



**UNSAM**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN



**Escuela Interdisciplinaria  
de Altos Estudios Sociales**  
IDAES\_UNSAM

Universidad Nacional de San Martín  
Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales  
Doctorado en Sociología

**Entre la deuda y la inclusión.  
Un análisis de la financiarización de la política  
asistencial de Argentina (1983-2019)**

**Tomás Nougés**

Tesis para optar por el título de Doctor en Sociología  
Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales  
Universidad Nacional de San Martín

**Directora: Dra. Lorena Poblete**  
**Co-directora: Dra. Claudia Jacinto**

**Buenos Aires**

**Abril 2021**

## Ficha Catalográfica

Nougués, Tomás

Entre la deuda y la inclusión. Un análisis de la financiarización de la política asistencial de Argentina (1983-2019) / Tomás Nougués; directora Lorena Poblete. San Martín: Universidad Nacional de San Martín, 2021. – 307 p.

Tesis de Doctorado, UNSAM, IDAES, Sociología, 2021.

1. Políticas sociales. 2. Financiarización. 3. Derechos económicos, sociales y culturales – Tesis.

I. Poblete, Lorena (Directora). II. Universidad Nacional de San Martín, Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales. III. Doctorado.

# Resumen

Tomás Nougués

Directora: Dra. Lorena Poblete

*Resumen* de la Tesis para la obtención del título de Doctor en Sociología.

La presente tesis doctoral analiza las transformaciones ocurridas en las políticas asistenciales de Argentina en el período 1983-2019. A través de la combinación de perspectivas teóricas y técnicas de investigación cualitativas, se reconstruye la evolución de los vínculos entre la asistencia social del Estado y el mundo de las finanzas. Para ello, se identifican y analizan cuatro etapas que demuestran el proceso lento, gradual e incremental de financiarización de la política asistencial argentina. Recurriendo al análisis de normativas, diseños programáticos, informes expertos, literatura especializada y entrevistas a profesionales, se aborda la imbricación mutua entre las políticas asistenciales y las finanzas, reponiendo sus principales transformaciones e implicancias institucionales, morales y performativas. El derrotero histórico del nexo asistencia social-finanzas da cuenta de la extensión de las lógicas e instrumentos financieros a nuevos ámbitos de la política asistencial y de la vida de los sectores populares. El análisis parte de la base del reconocimiento de que la relación entre el crédito, las políticas sociales y los sectores populares no es un hecho novedoso en el país. Lo novedoso es que la institucionalización del crédito como componente de la política socio-asistencial permitió la proliferación de intervenciones sociales que adoptan instrumentos financieros como herramientas programáticas. Una vez institucionalizado y legitimado, el crédito comenzó un proceso de expansión mediante el cual fue adoptado por nuevas agencias socio-asistenciales que lo utilizaron para responder a distintas demandas sociales. La tesis analiza el surgimiento de una nueva modalidad de intervención socio-asistencial del Estado cuya principal característica es la incorporación de instrumentos financieros –principalmente el crédito– como herramientas de políticas orientadas a la satisfacción de necesidades sociales. La adopción del crédito establece una relación de deuda entre la cara asistencial del Estado, posicionado como acreedor, y los destinatarios de los programas sociales, devenidos en deudores, que modifica las lógicas clásicas de la política social. Esta modalidad de intervención socio-asistencial, que denominamos *políticas sociales de endeudamiento*, produce una financiarización de los derechos económicos, sociales y culturales. Frente al derecho de acceder a un trabajo decente, una vivienda digna, educación de calidad o bienes y servicios básicos, el Estado responde con el desembolso de créditos y la utilización de otros instrumentos financieros. Así, las *políticas sociales de endeudamiento* reformulan los términos de la relación de deuda entre Estado y ciudadano. La figura del Estado como deudor de derechos, frente a los cuales el ciudadano es acreedor, es reemplazada por la figura del Estado como acreedor de la deuda que los prestatarios asumen para satisfacer sus necesidades sociales.

**Palabras claves:** Políticas sociales, Financiarización, Derechos económicos, sociales y culturales

Buenos Aires

Abril 2021

# Abstract

Tomás Nougués

Director: Ph.D. Lorena Poblete

*Abstract of the Thesis to obtain a Doctoral Degree in Sociology*

This doctoral thesis analyzes the transformations that occurred in Argentina's welfare policies in the 1983-2019 period. Through the combination of theoretical perspectives and qualitative research techniques, the evolution of the links between public assistance and finance is reconstructed. Four stages are identified and analyzed that demonstrate the slow, gradual and incremental process of financialization of Argentina's welfare policy. Analyzing regulations, programmatic designs, expert reports, specialized literature and interviews with professionals, the mutual interweaving between healthcare policies and finance is approached, restoring its main institutional, moral and performative transformations and implications. The historical course of the social assistance-finance nexus accounts for the extension of financial logics and instruments to new areas of welfare policy. The analysis departs from the fact that the relationship between credit, social policies and the working poor is not a new fact in the country. What is new is that the institutionalization of credit as a component of socio-welfare policies drove the proliferation of social interventions that adopt financial instruments as programmatic tools. Once institutionalized and legitimized, credit began a process of expansion through which it was adopted by new social assistance agencies. The thesis analyzes the emergence of a new modality of social policy whose main characteristic is the incorporation of financial instruments –mainly credit– as policy tools. The adoption of credit establishes a debt relationship between the welfare hand of the State, positioned as a creditor, and the beneficiaries of social programs, who have become debtors. This relationship modifies the classic logic of social policy. This modality of socio-welfare intervention, which we call *social debt policies*, produces a financialization of economic, social and cultural rights. Faced with the right to access decent work, decent housing, quality education or basic goods and services, the State responds with the disbursement of credits and the deployment of other financial instruments. Thus, *social debt policies* reformulate the terms of the debt relationship between the State and the citizen. The figure of the State as a debtor of rights, against which the citizen is a creditor, is replaced by the figure of the State as a creditor of the debt that borrowers assume to satisfy their social needs.

**Key words:** Social Policy, Financialization, Economic, Social and Cultural Rights

Buenos Aires

April 2021

# Índice

<b>Agradecimientos .....</b>	<b>5</b>
<b>Lista de Siglas .....</b>	<b>7</b>
<b>Lista de abreviaturas.....</b>	<b>8</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>9</b>
1. Entre el Estado, los mercados financieros y los sectores populares: agendas múltiples en un debate plural .....	12
1.2. Estudios sobre financiarización .....	15
1.3. Sociología del crédito .....	17
1.4. Abordajes relacionales del crédito .....	18
2. Hacia un abordaje relacional de las políticas socio-asistenciales .....	20
3. Abordaje metodológico.....	23
4. Estructura de la tesis .....	25
<b>Capítulo 1. El Estado de Bienestar en tiempos de financiarización .....</b>	<b>29</b>
1. Rastreando los vínculos entre la asistencia social y las finanzas .....	32
1.1. El paradigma neoliberal: microcrédito y transferencias condicionadas .....	33
1.1.1. El microcrédito en la agenda global de desarrollo .....	35
1.2. El paradigma de la inversión social: entre el Estado, el mercado y la filantropía.....	45
2. El nexo entre el bienestar y los derechos sociales: las relaciones de deuda social .....	55
2.1. Las políticas sociales desde una perspectiva de derecho .....	58
2.1.1. Alcances, límites e implicancias del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales .....	61
2.2. <i>Deuda social</i> : el ciudadano-acreedor y el Estado-deudor.....	63
3. Los nexos entre el bienestar y las finanzas: las relaciones de deuda financiera .....	65
<b>Capítulo 2. Una historia de la financiarización de la política asistencial de Argentina .....</b>	<b>70</b>
1. Los aportes del institucionalismo histórico al análisis de la financiarización de la política asistencial.....	73
2. Primera etapa: Bienes, servicios y subsidios (1983-2002) .....	77
2.1. Del Programa Alimentario Nacional al Programa Solidario Federal (1983-1994).....	79

2.2. La asistencialización de la política social: De la Secretaría al Ministerio de Desarrollo Social (1994-2002).....	83
2.2.1. Asistencia social y microcréditos: las primeras experiencias estatales .....	86
2.2.2. La jerarquización de la asistencia social del Estado: el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación (1999-2002) .....	89
2.3. Límites y alcances de los vínculos entre la asistencia social y las finanzas durante la primera etapa.....	90
3. Segunda etapa: Bancarización compulsiva (2002-2006).....	93
3.1. La masificación de la transferencia condicionadas de ingresos: el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados .....	93
3.2. Del ámbito privado a la gestión pública: El Banco Popular de la Buena Fe .....	96
3.3. El primer movimiento de dualización de la política asistencial: entre la defensa del empleo, la asistencia y la promoción del autoempleo.....	98
3.4. Límites y alcances de los vínculos entre la asistencia social y las finanzas durante la segunda etapa .....	99
4. De Bangladesh a la Argentina: origen y expansión de las microfinanzas en Argentina....	101

