencia tributaria prevaleció y Emprender tuvo que pagar IVA sobre los intereses de los créditos. La situación alarmó a miembros de otras ONG, que si bien se hallaban en las antípodas de la visión de Emprender, comenzaron a discutir la necesidad de generar una normativa prudencial que regulara y protegiera su actividad. Ninguna de ellas estaba en condiciones de afrontar una presión impositiva de esta índole, ya que se trataba de organizaciones comunitarias que desarrollaban pequeñas operatorias de microcrédito en barrios populares.

En este marco, un miembro de Cáritas de la diócesis de Quilmes, a quien entrevistamos, comenzó a convocar a otras organizaciones para debatir al respecto. Las primeras reuniones fueron encuentros informales en casas particulares, pero rápidamente crecieron en convocatoria. De este modo, entre 2003 y 2005 se desarrolló un proceso que nuestro informante caracterizó como “autogestionado”, en el cual las organizaciones debatieron sobre la realidad del sector y acordaron sobre la necesidad de generar una normativa. La trayectoria de estas organizaciones, su activo rol en la promoción de la actividad como política pública y la instalación de la necesidad de una normativa nacional les valió ser reconocidas como “organizaciones pioneras” (Litman, s/f). El proceso culminó con el Primer Congreso Nacional de Microcrédito de la Argentina en 2005, organizado por las organizaciones pioneras. Según los testimonios de distintos asistentes, el evento, realizado en el edificio anexo del Congreso de la Nación, reunió a más de 300 personas y contó con la participación de funcionarios públicos, legisladores, dirigentes políticos y sindicalistas. De acuerdo con

<sup>8</sup> La ESS es un concepto polisémico que encierra una multiplicidad de visiones, experiencias y propuestas programáticas (Bastidas Delgado y Richer, 2001; Pastore, 2006). Coraggio distingue tres grandes corrientes que la constituyen (Coraggio, 2013).

nuestro informante, el encuentro se diseñó para impulsar la plataforma que se creó durante los años previos en las jornadas de debate. No obstante, contó con la participación de referentes del enfoque comercial, también denominado “liberal” por ciertos actores, como el entonces presidente de RADIM.

Asimismo, en esos años se publicaron los primeros libros de microcrédito elaborados por investigadores, profesionales y miembros de ONG locales. Uno de sus autores fue partícipe de la experiencia de Cáritas Quilmes y desempeñó un rol crucial en la construcción de la red autogestionada de organizaciones de microcrédito.<sup>9</sup> Uno de esos libros llegó a manos de Alberto Gandulfo, quien entonces trabajaba en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación con la gestión del Plan Manos a la Obra y luego sería el primer coordinador de la CONAMI. En una entrevista con Gandulfo, nos referenció que leyó el libro y encontró en la experiencia del microcrédito una posible salida para la política social de la poscrisis.<sup>10</sup> Por eso, a comienzos de 2006, Gandulfo convocó a Solís a una reunión con la conducción de la cartera social. Según relata nuestro informante, que participó de la reunión, Alicia Kirchner se mostró muy interesada en la propuesta y puso el ministerio a disposición para impulsar el microcrédito como política pública. Además, Alicia Kirchner contrató a Solís como asesor para que elaborara el anteproyecto en conjunto con otros referentes del sector, con quienes había compartido la experiencia de promoción autogestiva del microcrédito en el período 2003-2005. Como resultado de este trabajo, el proyecto de ley de promoción del microcrédito fue impulsado por Alicia Kirchner en la cámara de Senadores y por Mariano West<sup>11</sup> en la de diputados, y fue aprobado por unanimidad en ambas cámaras.

### **“Cirugía mayor”: extirpando el componente “liberal” del microcrédito**

Durante el período de elaboración y debate de la ley, las organizaciones pioneras convocaron a referentes del enfoque liberal de las microfinanzas a sus eventos, pero no los hicieron partícipes del proceso de construcción de la normativa. Así, en un trabajo fino de “cirugía mayor” (en palabras de nuestro informante clave), excluyeron a los componentes más liberales y se volcaron a construir un consenso amplio entre las distintas ONG, expertos y funcionarios públicos. La normativa finalmente aprobada tuvo algunas similitudes con otras propuestas anteriormente presentadas por la Fundación Grameen,<sup>12</sup> por ejemplo, respecto de la defensa

---

<sup>9</sup> En el año 2000, Carbonetto, Gioia y Solís publicaron el que posiblemente sea el primer libro nacional dedicado explícitamente a la temática del microcrédito: *Microcrédito para el sector informal urbano*. Luego, en 2005, Carbonetto y Solís compilaron un nuevo libro llamado *Sector informal: la autogestión de los microcréditos. El modelo de gestión aplicado por Cáritas*.

<sup>10</sup> En el marco del giro socioproductivo de la política social, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación había incorporado experiencias anteriores de microcrédito y creado líneas de asistencia financiera dentro de sus planes, aunque de manera marginal. Sin embargo, el microcrédito era perfectamente compatible con el nuevo esquema de intervención ministerial. Además, en esos primeros años de gestión, el microcrédito había alcanzado una fuerte resonancia a nivel internacional. El año 2005 fue declarado por la ONU como el “Año internacional del microcrédito”, y también se realizó la 2ª Cumbre Latinoamericana de Microcrédito.

<sup>11</sup> West fue intendente de Moreno desde 1995 hasta 2002. Durante su mandato se inició la experiencia del Banco Social de Moreno, que fue una de las organizaciones pioneras. Como asesora de West en la cámara de Diputados y miembro del Banco Social, Marcela Basterrechea fue designada para colaborar con Solís en la redacción del proyecto de ley de microcrédito.

<sup>12</sup> La Fundación Grameen Argentina elaboró dos proyectos de ley. El primero fue presentado en 2002 en el Congreso de la Nación, pero nunca fue tratado. El segundo, que tenía el mismo espíritu, fue presentado en

del enfoque no comercial de la actividad. Sin embargo, la ley apuntó a desplegar una amplia infraestructura institucional para respaldar la intervención del Estado en el sector microfinanciero. El hecho de que la ley haya sido diseñada por referentes de las organizaciones pioneras no le quita su carácter estadocéntrico. A diferencia del proyecto de Grameen, la Ley 26117 no se orientó a la promoción de un régimen laxo de beneficios y exenciones, sino que dotó al Estado de las herramientas necesarias para intervenir activamente en el sector dándole financiación y una estructura institucional propia. En esa línea se constituyó el Fondo Nacional de Microcrédito y se creó una comisión para su administración, la Comisión Nacional de Microcrédito.

El accionar conjunto de las organizaciones pioneras les permitió establecer su experiencia y visión como el fundamento de la política pública de microcrédito. Como declaró públicamente West, la ley le brindó un marco jurídico a un proyecto que ya estaba legitimado socialmente.<sup>13</sup> En su investigación sobre el tema, Litman (s/f) describió este proceso como el pasaje de una experiencia privada a la esfera de la política pública, resultado de la demanda de organizaciones de la sociedad civil que le reclamaron al Estado instrumentos para regular y promocionar la actividad. Ahora bien, es necesario destacar que la experiencia privada que se logró imponer no representaba al conjunto de las instituciones microfinancieras, sino a aquellas más identificadas con la ESS. En este sentido, las organizaciones pioneras lograron construir una amplia base de consenso aun cuando evitaron deliberadamente a otras organizaciones alineadas con la visión “liberal” de las microfinanzas. En este sentido, se excluyó tanto a referentes del enfoque social (por ejemplo, la Fundación Grameen) como a los referentes del enfoque comercial (agrupados en RADIM). El resultado fue la sanción de una normativa que, desde su título, legitimó y jerarquizó el enfoque alineado con la ESS, y excluyó explícitamente a las representantes del enfoque comercial.

A pesar de la identificación con los principios de la ESS, la Ley 26117 tuvo una amplia adhesión que quedó demostrada con las más de 1.600 organizaciones que fueron receptoras del Programa Nacional de Microcrédito. Aun cuando muchas IMF no acordaran con el espíritu general de la ley, apoyaban la utilización del microcrédito como herramienta de la política socioasistencial. Esto fue así, ya que tanto las IMF liberales como las pioneras consideraban que el microcrédito era una alternativa superadora de uno de los principales déficits de la política asistencial de la década del noventa: el carácter asistencialista o clientelar del subsidio y la transferencia condicionada de ingresos. Como afirmó Gandulfo, titular de la CONAMI durante la gestión kirchnerista: “El carácter más revolucionario de la Ley 26117 es que permite transformar el subsidio en crédito en forma masiva” (Gandulfo y Rofman, 2020, 154). El consenso sobre el instrumento primó sobre las diferencias conceptuales y promovió la generación de acuerdos ambiguos que sostuvieron la sanción de la Ley Nacional de Promoción del Microcrédito y permitieron la implementación del primer programa de microcrédito a escala nacional.