### **Capítulo 3. El microcrédito como componente central de la matriz socio-asistencial del Estado .....**

2. La bisagra: el giro socio-productivo de la política asistencial .....	109
2.1. La larga década infame: un diagnóstico común sobre el fracaso del modelo neoliberal .....	111
2.2. El giro socio-productivo: una alternativa al modelo gerencial.....	114
2.3. Acuerdos ambiguos, propuestas concretas: la Economía Social como componente de intervención socio-asistencial .....	120
2.4. La institucionalización de la Economía Social .....	124
3. Los avatares del proceso de construcción de una política pública: la ley de promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social .....	127
3.1. Hacia la ley nacional de microcrédito. La generación de consensos ambiguos sobre instrumentos concretos .....	128
3.1.1. Una experiencia autogestiva de incidencia en la agenda pública.....	129
3.1.2. “Cirugía mayor”: extirpando el componente “liberal” del microcrédito .....	132
3.2. Las implicancias y repercusiones de la institucionalización del microcrédito .....	135
4. El segundo movimiento de dualización de la política asistencial .....	141
4.1. El Programa Nacional de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social “Padre Carlos Cajade” .....	142
4.1.1. Las implicancias materiales de la relación de deuda .....	143
4.1.2. Las implicancias simbólicas de la relación de deuda.....	145

4.2. La dualización de la política socio-productiva: entre el trabajo asociativo y el microemprededurismo .....	149
5. Límites y alcances de los vínculos entre la asistencia social y las finanzas durante la tercera etapa.....	150
<b>Capítulo 4. De la inclusión social a la inclusión financiera: ¿un nuevo giro?.....</b>	<b>154</b>
1. La inclusión financiera: un objetivo estratégico de gobierno .....	157
1.1. Hacia una estrategia nacional de inclusión financiera .....	163
1.2. La Educación Financiera, una cuenta pendiente.....	167
1.2.1. El Plan Nacional de Educación Financiera .....	169
2. Más allá del giro socio-productivo. La inclusión financiera en las políticas asistenciales. ....	173
2.1. De la economía social a la cultura emprendedora. Los cambios en los programas sociales de la Secretaría de Economía Social .....	174
2.2. Del microcrédito a las microfinanzas. Los cambios en el Programa Nacional de Microcrédito.....	180
3. Configurando nuevos “sujetos de crédito”: la inclusión financiera de los sectores populares.....	184
3.1. La extensión del crédito hacia los sectores populares: una agenda de Estado .....	185
3.1.1. El buró de los pobres. Las iniciativas de la Secretaría de Economía Social en materia de información crediticia .....	186
3.1.2. Consumo: <i>Créditos ANSES</i> .....	188
3.1.3. Hábitat y vivienda: <i>Mejor hogar</i> .....	191
4. ¿Inclusión financiera o inclusión financierizada? Límites y alcances del vínculo entre la asistencia social y las finanzas durante la cuarta etapa.....	199
<b>Capítulo 5. Políticas sociales de endeudamiento .....</b>	<b>204</b>
1. El rol del crédito en las políticas socio-asistenciales .....	205
2. El trabajo relacional de producción de las relaciones de deuda.....	210
3. Las <i>políticas sociales de endeudamiento</i> . Una propuesta analítica para su abordaje .....	217
3.1. El paquete relacional de las <i>políticas sociales de endeudamiento</i> .....	219
3.2. Una matriz de análisis para las <i>políticas sociales de endeudamiento</i> .....	220
3.3. La constitución de las <i>políticas sociales de endeudamiento</i> .....	226
3.3.1. Dimensiones constitutivas de la relación de deuda .....	226
3.3.2. Desplazamientos: exteriorización de costos y responsabilidades .....	230
3.3.3. Efectos programáticos.....	232
4. Las <i>políticas sociales de endeudamiento</i> en acción .....	234
4.1. Trabajo y producción: El Programa Nacional de Microcrédito .....	235
4.2. Consumo: <i>Créditos ANSES</i> .....	238

4.3. Hábitat y vivienda: <i>Mejor Hogar</i> .....	243
4.4. La complejidad de los efectos de las <i>políticas sociales de endeudamiento</i> .....	246
<b>Conclusión.....</b>	<b>251</b>
<b>Referencias Bibliográficas .....</b>	<b>264</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>284</b>
1. Tabla de programas sociales según jurisdicción. ....	284
2. Programas de Educación Financiera según segmentos y productos compartidos por organismo.....	286
3. Solicitud de préstamos para créditos presenciales del programa <i>Créditos ANSES</i> .....	287
3. Manual de créditos del programa <i>Mejor Hogar</i> .....	295



## Agradecimientos

Esta tesis, y los cinco años de investigación que la sustentan, son un resultado del financiamiento del CONICET a través de sus becas doctorales. Asimismo, la tesis es fruto de un largo e intenso proceso de aprendizaje desarrollado en una institución pública de alta calidad, como lo es el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. Las políticas públicas de promoción de la investigación científica y la educación pública son elementos fundamentales para la construcción de un país justo, libre y soberano.

Nada de esto hubiese sido posible sin el apoyo constante de Lorena Poblete, quien ejerció su rol de directora con enorme dedicación y paciencia. Le agradezco las incontables horas que pasamos debatiendo ideas, discutiendo borradores y planificando posibles rutas y viajes. Gracias por enseñarme el oficio de investigador, por acompañarme en este proceso de aprendizaje, transmitirme la pasión por la investigación y apostar en mí. También agradezco a Claudia Jacinto, co-directora, y al CIS/IDES que es la casa de estudios en la cual está radicada mi beca doctoral.

El respaldo de los distintos colegas con los que me crucé en el camino fue fundamental. Agradezco a Alejandro Bialakowsky por abrirme la puerta al mundo de la teoría sociológica, la investigación académica y la docencia universitaria. Su confianza y motivación me impulsaron a incursionar en el mundo de la investigación sociológica. También agradezco a Mariano, Manuel, Julieta, Agustín y Elisa por todos estos años de investigación, docencia y asados compartidos en el Instituto de Teoría Sociológica de la Universidad del Salvador. También, a los compañeros y compañeras que conforman el grupo de estudios sobre regulaciones sociales del IDAES: Martín, Florencia, Luisina, Melina y Magdalena. Sus comentarios y aliento me ayudaron en momentos de cansancio.

Los profesores y compañeros con los que me crucé a lo largo del doctorado son una parte fundamental de este proceso. A los profesores les agradezco la dedicación y la apertura a nuevos mundos del conocimiento; a mis compañeros, las horas de cursadas, los mates y charlas compartidos. Marche un agradecimiento especial a Gabriel Noel, quien me acompañó y aconsejó en los tres talleres de tesis, y a todos los compañeros que me brindaron atentas devoluciones sobre los avances presentados en esas instancias.

La tesis es, también, resultado de mi trayectoria profesional. Agradezco a todas aquellas personas que me formaron como profesional y me acompañaron en mis primeros

pasos en el mundo de las políticas sociales. Quiero agradecer especialmente a María Silvia Abalo, quien me introdujo en el mundo de las microfinanzas, apostó constantemente por mí y me acompañó en mi desarrollo profesional. Las incontables charlas, proyectos y viajes compartidos fueron fundamentales para mí.

Una parte importante de la investigación empírica y el total del proceso de escritura fueron realizados en un contexto de aislamiento social obligatorio. Les agradezco a todas aquellas personas que me brindaron su tiempo para realizar entrevistas virtuales, aún con todas las dificultades impuestas por el contexto. También a todas aquellas que, antes de la pandemia, me recibieron para conversar largo y tendido.

Por último, un agradecimiento a todas aquellas personas que, ajenas al mundo académico y mi proceso de investigación, me brindaron apoyo y contención. La lista es larga y las gracias también.

## Lista de Siglas

AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
AFIP	Alliance For Financial Inclusion
BCRA	Banco Central de la República Argentina
BNA	Banco de la Nación Argentina
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONAMI	Comisión Nacional de Microcrédito
CNV	Comisión Nacional de Valores
CTEP	Confederación de Trabajadores de la Economía Popular
CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones
CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
CGAP	Consultative Group to Assist the Poor
FINANDES	Finanzas y Desarrollo
FONCAP	Fondo de Capital Social S.A
FIS	Fondo de Inversión Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FORMIC	Foro interamericano de la Microempresa
FREPASO	Frente País Solidario
FPVS	Fundación Pro Vivienda Social
G20	Grupo de los 20
INAES	Instituto Nacional de Economía Social y Asociativismo
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
INTI	Instituto Nacional de Tecnología Industrial
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PREALC	Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe
RADIM	Red Argentina de Instituciones de Microcrédito
SEDECA	Secretariado de enlace de organizaciones comunitarias
SIGEN	Sindicatura General de la Nación
SIPA	Sistema Integrado Previsional Argentino
UCR	Unión Cívica Radical
USAID	United States Agency for International Development

## Lista de abreviaturas

AFJP	Administradoras de fondos de jubilación y pensión
AUE	Asignación Universal por Embarazo
AUH	Asignación Universal por Hijo/a
BPBF	Banco Popular de la Buena Fe
CER	Coficiente de Estabilización de Referencia
CCIF	Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera
CGL	Consortios de Gestión Local
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
ESS	Economía Social y Solidaria
ENIF	Estrategia Nacional de Inclusión Financiera
FGS	Fondo de Garantía Sustentable
FSE	Fondos Sociales de Emergencia
HF	Hacemos Futuro
IFE	Ingreso Familiar de Emergencia
IMF	Instituciones de Microfinanzas
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INJUVE	Instituto Nacional de Juventud
MiPyME	Micro, pequeñas y Medianas Empresas
MDSN	Ministerio de Desarrollo Social de la Nación
MDSyMA	Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación
ME	Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología
MP	Ministerio de Producción y Trabajo
MSyDS	Ministerio de Salud y Desarrollo Social
MTEySS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
MIOPyV	Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PMO	Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra
PJyJHD	Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados
PNEF	Plan Nacional de Inclusión Financiera
PAN	Programa Alimentario Nacional
Pro.Cre.Ar	Programa Crédito Argentino para la Vivienda Única Familiar
PRODEL	Programa de Desarrollo Local
PRIST-AT	Programa de Ingreso Social con Trabajo- Argentina Trabaja
PROGRESAR	Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina
PNM	Programa Nacional de Promoción del Microcrédito
PSA	Programa Social Agropecuario
PROSOL	Programa Solidario Federal
PTCI	Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos
SDSN	Secretaría de Desarrollo Social de la Nación
SES	Secretaría de Economía Social
SM	Secretaría de Modernización
SSN	Superintendencia de Seguros de la Nación
UVA	Unidades de Valor Adquisitivo

## Introducción

Esta tesis nació, se gestó y desarrolló en torno a una inquietud profesional y un interés académico entorno a la ubicuidad de la deuda en las sociedades contemporáneas. Las finanzas no sólo son protagonistas en el escenario internacional, sino que su influencia se extiende hasta la capilaridad de nuestras vidas cotidianas. Desde que comencé mis primeras experiencias laborales hasta el momento en el que estoy culminando mi tesis doctoral, las múltiples caras del mundo de las finanzas han sido objeto de cavilaciones. Mis primeros pasos como joven profesional recién graduado fueron en el mundo de las organizaciones sociales, la formación profesional y la promoción del empleo de los sectores populares. La economía social y el microcrédito fueron una constante durante esos años en los cuales trabajé gestionando distintos proyectos sociales. Luego, comencé a trabajar en la Red Argentina de Instituciones de Microcrédito, la cual agrupa a más de 25 instituciones microfinancieras que, en conjunto, superan los 82.000 prestatarios. Allí me interioricé en el mundo de las microfinanzas y la inclusión financiera con su oferta de microcréditos y servicios orientados a los excluidos del sistema financiero formal. Esas experiencias me demostraron que el mundo de las finanzas, con sus engorrosos productos y su compleja matemática, trasvasa ampliamente las fronteras de los mercados y desborda hacia nuevos territorios sociales. De hecho, me dio los primeros indicios para comenzar a desarmar el entreverado entramado que las une, a través del microcrédito, con las políticas de promoción del emprendedurismo y la lucha contra la pobreza.

La formación doctoral y las nuevas lecturas que emprendí despertaron interrogantes que me llevaron a cuestionar un sentido común que había forjado con mi práctica profesional y reforzado con la literatura local sobre políticas sociales, esto es, que en Argentina la utilización del crédito como herramienta programática se reduce a las políticas de promoción del emprendedurismo, la economía social y el desarrollo local. Este diagnóstico generó dos preguntas que estructuraron el desarrollo de la investigación doctoral: ¿qué intensidad y extensión alcanza la financiarización de la política social de Argentina? ¿Qué implicancias tiene la incorporación de dispositivos financieros como herramienta de las políticas?

Respecto a la primera cuestión, desconfiaba de la circunscripción del crédito al ámbito de las políticas socio-productivas. Los estudios sobre financiarización muestran cómo, globalmente, las finanzas y las políticas sociales alcanzaron altísimos niveles de imbricación. Los casos de

países vecinos como Brasil y Chile muestran la intensidad de la financiarización de la política social, signada por la proliferación del crédito como medio de acceso al bienestar. En cambio, en Argentina, el fenómeno de la financiarización parecía reducirse al *boom* de los préstamos personales habilitado por la masificación de transferencias condicionadas que respaldaron el acceso al crédito de los sectores populares. En cuanto al segundo interrogante, aun cuando se tratase de políticas socio-productivas, la utilización de un instrumento financiero como herramienta programática me suscitaba reflexiones. A pesar de emplearse como un mecanismo de financiamiento del autoempleo, el crédito no deja de ser un dispositivo financiero cuya contracara es el endeudamiento.

La combinación de estas dos inquietudes me llevó a preguntarme por las particularidades del proceso de financiarización de la política social de Argentina desde una óptica particular, partiendo de un instrumento financiero con el cual estaba familiarizado: el microcrédito. Mis primeras aproximaciones se centraron en el análisis de la génesis, características centrales e implicancias del máximo exponente de las políticas de microcrédito local: el *Programa Nacional de Microcrédito*. A medida que fui avanzando en las indagaciones, caí en la cuenta de que la pregunta trascendía el caso específico de esta política y, en realidad, mi interés radicaba en las implicancias de la adopción del crédito como herramienta de la política asistencial. En el fondo, me preguntaba por las transformaciones de la cara asistencial de los Estados de Bienestar en tiempos de financiarización. Por eso, comencé a rastrear otras intervenciones asistenciales que utilizaran el crédito para atender demandas sociales que exceden las socio-productivas. La proliferación de iniciativas de este tipo confirmó mis sospechas previas y despertó nuevas dudas: ¿cómo se relacionaron la asistencia social y las finanzas en décadas anteriores en Argentina? ¿Por qué sus vínculos fueron inadvertidos por los especialistas? ¿Cómo afecta la financiarización a los sistemas de provisión de bienestar? Esta tesis es, en definitiva, un intento por responder aquellos interrogantes.

El objetivo principal es vincular una perspectiva relacional de la deuda con el análisis empírico de las transformaciones en el diseño de las políticas dirigidas a los sectores populares empobrecidos de la Argentina contemporánea. De este modo, abordamos el proceso de financiarización de la política socio-asistencial de Argentina desde la recuperación de la democracia hasta la actualidad (1983-2019), prestando especial atención a la trayectoria del crédito como herramienta programática. Para ello, analizamos cuatro etapas establecidas en función de la

dinámica de vinculación entre la asistencia social y el mundo de las finanzas. Así, abordamos el nexo entre la asistencia social y las finanzas, dando cuenta de la extensión de las lógicas e instrumentos financieros a nuevos ámbitos de la política asistencial y de la vida de los sectores populares, esto es, consumo, hábitat y producción. En esa línea, analizamos las implicancias del establecimiento de la relación de deuda como componente transversal del nuevo diseño de la política asistencial.

Cabe aclarar que el análisis parte de la base del reconocimiento de que el crédito para consumo, hábitat y producción no es un hecho novedoso en el país. Lo que es novedoso, y ha pasado inadvertido, es que la institucionalización del crédito como componente de la política socio-asistencial permitió la proliferación de intervenciones sociales que adoptan instrumentos financieros como herramientas programáticas, que denominamos *políticas sociales de endeudamiento*. La tesis abona la hipótesis de que la reconfiguración del esquema de política social y el llamado “giro socio-productivo” de la política asistencial, efectuados durante la gestión kirchnerista, generaron una coyuntura histórica que habilitó la institucionalización del microcrédito como componente de la matriz socio-asistencial del Estado argentino. El viraje hacia las políticas de economía social y solidaria puso al microcrédito en el centro de atención ya que resultó un instrumento perfectamente compatible con el nuevo esquema de política social.

Una vez institucionalizado y legitimado, el crédito comenzó un proceso de expansión mediante el cual fue adoptado por nuevas agencias socio-asistenciales que lo utilizaron para responder a demandas sociales que exceden la esfera productiva. De este modo, bajo la égida de la inclusión financiera, el crédito legitimó y expandió las lógicas financieras a nuevos ámbitos de la política socio-asistencial. El resultado fue el establecimiento de una relación de deuda que invierte la lógica de acreencia de los derechos sociales, reemplazándola por una relación entre el Estado, posicionado como acreedor, y los destinatarios, constituidos en deudores. Las *políticas sociales de endeudamiento* son el dispositivo que materializa la relación de deuda entre el Estado-acreedor y el destinatario-deudor. Estas son un emergente del proceso de financiarización que moldeó nuevos rasgos en la fisionomía de la cara asistencial del Estado y complejizó las relaciones con los destinatarios.