---

2004 en la Legislatura Porteña y solo logró media sanción. El proyecto proponía un esquema de beneficios y exenciones para las instituciones de microcrédito y sus clientes, los microemprendedores y las microempresas. Asimismo, proveía una serie de definiciones para caracterizar la actividad microfinanciera y delimitar los potenciales beneficiarios de la ley. Los anteproyectos nos fueron facilitados por un miembro de la fundación.

<sup>13</sup> Recuperado de: <http://www.moreno.gob.ar/noticia.aspx?id=5236>.

## Conclusiones

Si bien las microfinanzas dieron sus primeros pasos en el país a comienzos de la década del ochenta, su institucionalización como herramienta de intervención socioasistencial del Estado comenzó recién a partir de la sanción de la Ley 26117 en 2006. Hasta ese momento, las pocas, esporádicas y fragmentadas líneas de financiación de emprendimientos a través de programas sociales recurrían solo circunstancialmente al microcrédito. El giro socioproductivo de la política social kirchnerista reformuló el esquema tradicional de intervención asistencial del Estado y propuso una forma novedosa de articular el trabajo y la política social bajo el paradigma del desarrollo local y la ESS. En esa nueva coyuntura, el microcrédito adquirió relevancia y visibilidad por su potencial para financiar masivamente el autoempleo de aquellas personas que no habían ingresado al mercado laboral o no habían sido alcanzadas por las políticas de empleo y otros programas sociales. En este sentido, la fundamentación de la política asistencial en el paradigma de la ESS generó una coyuntura histórica propicia para la promoción estatal del microcrédito a escala masiva y su consiguiente institucionalización como componente de la matriz socioasistencial.

Para comprender este proceso no hay que focalizarse en factores macro y choques exógenos, como la crisis socioeconómica de 2001. Por el contrario, es preciso centrarse en el proceso político de negociaciones mediante el cual se dotó de legitimidad al proyecto del microcrédito en el escenario local. La construcción del microcrédito como política pública no fue un resultado directo del giro socioproductivo de la política social kirchnerista, sino que fue el producto de un activo trabajo de incidencia en la agenda pública de las organizaciones pioneras, que promovieron y redactaron la primera ley nacional de microcrédito.

El proceso de debate, *lobby* y confección de la ley no estuvo exento de tensiones, sino que replicó las diferencias constitutivas del sector microfinanciero local. A pesar de ello, las organizaciones pioneras lograron construir consensos en torno a acuerdos ambiguos que se basaron en la legitimidad del microcrédito como instrumento programático y su potencial para elaborar alternativas capaces de superar las falencias de las políticas sociales de la década del noventa. La aparente precariedad que sustentó estos acuerdos ambiguos no ofició como un obstáculo para el desarrollo de reformas programáticas, sino que la integración laxa de actores con intereses diversos pareciera haber sido un factor crucial de su éxito. En casos como este, los instrumentos incorporados por los nuevos modelos toman un rol preponderante y juegan un papel crucial en la construcción de acuerdos y apoyos a las reformas. Como afirma Palier: “Un elemento importante para la aceptación de una nueva medida parece ser su capacidad de agregar diferentes –y hasta contradictorios– intereses, basándose en diferentes, y a veces contrastantes, interpretaciones de las consecuencias de la implementación del nuevo instrumento” (2005: 138. Traducción propia).

La institucionalización del microcrédito no implicó una reforma radical del esquema de políticas sociales, sino que se efectuó de manera marginal y complementaria a la orientación socioproductiva. Inicialmente, el microcrédito se mantuvo como una línea de intervención secundaria respecto de los programas de subsidio de emprendimientos asociativos y los programas de transferencia condicionada con contraprestación laboral en cooperativas de

trabajo.<sup>14</sup> Sin embargo, a través de la Ley 26117, el Estado argentino legitimó, jerarquizó e institucionalizó el microcrédito como una herramienta central de su matriz socioasistencial. La ley montó el andamiaje institucional de una nueva línea de intervención socioasistencial que involucró la creación de la CONAMI y la puesta en marcha del Programa Nacional de Microcrédito, el cual, en pocos años, alcanzó una extensión inédita para un programa público de microcrédito en el país. El resultado de este proceso fue la institucionalización del microcrédito y, con ella, la legitimación de los dispositivos financieros como herramientas efectivas de los programas sociales.