# **1. Entre el Estado, los mercados financieros y los sectores populares: agendas múltiples en un debate plural**

La investigación atraviesa un espectro de campos y debates que, si bien los resumimos en la fórmula “financiarización de la política socio-asistencial”, aluden a una problemática que se ubica en los intersticios entre los paradigmas de bienestar, las agencias del Estado, las políticas sociales, las finanzas y la vida cotidiana de los sectores populares. Asimismo, la pregunta que planteamos excede la frontera disciplinar de la sociología e involucra una variedad de temáticas abordadas desde la antropología, las ciencias políticas y la filosofía política. Por ello, fue necesario desplegar una perspectiva transversal capaz de poner en diálogo diversos aportes de campos relativamente autónomos que tienen distintos grados de desarrollo, tanto a nivel internacional como regional y nacional. A estos fines, retomamos los trabajos sobre *políticas sociales*, los *estudios sobre financiarización*, la *sociología del crédito* y los *abordajes relacionales del crédito*. Estos campos de estudio brindan los marcos generales y constituyen los antecedentes en torno a los cuales se estructuran los diálogos y debates a los cuales aporta esta tesis doctoral.

## **1.1. Políticas sociales y asistenciales**

La bibliografía internacional sobre políticas sociales es prácticamente inabarcable por su extensión, diversidad de enfoques y variedad de objetos de estudio. Las investigaciones sobre la evolución de los paradigmas de bienestar y sus políticas correspondientes brindan un panorama general de las transformaciones de los Estados de Bienestar y los cambios en las modalidades de diseño y gestión de las políticas sociales en los países centrales (Chiapello y Knoll, 2020; Morel et al., 2014). En la década del noventa, la categoría de régimen de bienestar fue importada por los investigadores latinoamericanos para analizar la realidad regional, buscando identificar distintas tipologías de regímenes (Paura & Zibecchi, 2021). En esa línea, los analistas dan cuenta de las transformaciones en los regímenes de bienestar desde una perspectiva comparada cuyo objetivo es identificar rasgos que permitan clasificar y agrupar a los casos nacionales en función de sus principales orientaciones (Barba Solano et al., 2009; Del Valle, 2010; Filgueira, 1999; Martínez Franzoni, 2007, 2008, entre otros).



A nivel nacional, los análisis de políticas públicas y, particularmente, los de políticas sociales, han sido objeto de un profundo interés para los científicos sociales. Se puede encontrar una amplia gama de estudios que abordan desde el rol de las políticas públicas en el proceso de formación del Estado nacional (Oszlack, 2014), pasando por análisis técnicos de planes y programas desarrollados por distintos niveles de gobierno (Danani y Hintze, 2019; Lo Vuolo et al., 1999; Rebon y Roffler, 2008), hasta abordajes de coyunturas más recientes (Arcidiácono & Bermúdez, 2020; Deux Marzi, Hintze, & Vázquez, 2020; Ferrari Mango, 2020; Ferrari Mango & Tirenni, 2017). Los análisis sobre políticas sociales se focalizan principalmente en las intervenciones sociales del Estado en materia de salud, educación, seguridad social y política asistencial. Asimismo, se encuentran trabajos que abordan la cuestión en los distintos niveles de gobierno: nacional, regional y municipal (Bonvecchi, 2008; Fernández, 2012).

De la vasta literatura sobre políticas sociales de Argentina, cabe destacar una serie de estudios que brindan elementos y aportes enriquecedores para esta investigación. En primer lugar, resaltamos los trabajos que abordan la evolución de la política social argentina en perspectiva histórica y comparativa en función de las distintas etapas y proyectos políticos del país. Resultan particularmente pertinentes los estudios que exploran los cambios y continuidades en el diseño de políticas sociales desde la recuperación de la democracia, sobre todo aquellos que enfatizan las rupturas y persistencias entre la etapa neoliberal y el kirchnerismo (Beltramino et al. 2003; Isuani, 2009; Malandra, 2013). Estos análisis brindan elementos fundamentales para caracterizar el contexto en el cual el kirchnerismo efectuó un giro en el diseño e implementación de las políticas sociales, pero, a su vez, advierten sobre la necesidad de evitar caer en maniqueísmos y análisis rupturistas entre ambos períodos (Alonso y Di Costa, 2015; Andrenacci y Soldano, 2005). El foco puesto en los cambios y continuidades, en las tensiones, persistencias y rupturas, constituye un enfoque valioso para la investigación en la materia.

En segundo lugar, en las últimas dos décadas, se publicaron numerosos trabajos que analizan el desarrollo de las políticas sociales durante la gestión kirchnerista. Estos estudios abordan un amplio abanico de políticas, enfocándose particularmente en el ámbito de la salud y la educación (Alonso y Di Costa, 2015), el sistema previsional (Danani, 2013; Danani & Hintze, 2011; Goldberg & Lo Vuolo, 2005), la Asignación Universal por Hijo/a (Costa & Hintze, 2014; Morzilli, 2016), las políticas de empleo (Grassi, 2012) y las políticas asistenciales (Brown, 2016; Danani, 2016; Rodríguez Enríquez & Reyes, 2006). Estos análisis de políticas sociales, en sentido

amplio, contribuyen a la comprensión del marco general de la estrategia del kirchnerismo y de la evolución de las políticas públicas del período. No obstante, a fines de esta investigación, resultan especialmente relevantes los trabajos que abordan las políticas socio-asistenciales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y, particularmente, el giro socio-productivo.

Referido a las políticas asistenciales o socio-productivas, llevadas adelante por el Ministerio de Desarrollo Social durante el kirchnerismo, numerosos trabajos analizan los distintos programas de la cartera desde una diversidad de enfoques. Por un lado, se encuentran aquellos trabajos focalizados en los programas de desarrollo local y trabajo cooperativo que estudian el Plan Manos a la Obra y el programa Argentina Trabaja, ya sea analizando sus diseños (Arcidiácono, Kalpschtrej, & Bermúdez, 2014; Ciolli, 2015; Hopp, 2010a, 2016), evaluando los emprendimientos desarrollados (Cuattromo, 2010; Rebon & Roffler, 2008) o explorando los sentidos e identidades de los participantes de los programas (Fernández, 2007; Goren, 2005). Por el otro, distintos trabajos se focalizaron en la relación entre el este Ministerio, las organizaciones sociales y la implementación de los programas en los territorios, explorando sus vínculos, alianzas y tensiones (Forni & Castronuovo, 2014; Natalucci & Pérez, 2012; Perelmiter, 2012, 2016).

Las políticas de microcrédito también fueron estudiadas por numerosos autores (Barbetti, 2015, 2016; Bekerman & Rodríguez, 2007; Martínez, Vigier, Briozzo, & Fernández Duval, 2015). Koberwein, por ejemplo, analiza el Banco Popular de la Buena fe, primer programa de microcrédito incorporado por el Ministerio de Desarrollo Social (Doudtchitzky & Koberwein, 2007; Koberwein, 2011, 2012). Este autor desarrolla un abordaje etnográfico que recalca en las relaciones interpersonales de las personas involucradas en el programa. En lo que respecta específicamente a la iniciativa estatal más destaca en la materia, el *Programa Nacional de Microcrédito*, la literatura especializada le prestó considerablemente menos atención que a otros programas generándose así una vacancia analítica. Actualmente, existen muy pocos trabajos sobre el programa, los cuales se limitan a abordarlo de manera exploratoria, caracterizándolo y realizando análisis parciales (Ferreira, 2014; Leitin, n.d.).

En cambio, se encuentra disponible una extensa bibliografía sobre el desarrollo de la economía social y solidaria, tanto a nivel internacional como latinoamericano y argentino. Parte de esta literatura se aboca a describir y postular la economía social desde una perspectiva político-normativa (Coraggio, 2013; Puig, 2016; Razeto, 2010; Roitman, 2016) y presentarla a través de la recopilación de experiencias regionales exitosas (Coraggio, 2012; Pastore, 2010). Asimismo,

existen numerosos estudios que analizan los aportes, límites y desafíos de la incorporación de la economía social en el diseño de políticas de inclusión social (Ciolli, 2015; Coraggio, 2011; Crisci & Rada Schultze, 2014; Monasterios & Srnec, 2014; Tomatis, 2010). En esta literatura, el microcrédito es tomado como un instrumento inherente a la perspectiva de la economía social, motivo por el cual permanece aproblemático.

La asunción de la alianza Cambiemos, con Mauricio Macri como presidente, inauguró una nueva etapa de análisis para la literatura local. Los analistas se volcaron a abordar los cambios impulsados por la nueva gestión, así como también señalaron ciertas continuidades en materia de políticas socio-asistenciales (Arcidiácono & Bermúdez, 2020; Ferrari Mango & Tirenni, 2017; Logiudice, 2018). La cartera de Desarrollo Social recibió particular atención ya que las principales políticas socio-productivas y de cooperativismo, consolidadas en la gestión kirchnerista, fueron blanco de múltiples transformaciones (Arcidiácono y Bermúdez, 2018a, 2018b; Hintze, 2018; Hopp, 2018; Nougués y Salerno, n.d.). Asimismo, la literatura local dio cuenta de los conflictos, tensiones y articulaciones del gobierno con los movimientos sociales, particularmente aquellas vinculadas a la gestión de las políticas sociales y la creación del *Programa de Transición al Salario Social Complementario* llevadas adelante por el “triumvirato piquetero” conformado por la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular, Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa (Forni, Nougués, & Zapico, 2020; Hopp, 2017; M. A. Muñoz & Villar, 2017; Natalucci & Morris, 2019).

A diferencia de la mayoría de los trabajos referidos, la línea de investigación aquí planteada propone indagar el proceso histórico de financiarización de la política asistencial. Este objetivo requiere del diálogo con la literatura especializada en políticas socio-asistenciales, pero precisa, a su vez, tender puentes con otro universo de trabajos que denominamos estudios sobre financiarización.

## **1.2. Estudios sobre financiarización**

De acuerdo con Van Der Zwan (2014), la literatura experta aborda el complejo fenómeno denominado “financiarización” desde tres grandes corrientes. La primera comprende a la financiarización como el proceso histórico de surgimiento de un nuevo modelo de acumulación capitalista, sucesor del modelo fordista, que combina la flexibilización del mercado laboral con la

expansión del crédito. La segunda concentra sus análisis en los procesos de financiarización de las corporaciones modernas que hacen de la rentabilidad de los accionistas su objetivo primario, destacando el proceso de difusión de estos valores e ideologías a otros ámbitos como, por ejemplo, la política económica de los países desarrollados. La tercera corriente desplaza el foco desde las corporaciones hacia la vida cotidiana, resaltando el sustento que las finanzas hallan en el día a día debido a la necesidad que tienen los individuos de acceder a servicios e instrumentos financieros para manejar los crecientes riesgos e incertidumbres sociales. A pesar de sus diferencias y matices, las tres corrientes coinciden en la importancia que este proceso tiene en el desarrollo del capitalismo contemporáneo y llaman la atención sobre los alcances e implicancias del mismo, tanto para los mercados como para el Estado y los ciudadanos (Mader, Mertens, & Zwan, 2020).

De los prolíferos desarrollos de este enfoque, nos resultan particularmente relevantes los estudios que abordan el proceso de financiarización de ámbitos que exceden el sistema financiero, el mundo corporativo y los regímenes de acumulación. En esta dirección, distintos autores con perspectivas diferentes, analizan la creciente tendencia a la financiarización de ámbitos y fenómenos sociales que permanecían ajenos a las dinámicas del sistema financiero (Chiapello, 2015; Deville, 2015; Martin, 2002) De estos numerosos ámbitos, nos interesan aquellos que estudian la financiarización de los paradigmas de bienestar, dando cuenta tanto de las transformaciones en los sistemas de protección social como en las agendas internacionales de desarrollo (Chiapello y Knoll, 2020; Hemerijck, 2014; Jenson, 2014; Morel et al., 2014).

Tras el estallido de la burbuja financiera en 2008, entraron en crisis tanto los sistemas de bienestar como el marco normativo-analítico de los estudios comparados sobre los Estados de Bienestar (Gerba & Schelkle, 2013; Schelkle, 2012). En esa dirección, los analistas comenzaron a dar cuenta de la intensificación del nexo entre el bienestar y las finanzas producto de su imbricación mutua (Berndt & Wirth, 2018; Chiapello, 2015; Chiapello & Knoll, 2020; Dowling, 2017; Gerba & Schelkle, 2013). Particularmente, se enfocan en la relación entre las políticas sociales y los mercados crediticio, analizando las funciones y usos del crédito en las políticas sociales (Logeman, 2012; Mertens, 2017). Otros analistas se concentran en la financiarización de los fondos de pensión, la expansión del crédito hipotecario y el financiamiento del consumo de las clases medias y populares a través del crédito (Brown, 2008; Langley, 2008; Montgomerie et al., 2015). Mayoritariamente, esta literatura se ocupa de los países centrales y presta poca atención a lo que sucede en países del Sur.

Por último, los estudios sobre financiarización prestan atención a la centralidad adquirida por las microfinanzas, dilucidando el rol que cumple en la extensión de las lógicas y productos del sistema financiero hacia aquellos sectores que habían quedado excluidos del sistema financiero formal, es decir, los pobres del mundo. Estos autores buscan trascender el discurso optimista, exitista y meritocrático de la lucha contra la pobreza que pregonan los gurús y ONGs que fomentan las microfinanzas a nivel global (Bateman, 2010, 2019; Bateman y Chang, 2012; Roy, 2010). En cambio, se concentran en el entramado político de este proceso de extensión de las finanzas hacia los sectores populares, destacando sus fuertes componentes políticos de poder, gobernanza y disciplinamiento (Elyachar, 2005; Weber, 2002, 2004, 2006) cuyo resultado es la financiarización de la pobreza (Mader, 2015; Soederberg, 2014).

### **1.3. Sociología del crédito**

El nuevo impulso que la sociología del crédito adquirió en las últimas décadas nos brinda herramientas fructíferas para desplegar un abordaje multidimensional del crédito en su interrelación con múltiples problemáticas sociales (Lazarus & Lacan, 2018). En América Latina, la sociología del crédito es más reciente y sus desarrollos son más incipientes, sin embargo, cuenta con una agenda de investigación que se enfoca en cinco ejes principales: a) las transformaciones históricas de las instituciones de crédito; b) las cambiantes tecnologías de evaluación de los tomadores de crédito; c) el papel del crédito en los presupuestos de los hogares y en las pautas de consumo; d) la dimensión cultural y subjetiva del marco impuesto por la extensión del mercado del crédito; y e) las relaciones de crédito alternativas al mercado capitalista (Wilkis, 2014).

En los últimos años, distintos investigadores latinoamericanos analizaron los programas de transferencia condicionada de ingresos desde la óptica de la financiarización, destacando el rol que estos cumplen tanto en la expansión de la demanda y el consumo interno como en el incremento de la bancarización y la extensión de los servicios financieros a los sectores populares (Eger & Damo, 2014; Hornes, 2016; Müller, 2014). De esta forma, la política social destinada a los sectores más empobrecidos, conducida a través de la transferencia de ingresos, fue puesta bajo la lupa y analizada en su vinculación con los sistemas financieros formales e informales (Dettano, Sordini, & Chahbenderian, 2019; Gago & Roig, 2019; Wilkis, 2014).

En una línea similar, pero con diferencias, se destacan trabajos que exploran las relaciones entre políticas económicas y políticas sociales en las estrategias de desarrollo de los gobiernos progresistas de Latinoamérica. Los estudios de Lavinás sobre la evolución de las políticas sociales en la región y en Brasil –su país de origen–, analizan los vínculos entre las políticas sociales y las estrategias de desarrollo de los gobiernos regionales. Particularmente, la autora se centra en el estudio de las transformaciones de los sistemas de bienestar de los países latinoamericanos contemporáneos y su giro desde sistemas de bienestar universales hacia esquemas anti-pobreza focalizados (Lavinás, 2013). Asimismo, se focaliza en el análisis del rol desempeñado por las políticas sociales de transferencia masiva de ingresos en el plan de desarrollo social-desarrollista del gobierno de Lula. En este sentido, da cuenta del rol que cumplió la política social como garantía de desarrollo de una sociedad de consumo masivo a través del proceso de colateralización que garantizó el acceso masivo al crédito de los sectores populares (Lavinás 2015, 2016, 2017).

#### **1.4. Abordajes relacionales del crédito**

La literatura sobre financiarización dio rigurosa cuenta del proceso de expansión y consolidación de las finanzas, tanto en la era neoliberal como en los años después de la crisis de 2008. Sin embargo, los analistas parten de una concepción acrítica del crédito que homologó crédito y dinero como fenómenos análogos y exclusivos del mundo económico. Por el contrario, otros autores abordan al crédito en tanto relación social, superando las visiones economicistas. En ese sentido, ponen en primer plano las relaciones asimétricas de poder que se establecen a través del crédito y analizan las dinámicas de la relación de deuda entre acreedores y deudores (Lazzarato, 2013; Peebles, 2010; Soederberg, 2012, 2014).