Durante el período kirchnerista (2003-2015) se dio una nueva dinámica entre el consumo, las políticas sociales y los mercados financieros. Las políticas públicas del gobierno kirchnerista impulsaron el crecimiento de los mercados crediticios y fomentaron el consumo mediante el acceso masivo al crédito de los sectores populares (Wilkis, 2014). En ese esquema, la transferencia de ingresos a los sectores populares respaldó y potenció una heterogeneidad de prácticas de crédito dentro de las cuales el crédito al consumo tuvo un rol preponderante (Lavinias, 2014). La literatura experta local analizó la relación entre las transferencias condicionadas, las prácticas de consumo popular y las fuentes de endeudamiento y dió cuenta tanto de su creciente financiarización (Dettano *et al.*, 2019; Wilkis y Hornes, 2017) como de las implicancias morales de la circulación del dinero público en el mundo popular (Hornes, 2015; Wilkis, 2010). Sin embargo, los análisis no se focalizaron en el rol desempeñado por las agencias socioasistenciales en la promoción directa del crédito a través de programas sociales.

Mediante su cara asistencial, el Estado argentino tomó, por primera vez, un rol activo en la oferta de créditos a los segmentos excluidos de los mercados financieros a través de una política socioasistencial, esto es, el Programa Nacional de Microcrédito. Es decir, no se limitó a la promoción del acceso del crédito vía transferencia de ingresos, sino que se constituyó como proveedor directo de crédito a los sectores populares. Así, el crédito quedó legitimado como una herramienta efectiva de los programas sociales. El profundo impacto de la institucionalización del crédito sobre la intervención socioasistencial del Estado se comenzó a notar con mayor claridad una década después. Bajo el impulso de la retórica de la inclusión financiera, el crédito experimentó un proceso vertiginoso de expansión y abrió la puerta a una amplia gama de dispositivos financieros que modelaron una fisionomía más compleja de la cara asistencial del Estado. Los instrumentos financieros comenzaron a ser utilizados por una mayor cantidad de agencias estatales que los emplearon como herramientas para responder a las distintas demandas de los sectores populares (Nougués, 2020). Sin embargo, aquel proceso de financiarización de la política socioasistencial tiene sus raíces en la historia del microcrédito que analizamos en este artículo. Las consecuencias de este proceso y el surgimiento de políticas socioasistenciales que utilizan dispositivos financieros como

<sup>14</sup> Los análisis presupuestarios realizados por los distintos especialistas muestran la progresiva relevancia que fue adquiriendo la ESS, instrumentada mediante el PMO, dentro del esquema de intervención social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Gamallo, 2017; Hintze, 2007; Rebon y Roffler, 2008). Resulta relevante destacar que el PMO priorizó la inversión en la entrega de subsidios o la promoción del trabajo cooperativo en detrimento de la constitución de fondos de crédito o la provisión de microcréditos, los cuales permanecieron como instrumentos marginales del plan. No obstante, también es necesario resaltar que la atención de estos analistas fue puesta sobre los planes y las políticas implementados desde la estructura centralizada de la cartera social, y desatendieron lo que sucedió con los organismos descentralizados dependientes de la cartera, como la CONAMI, que recibió un presupuesto inicial prácticamente equivalente al recibido por el PMO en el mismo año (100 millones de pesos, aproximadamente).

herramientas programáticas abre la puerta a nuevos interrogantes que merecen ser explorados con mayor detenimiento.