Frente a dichas falencias conceptuales, Soederberg (2014) emprende la compleja tarea de abordarlo como una relación social crucial del actual modelo de acumulación de capital. Adoptando una perspectiva materialista histórica y abrevando en la teoría marxista del dinero, esboza una aguda crítica a los estudios sobre financiarización destacando las limitaciones que presentan a la hora de teorizar sobre el crédito. Para la autora, a través de las mediaciones del sistema crediticio, la relación entre capital y trabajo es reformulada en términos de una relación entre acreedor y deudor. Por lo tanto, lejos de constituir una relación natural de intercambio, el

crédito es un complejo constructo social cargado de tensiones provenientes de las relaciones entre una multiplicidad de actores con intereses, procedencias, recursos y poderes distintos

En una línea similar, pero encarando la cuestión con un afán de crítica ético-política del proyecto de sociedad del neoliberalismo, Lazzarato (2013) analiza las implicancias del establecimiento de una "economía de la deuda" que consagra las relaciones de deuda como paradigma de las relaciones sociales del proyecto neoliberal que se expande globalmente. En este sentido, Lazzarato explora la irrupción de la figura del "hombre endeudado" que, a través del discurso del *management* y el trabajo sobre uno mismo, se expande y exhorta a los individuos a hacerse cargo de los costos y riesgos de la catástrofe económica y financiera que el Estado y los mercados exteriorizan. De esta forma, Lazzarato pone en el centro de su análisis las implicancias de la extensión de las relaciones de deuda, explorando tanto su dimensión política (el poder ejercido en la relación acreedor/deudor) como los mecanismos materiales del endeudamiento y su función política y económica en la configuración actual del neoliberalismo. Lazzarato sostiene que el paradigma de lo social no debe buscarse en el intercambio recíproco entre iguales, sino que debe basarse en el crédito, es decir, en la asimetría establecida entre el acreedor y el deudor. En este sentido, la deuda no es simplemente una relación económica, sino que se halla indisociablemente unida a la producción de un sujeto deudor y su moralidad. La deuda es, a la vez, producción económica y producción de subjetividad.

Sin perjuicio de su relevancia, el trabajo de Lazzarato se focaliza unilateralmente en la crítica del neoliberalismo y el rol desempeñado por los mercados financieros y los Estados en la consolidación de la economía de deuda. En este esquema, el endeudamiento –a pesar de que postula sus dimensiones sociales, públicas y privadas– es entendido de manera abstracta, es decir, como un fenómeno general que afecta homogéneamente al conjunto de la población no propietaria del capital. En este sentido, la concepción de Lazzarato del "hombre endeudado" no diferencia por género, etnia, edad, tipo de ocupación, entre otros, ya que se focaliza en el endeudamiento como fenómeno social de amplio alcance. En sintonía con esto, analiza a los sectores populares como si tuvieran relaciones tangenciales con la deuda, debido a la magnitud y extensión de la deuda pública, o únicamente mediante el acceso financiado al consumo. Por el contrario, descuida el proceso de expansión y extensión del sistema financiero hacia los sectores populares a través de iniciativas tan globalizadas como son las microfinanzas en la actualidad.

## 2. Hacia un abordaje relacional de las políticas socio-asistenciales

La perspectiva aquí desarrollada busca captar los efectos de la financiarización de la política socio-asistencial en Argentina, estableciendo criterios teórico-analíticos para explorar las distintas dimensiones del proceso desarrollado en los intersticios entre la cara asistencial del Estado, el complejo financiero-bancario, las organizaciones de la sociedad civil y los sectores populares. El objetivo de un enfoque de este tipo es dar cuenta, al mismo tiempo, de las transformaciones históricas de la matriz socio-asistencial del Estado argentino a lo largo de cuarenta años y de las implicancias de la financiarización en las modalidades de relación entre el Estado y los destinatarios de sus políticas. Esto supone el desafío de adoptar una mirada capaz de abordar la pluralidad del Estado, identificando sus múltiples rostros y manos, desplegando sus vínculos con numerosos actores y analizando las interrelaciones, tensiones y contradicciones entre sus diversas agencias, actores, lógicas y líneas de acción (Morgan & Orloff, 2017; Soprano, 2007).

El enfoque que adoptamos combina guías conceptuales y herramientas analíticas para explorar las múltiples capas del Estado y complejizar el abordaje de sus intervenciones sociales desde el prisma de la financiarización. Partimos de la base de que las políticas sociales no son meros instrumentos estatales de redistribución de recursos, sino que implican procesos de interpretación de las necesidades. Abrevando en la propuesta de Haney (2002) sobre la “arquitectura de la necesidad” de los regímenes de bienestar, comprendemos que las políticas socio-asistenciales no son simples dispositivos de distribución de bienes, servicios y dinero, sino que forman parte de complejos arreglos institucionales entre numerosos actores mediante los cuales se definen las demandas atendidas, las necesidades sociales, los satisfactores, los destinatarios de la asistencia y las expectativas que se tiene sobre sus comportamientos.

La noción de "arquitectura de la necesidad" sintetiza la interrelación entre las políticas redistributivas, los marcos interpretativos y las prácticas institucionales del Estado, marcando un camino productivo para nuestra investigación doctoral. El hecho de analizar nuestro objeto de estudio desde la óptica de la arquitectura de la necesidad permite comprender, simultáneamente, las transformaciones en materia de gestión de la política asistencial y los cambios en los esquemas interpretativos estatales. El desacoplamiento entre los patrones de redistribución y los marcos de interpretación habilita una doble entrada al análisis de los sistemas de bienestar, evitando que los cambios en los patrones de redistribución opaquen la importancia que tienen los cambios en los



marcos de interpretación del Estado. Este desacoplamiento también implica que ambos aspectos pueden variar en sintonía o pueden entrar en conflicto y contradicción.

De esta forma, el proyecto se dota de una herramienta analítico-conceptual para analizar diacrónicamente la financiarización de la política social, distinguiendo los vínculos entre la redistribución y la interpretación de la necesidad imperantes en cada etapa del proceso. En otras palabras, este concepto permite poner en perspectiva histórica las maneras en que el Estado argentino redistribuyó recursos a través de la política asistencial en vinculación con las formas en que interpretó cuáles eran las necesidades y las formas correctas de satisfacerlas, es decir, poniendo en el centro las relaciones entre las agencias socio-asistenciales y los destinatarios de sus políticas. Asimismo, la distinción entre redistribución e interpretación es un punto de partida analítico que resulta prolífero ya que distingue el tipo de satisfactor (bienes de consumo, herramientas, servicios, dinero) y el canal de distribución (ayuda directa, aportes no reembolsables, dinero en efectivo, dinero por transferencia, créditos) del criterio de elegibilidad e interpretación de la necesidad (pobreza, desocupación, microemprendedores, excluidos del sistema financiero).

Desde esta perspectiva, la tesis contribuye al estudio de las múltiples capas del Estado a través del análisis de un proceso específico, esto es, la financiarización de la política socio-asistencial. A diferencia de la literatura sobre políticas sociales y la sociología del crédito, el enfoque adoptado reúne lo que en los otros abordajes es tratado por separado, esto es, las políticas sociales y la oferta de créditos. El foco de atención se desplaza de las relaciones entre las transferencias monetarias y las prácticas financieras de los sectores populares para rastrear el nexo entre la asistencia social y las finanzas, reconstruyendo la naturaleza y las implicancias de sus vínculos a lo largo del tiempo. A través del análisis de la evolución de su imbricación mutua, la perspectiva desplegada presenta un abordaje original de la financiarización de la política asistencial de la Argentina contemporánea que muestra las transformaciones en las políticas asistenciales y en los marcos interpretativos de la asistencia estatal.

Por un lado, presentamos un análisis histórico de la evolución de la matriz socio-asistencial diseñado para captar los efectos del proceso de financiarización. El análisis de las transformaciones de la política asistencial argentina de las últimas décadas fue abordado por numerosos especialistas que suelen coincidir en el criterio de división temporal, estableciendo un consenso implícito en torno a las distintas etapas de su evolución. Las etapas establecidas están definidas en función de los macro cambios a nivel socio-político y económico, por lo tanto, suelen estar acopladas a los

períodos políticos de la historia nacional y sus coyunturas críticas. Dado que nuestro objetivo consiste en analizar la financiarización de las instituciones y políticas de asistencia social, hacemos uso de la “caja de herramientas” del institucionalismo histórico para construir una etapización original definida en función de la evolución de los vínculos entre la política asistencial y el mundo de las finanzas.

Las dinámicas y tensiones que recorren este camino están asociadas con distintos actores, eventos y coyunturas que se encuentran relativamente desacopladas de los tiempos del ciclo político y los cambios de gobierno. La etapización no pretende brindar descripciones acabadas de las matrices asistenciales de cada época, sino que tiene por objetivo reconstruir los aspectos más característicos, destacando aquellos que resultan claves para reconstruir los lazos entre las finanzas y los programas sociales. Las herramientas del institucionalismo histórico contribuyen al abordaje de este proceso de transformaciones de mediano plazo, siguiendo su trayectoria no lineal que se define por un proceso de cambio institucional endógeno, lento, gradual, incremental pero transformativo. Asimismo, nos permiten analizar las interrelaciones del proceso de financiarización con otros procesos de cambio en los paradigmas socio-asistenciales, obteniendo una visión más comprensiva del asunto.

Por el otro, analizamos en profundidad los efectos de la financiarización de la política socio-asistencial, dando cuenta de sus efectos en las modalidades de relación entre el Estado y los destinatarios. Específicamente, indagamos sobre las implicancias de la institucionalización del crédito y otros dispositivos financieros como herramientas de la política socio-asistencial. Para ello, tomamos la perspectiva relacional de Zelizer y la combinamos con los abordajes críticos del crédito a fines de construir un enfoque relacional capaz de captar las consecuencias de las *relaciones de deuda* establecidas por las políticas sociales basadas en el crédito. Así, analizamos un aspecto inexplorado del proceso de financiarización de la política asistencial, esto es, el establecimiento de una *relación de deuda* entre el Estado-acreedor y el destinatario-deudor, producto de la adopción del crédito como instrumento central de la matriz socio-asistencial del Estado.