## Bibliografía

- Arcidiácono, P.; Kalpschtrej, K. y Bermúdez, A. (2014). “¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado?: El Programa Argentina Trabaja TT - ¿Income transfers, cooperativism or wage labor?: The “Argentina works” program”. *Trabajo y sociedad*, núm. 22: 341-356.
- Bastidas Delgado, O. y Richer, M. (2001). “Economía social y economía solidaria: intento de definición”. *Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social* 1 (1), pp. 1-27.
- Bercovich, N. (2004). “El microcrédito como componente de una política de desarrollo local: el caso del Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), en la Ciudad de Buenos Aires”. *Cepal. Serie Desarrollo Productivo*, 150, pp. 1-63.
- Bueri, L.; Schvarztein, D. y Carballo, I. (2019). “Retos de las microfinanzas en Argentina: nueva evidencia empírica en base a encuestas al sector nacional”. *Ensayos de política económica* III, pp. 131-169.
- Capoccia, G. (2016). “When Do Institutions ‘Bite’? Historical Institutionalism and the Politics of Institutional Change”. *Comparative Political Studies* 49 (8), pp. 1095-1127.
- Carballo, I.; Martín Grandes, E. y Molouny, L. (2016). “Determinantes de la demanda potencial de microcrédito en Argentina”. *Cuadernos de Administración* 29 (52), pp. 199-228.
- Castelao Caruana, M. E. (2016). “Las políticas públicas y su visión de la economía social y solidaria en Argentina”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 61 (227), pp. 349-378.
- Chidiak, M.; y Bercovich, N. (2004). “Microcrédito y gestión de servicios ambientales urbanos: casos de gestión de residuos sólidos en Argentina”. *Cepal. Serie Medio ambiente y desarrollo* 82, pp. 1-51.
- Ciulli, V. (2015). *La economía social como herramienta de política estatal: un abordaje desde el Plan Manos a la Obra (Argentina 2003-2009)*. Buenos Aires: Clacso.
- Coraggio, J. L. (2013). “Las tres corrientes de pensamiento y acción dentro del campo de la economía social y solidaria”. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* 15 (2), pp. 11-24.
- Crouzel, R. (2009). “¿Por qué las microfinanzas no se desarrollan con más éxito en Argentina?”. *Microfinance Research Paper*. Disponible en: <https://www.findevgateway.org/sites/default/files/publications/files/mfg-es-documento-por-que-las-microfinanzas-no-se-desarrollan-con-mas-exito-en-argentina-5-2009.pdf>.
- Del Cueto, C. y Luzzi, M. (2008). *Rompecabezas. Transformaciones en la estructura social argentina (1983-2008)*. Buenos Aires: UNGS.
- Dettano, A.; Sordini, M. V. y Chahbenderian, F. (2019). “Social Policies, Conditional Cash Transfer Programs and Types of Indebtedness: Possible Articulations in Twenty First Century Argentina”. *Advances in Social Sciences Research Journal* 6 (5), pp. 276-292.
- Doudtchitzky, S. y Koberwein, A. (2007). “¿Transmitir o producir conocimientos? Un análisis comparativo de la implementación de una política social a nivel local”. *Cuadernos de Antropología Social*, 25, pp. 133-150.

- Ferreira, I. D. (2014). "Evaluación de diseño del Programa Nacional de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social en Argentina". En *XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Quito: CLAD.
- Fioretos, O.; Falleti, T. y Sheingate, A. (eds.) (2016). *The Oxford Handbook of Historical*. Oxford: Oxford University Press.
- Gamallo, G. (2017). "El gobierno de la pobreza en la Argentina de la posconvertibilidad. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación". *Documentos de Trabajo*. Buenos Aires: CESOT.
- Gandulfo, A. y Rofman, A. (2020). "Finanzas Solidarias para el Nuevo Contrato Social. Argentina 2020". En Borello, J.; García, A. y García, L. I. (eds.), *Devenir regional en la Argentina: transformaciones de corto y largo plazo en el siglo XXI*, pp. 147-168. Buenos Aires: UNGS y Biblioteca Nacional.
- Gleizer, A. (2006). "Ley de microcrédito". *Revista del Instituto de la Cooperación* 174, pp. 498-517.
- Grupo Sophia (2003). "Argentina: Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa Urbana". Buenos Aires.
- Hall, P. A. (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics* 25 (3), pp. 275-296.
- Hintze, S. (2007). "Políticas sociales argentinas, 1990-2006". En Vuotto, M. (ed.), *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*. Buenos Aires: Prometeo.
- Hopp, M. V. (2010). "Trabajo e integración social en las políticas de desarrollo socio-productivo en la Argentina (2003-2008)". *Documentos de Jóvenes Investigadores*, vol. 25. Buenos Aires.
- (2011). "Relación Estado-sociedad civil en las políticas de desarrollo socio-productivo en Argentina contemporánea". *Revista Katálysis* 14 (1), pp. 13-22.
- Hornes, M. (2015). "Controversias en torno a la construcción pública del dinero". *Cuadernos de antropología social*, n° 42, pp. 55-71.
- Koberwein, A. (2012). *Microcrédito, relaciones personalizadas, economía y política. El crédito para los pobres, de Bangladesh a la Argentina*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Lavinias, L. (2014). "La asistencia social en el siglo XXI". *New left review* 84, enero-febrero, pp. 7-48.
- Litman, L. (s/f). "La construcción del microcrédito como política pública: de las 'organizaciones pioneras' al Programa Nacional". Disponible en: <https://static.ides.org.ar/archivo/giif/2012/11/Estado-Litman.pdf>.
- (2014). "La gestión cotidiana de préstamos de una ONG. Apuntes etnográficos para el análisis de las políticas públicas". *KULA. Antropólogos del Atlántico Sur*, pp. 29-39.
- Lombardi, P. A. (2016). "Ley Nacional de Microcrédito. Sugerencias para su implementación en Mendoza". Trabajo de Investigación. Mendoza: Uncuyo.
- Lozano Londoño, J. D. (2019). "Los microcréditos como herramientas para el desarrollo local en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 2012-2016". *Propuestas para el Desarrollo*, III (III), pp. 95-105.
- Mader, Ph. (2015). *The Political Economy of Microfinance. Financialising Poverty*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

- Muñoz, R. (2006). “Alcances de la microfinanzas para el desarrollo local. Microcrédito en el conurbano bonaerense: un análisis de casos”. Tesis de maestría. Buenos Aires: UNGS.
- Neffa, J. C. (2009). “Sector informal, precariedad, trabajo no registrado”. En IX Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. El trabajo como Cuestión Central: El Escenario Postconvertibilidad y los Desafíos frente a la Crisis Económica Mundial, pp. 1-25. Buenos Aires.
- Nougués, T. (2019). “Emprender en la informalidad. Desafíos de la inclusión socio-laboral de los jóvenes de sectores populares en la Argentina contemporánea”. En Gutiérrez Cham, G. y Kaltmeier, O. (eds.), *¿Aquí los jóvenes! Frente a las crisis*, pp. 136-156. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- (2020). “Entre la deuda y la inclusión social. Un análisis de la financiarización de la política socio-asistencial de Argentina (1983-2019)”. *Diálogos. Revista Electrónica de Historia* 21 (2), pp. 109-139.
- Nougués, T. y Salerno, A. (2022). “El Estado micro-emprendedor. El onegeismo, la vocación de ayuda y el espíritu emprendedor en la gestión cambiamos de la Secretaría de Economía Social de la Nación”. *Astrolabio. Nueva Época*, 28, pp. 250-275.
- Palier, B. (2005). “Ambiguous Agreement, Cumulative Change: French Social Policy in the 1990s”. En Streeck, W. y Thelen, K. (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, pp. 127-144. Oxford: Oxford University Press.
- Pastore, R. (2006). “Diversidad de trayectorias, aproximación conceptual y pluralidad de proyectos de la Economía Social”. Documentos de Trabajo n° 54. Buenos Aires.
- Pierson, P. (2000). “Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes”. *Studies in American Political Development* 14, pp. 72-92.
- PNUD (2005). *Microfinanzas en la Argentina*. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rebon, M. y Roffler, E. (2008). “Balances y perspectivas de las políticas socioproductivas. El caso del Plan Nacional Manos a la Obra”. *Medio Ambiente y Urbanización* 68 (1), pp. 75-94.
- Roy, A. (2010). *Poverty Capital. Microfinance and the Making of Development*. Nueva York: Routledge.
- Streeck, W. y Thelen, K. (2005). “Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies”. En Streeck, W. y Thelen, K. (eds.), *Beyond Continuity Institutional Change in Advanced Political Economies*, pp. 1-39. Oxford: Oxford University Press.
- Weber, H. (2002). “The imposition of a global development architecture: The example of microcredit”. *Review of International Studies* 28 (3), pp. 537-555.
- Wilks, A. (2010). “Sociología moral del dinero en el mundo popular”. *Estudios Sociológicos* 33 (99), pp. 553-578.
- (2014). “Sociología del crédito y economía de las clases populares”. *Revista Mexicana de Sociología* 76 (2), pp. 225-252.
- Wilks, A. y Hornes, M. (2017). “Negociando la inclusión al mercado de consumo. Los programas de transferencias condicionadas de dinero y el orden familiar”. *Civitas* 17 (1), pp. 61-78.