La perspectiva desarrollada por Zelizer (2005, 2011, 2012) para estudiar la constitución social de las actividades económicas resulta productiva para superar la conceptualización economicista del crédito. El corazón de su propuesta radica en relacionar determinadas prácticas económicas con formas particulares de vinculación personal, lo cual requiere de un activo trabajo

relacional para establecer sus condiciones, límites y sentidos. Cuando aplicamos este esquema a nuestro objeto de estudio, el crédito emerge como un dispositivo financiero que establece una relación social particular, es decir, implica una modalidad de vinculación específica que denominamos *relación de deuda*. En este sentido, la adopción de una perspectiva relacional permite romper con los enfoques que mistifican el mundo financiero y brinda herramientas analíticas para abordar las especificidades de las relaciones establecidas entre acreedores y deudores. Para ajustar la perspectiva de Zelizer a las particularidades de nuestro objeto, se utilizaron también otros abordajes críticos del crédito. La exploración de las raíces, dimensiones y tensiones del poder social del crédito se volvió una tarea fundamental para la construcción de una perspectiva relacional que permita desplegar las relaciones asimétricas que atraviesan este fenómeno.

En otras palabras, estos abordajes permiten concebir al crédito en términos de una relación de deuda. Extrapolado al ámbito de las políticas asistenciales, el crédito, junto a otros dispositivos financieros, traslada las tensiones propias de las relaciones financieras al ámbito de la política asistencial. A través de las *políticas sociales de endeudamiento* se establece una *relación de deuda* entre el Estado y el destinatario que invierte las lógicas de acreencia de las políticas sociales clásicas, exteriorizando los costos y riesgos del Estado hacia los destinatarios de la asistencia social. En esta modalidad de relación, el Estado se consolida como acreedor de los destinatarios que se posicionan como deudores.

### **3. Abordaje metodológico**

La estrategia metodológica es de carácter cualitativa y exploratoria, y se basa en distintas técnicas de investigación. Con el objeto de analizar la financiarización de la política social a lo largo del período estudiado, utilizamos la “caja de herramientas” que propone el institucionalismo histórico. Esta perspectiva analítica se focaliza en los procesos de transformación institucional, atendiendo tanto a los mecanismos como a las ideas que contribuyen a los cambios institucionales (Fioretos, Falleti, & Sheingate, 2016; P. A. Hall, 1993; Pierson, 2000). Los aportes teórico-metodológicos del institucionalismo histórico contribuyen a este objetivo en dos aspectos centrales e interrelacionados. En primer lugar, las reflexiones en torno al cambio institucional endógeno brindan herramientas para aproximarse a procesos de largo plazo, lentos, graduales y de

acumulación transformativa como es el caso de las políticas socio-asistenciales en Argentina. En segundo lugar, esta perspectiva aporta elementos para reconstruir la complejidad de los procesos de cambio en las configuraciones institucionales, destacando las articulaciones entre distintos procesos que se entrelazan en determinadas coyunturas históricas. Así, la financiarización de la política asistencial se puede abordar a través del análisis de la imbricación entre los programas sociales y el mundo de las finanzas que terminan configurando una nueva forma de intervención socio-asistencial del Estado.

Una de las herramientas propuesta por el institucionalismo histórico, que resulta pertinente para esta investigación, es el *process tracing*. Este método está diseñado para indagar sobre las características de, y las relaciones causales entre, los eventos que componen una secuencia. En nuestro caso, se trata de un *process tracing* inductivo dado que la formulación de la secuencia se deriva de un proceso de observación empírica (Falleti & Mahoney, 2015; Mahoney, 2012). Al hacer foco en la evolución de la política asistencial en un período de medio plazo, el *process tracing* permite identificar los distintos eventos importantes que intervienen y se relacionan en la secuencia estudiada. En este sentido, nos brinda herramientas para abordar las interrelaciones entre una multiplicidad de eventos y procesos que se encadenan –por caso, la financiarización, las transformaciones en los modelos de gestión de la política social y los cambios a nivel político-económico– en la trayectoria del proceso estudiado.

Para efectuar un análisis de las transformaciones de la matriz de política asistencial de la Argentina desde 1983 a 2019, construimos una etapización original del período bajo estudio. La identificación de etapas, establecidas en función de los vínculos entre la asistencia social y el mundo de las finanzas, resulta una herramienta efectiva para reconstruir el derrotero de una trayectoria institucional de casi cuatro décadas. En especial, una reconstrucción analítica de este tipo posibilita el desarrollo de un enfoque novedoso capaz de dar debida cuenta de una de las características principales del proceso de transformación, esto es, la creciente financiarización de la política asistencial. Asimismo, el hecho de hacer foco en las dinámicas propias del ámbito asistencial permite brindarle una autonomía relativa, desacoplando sus cambios de los vaivenes de los ciclos políticos y los recambios de gobierno.

Para eso, realizamos una revisión crítica de la bibliografía experta disponible que aborda los cambios y continuidades en los modelos de política asistencial. A partir de este corpus, recolectamos los insumos principales para la reconstrucción de las primeras tres etapas.

Complementariamente, analizamos las correspondientes leyes, normativas, diseños programáticos, documentos y publicaciones estatales sobre las políticas abordadas. También, se analizan los informes, investigaciones y publicaciones de organismos internacionales y otros actores competentes en la materia.

Asimismo, realizamos entrevistas a distintos actores vinculados al mundo de la asistencia social y las microfinanzas en Argentina. Entrevistamos a ex funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y la Comisión Nacional de Microcrédito, referentes de instituciones de microfinanzas, directivos de la Red Argentina de Instituciones de Microcrédito y otros actores que tuvieron un rol protagónico en el debate, sanción e implementación de la ley nacional de microcrédito. También entrevistamos a funcionarios de la gestión Cambiemos que estuvieron a cargo de áreas relevantes con el objeto de reconstruir la última etapa del período bajo análisis. La vacancia de investigaciones sobre la temática durante esta etapa requirió la realización de un trabajo combinado de análisis de las fuentes documentales primarias con la participación en eventos sectoriales y entrevistas a los responsables de las áreas y políticas sociales más paradigmáticos del período.

Finalmente, construimos una matriz de análisis destinada a volver inteligible la *relación de deuda* entre el Estado-acreedor y los destinatarios-deudores establecida por las *políticas sociales de endeudamiento*. El tipo de políticas estudiadas –en nuestro caso, el *Programa Nacional de Microcrédito*, *Créditos ANSES* y *Mejor Hogar*– implicó la elaboración de un instrumento analítico que combinara elementos de los análisis clásicos de las políticas públicas con los hallazgos de los estudios sobre financiarización. Para ello, retomamos la propuesta de análisis de las políticas públicas como paradigmas de Surel (2008) para identificar los componentes centrales de las políticas sociales y la combinamos con variables utilizadas en los estudios sobre financiarización. Como resultado, obtuvimos una matriz analítica que permitió captar las transformaciones, efectos, grados y matices de la financiarización de las políticas socio-asistenciales.

#### **4. Estructura de la tesis**

En el **capítulo I**, trazamos un panorama global del proceso de imbricación mutua entre las finanzas y las políticas socio-asistenciales, caracterizando los distintos paradigmas de bienestar y desplegando sus vínculos con el mundo de las finanzas a partir de la consolidación del

neoliberalismo en la década del setenta. Este derrotero nos muestra la preponderancia que adquirieron las finanzas en las políticas asistenciales neoliberales, impulsadas por los programas de microcrédito; y, luego, cómo fortalecieron su protagonismo con el giro social de las finanzas, el filantropismo y la consolidación de la agenda internacional de la inclusión financiera durante el paradigma de la inversión social. A continuación, analizamos el nexo entre el bienestar y los derechos sociales desde un enfoque relacional que entiende a las políticas sociales como el medio principal que tiene el Estado para cumplir con su *deuda social*. Esto instituye una relación de *deuda social* en la cual el Estado es deudor de los derechos sociales frente a los cuales el ciudadano es acreedor, según lo instituido por los tratados internacionales y los sistemas normativos nacionales. Finalizamos el capítulo introduciendo la inversión de la relación *de deuda social* producida por la incorporación de lógicas y dispositivos financieros a la asistencia social, de forma tal que se establece una relación de deuda en la cual el Estado se posiciona como acreedor de los destinatarios que devienen en deudores.

En el **capítulo II**, presentamos el esquema analítico con el cual abordamos el proceso de financiarización de la política asistencial argentina y desarrollamos el criterio de etapización. Luego, analizamos las primeras dos etapas. En primer lugar, abordamos el período transcurrido entre 1983 y 2002, que denominamos la etapa de “bienes, servicios y subsidios”, en la cual se producen los primeros vínculos, todavía endeble, entre la asistencia social y el mundo financiero. Seguimos el derrotero de los programas de microcrédito y estudiamos las primeras experiencias estatales en la materia, indagando las medidas y políticas más relevantes. En segundo lugar, exploramos la etapa que se dio entre 2002 y 2006, que llamamos “bancarización compulsiva”, cuya principal característica es la bancarización del creciente universo de titulares de programas sociales tras la crisis del 2001 que tendió un nuevo puente entre la política asistencial y el complejo financiero-bancario. Asimismo, damos cuenta de las profundas consecuencias de la reformulación de la política asistencial producto de la reclasificación de los destinatarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en “empleables” y “vulnerables”, lo cual generó un primer movimiento de dualización de la política socio-asistencial. Para finalizar, reconstruimos la trayectoria del sector microfinanciero argentino a lo largo de las décadas contenidas en las etapas analizadas.

En el **capítulo III**, exploramos la tercera etapa, transcurrida entre 2006 y 2017, que nombramos de “microcrédito y economía social”. Durante este período, el microcrédito se legitimó, jerarquizó e institucionalizó como un componente central de la matriz socio-asistencial

del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Para dar cuenta de este proceso, primero analizamos las principales características del esquema de políticas sociales de la gestión kirchnerista y, en especial, abordamos en profundidad el giro socio-productivo que abrió paso a la inclusión del paradigma del desarrollo local y la economía social como fundamento de la política asistencial. Luego, analizamos la construcción del microcrédito como política pública y damos cuenta de las repercusiones de su institucionalización como componente del esquema de intervención socio-asistencial. Este proceso tuvo consecuencias profundas sobre la matriz de intervención de la cartera de Desarrollo Social, lo cual derivó en un segundo movimiento de dualización de la política socio-asistencial, esta vez, diferenciando a las políticas de asociativismo y cooperativismo de las políticas de promoción del autoempleo vía microcréditos.

En el **capítulo IV**, analizamos la última etapa del proceso de financiarización, acontecida entre 2017 y 2019, que denominamos de “*inclusión financiera*”. En esos años, los nexos entre las políticas asistenciales y el mundo de las finanzas se intensifican fuerte y rápidamente producto del viraje de las políticas públicas hacia la agenda de la inclusión financiera. En primer lugar, presentamos el marco general de dicho viraje y exploramos las estrategias estatales que proveyeron el andamiaje conceptual y programático del giro hacia la inclusión financiera. En segundo lugar, analizamos el alineamiento de las políticas asistenciales con la agenda de la inclusión financiera, indagando sobre los límites, alcances e innovaciones de estas transformaciones cuyo objetivo fue la configuración de los sectores populares en sujetos financieros. Primero, analizamos la desarticulación del esquema socio-productivo del Ministerio de Desarrollo Social, impulsada por la Secretaría de Economía Social y la CONAMI, en favor de un modelo asociado a los valores de la “cultura emprendedora” y la agenda de la inclusión financiera. Segundo, damos cuenta de la proliferación de agencias socio-asistenciales que utilizan el crédito como herramienta programática para atender distintas demandas sociales. Para ello, analizamos los casos del *Programa Nacional de Microcrédito*, *Créditos ANSES* y *Mejor Hogar*. Finalmente, desplegamos las implicancias de la intensificación de los vínculos entre la asistencia social y el mundo de las finanzas y reflexionamos sobre los alcances del giro hacia la inclusión financiera.

En el **capítulo V**, analizamos en profundidad a las *políticas sociales de endeudamiento* y rastreamos sus repercusiones en las agencias estatales y las relaciones con sus destinatarios. Para ello, introducimos la perspectiva de Zelizer con el objeto de construir un enfoque relacional del crédito que sea capaz de desplegar su naturaleza social y captar las consecuencias de las *relaciones*

*de deuda* que establece. Luego, definimos y caracterizamos a las *políticas sociales de endeudamiento*, dando cuenta de las repercusiones de la incorporación de lógicas inherentes a los dispositivos financieros. Para ello, exploramos las implicancias institucionales, morales y performativas de la adopción del crédito como herramienta programática, vinculándolas con los desplazamientos y efectos que produce en los modelos de gestión de la política asistencial. Teniendo en cuenta la constitución de las *políticas sociales de endeudamiento*, proponemos una matriz analítica que permite volver inteligible las implicancias de la inversión de la relación de *deuda social* y captar el impacto de la financiarización en las políticas. Luego, aplicamos la matriz para analizar el *Programa Nacional de Microcréditos, Créditos ANSES y Mejor Hogar*.

En las conclusiones reconstruimos el proceso de financiarización de la política asistencial de Argentina, subrayando las principales características de su trayectoria gradual pero transformativa. Asimismo, reflexionamos sobre el lugar que ocupan las *políticas sociales de endeudamiento* en los sistemas de bienestar contemporáneos y destacamos las implicancias de su poder performativo, señalando los efectos que generan sobre la matriz socio-asistencial y sus lógicas de funcionamiento. Finalmente, señalamos otros nudos problemáticos del proceso de financiarización de la política socio-asistencial que se relacionan, pero también exceden, al fenómeno abordado en la tesis y presentamos las líneas de investigación futuras.



## Capítulo 1. El Estado de Bienestar en tiempos de financiarización

A lo largo del siglo XX, sucesivamente se decretó la muerte y se proclamó la resurrección del Estado de Bienestar. Entre guerras mundiales, revoluciones nacionales y crisis globales, el siglo pasado vio el surgimiento, consolidación y transformación del Estado de Bienestar tal como lo conocemos. Las marchas y contramarchas de su desarrollo lo constituyeron en un complejo fenómeno que tuvo su época dorada a mediados del siglo, pero las sucesivas crisis internacionales y la hegemonía neoliberal lo redujeron a su mínima expresión. Luego, la consolidación de una economía global de carácter post industrial impulsó, a mediados de la década del noventa, múltiples intentos por redefinir los principios, metas e instrumentos de la provisión de bienestar con el objeto de adaptarlo al nuevo contexto socio-económico (Morel et al., 2012). Finalmente, el estallido de la burbuja financiera en el 2008 puso en crisis los arreglos institucionales vigentes para la provisión de bienestar, incluso en los países más desarrollados de la OCDE. No sólo se cuestionó la capacidad de los mercados financieros para garantizar el bienestar de la población, sino que se comenzó a revisar el rol que cumplieron las políticas sociales en la generación de la crisis financiera (Gerba & Schelkle, 2013).

Desde su surgimiento, el Estado de Bienestar occidental pasó por diferentes etapas en las cuales se fueron modificando sus principios, metas e instrumentos. La literatura experta identifica dos paradigmas claros, el keynesiano y el neoliberal, mientras se debate la existencia de un tercer paradigma denominado de inversión social (Chiapello & Knoll, 2020; Hemerijck, 2012; Jenson, 2012). Estos paradigmas se desarrollaron en diferentes momentos históricos con coyunturas socio-económicas divergentes, de modo tal que los principios, actores y mecanismos intervinientes variaron. Los arreglos institucionales entre el Estado, el mercado, las familias y la comunidad, que sostuvieron a los sistemas de bienestar, difirieron según las tradiciones políticas, el desarrollo económico y los sistemas de gobierno nacionales (Esping-Andersen, 1993).

Más allá de las particularidades de los regímenes de bienestar de cada país, a mediados de la década del setenta comenzó a producirse una tendencia global hacia la financiarización cuyo resultado fue la consolidación de las finanzas como un componente central del desarrollo de las

sociedades contemporáneas (Mader et al., 2020). Desde el último cuarto del siglo pasado, el crecimiento del sistema financiero internacional superó exponencialmente al de las economías vinculadas a la producción y el consumo (Sassen, 2006). No sólo se multiplicó el volumen del dinero y las transacciones realizadas en las plazas financieras, sino que las finanzas fortalecieron su capacidad de influir en otras esferas como la producción, el consumo, el bienestar social y la cultura en general. En este sentido, su relevancia no se circunscribió a los límites de la economía corporativa, sino que también se desplegaron en la esfera política, las prácticas cotidianas de los hogares y los sistemas de bienestar (Knorr Cetina & Preda, 2006).

La característica central de la financiarización del bienestar es el proceso de imbricación mutua entre los sistemas de protección social y el complejo financiero-bancario. La creciente vinculación entre ambos forjó un nexo entre el bienestar y las finanzas que se fortaleció con el tiempo y transformó la fisonomía de los Estados de Bienestar. En términos generales, el proceso se caracterizó por la preminencia que las instituciones, saberes y servicios financieros adquirieron en la provisión y el acceso a bienes de consumo, servicios esenciales y la inversión en oportunidades de vida, desplazando a la provisión pública desmercantilizada del centro de la escena (Lavinas, 2017). Así, en pocas décadas, los mercados financieros consolidaron su posición dentro de los sistemas de protección social y se constituyeron en actores centrales de los arreglos institucionales que sostienen la provisión de bienestar a nivel mundial. Una de las aristas del proceso de financiarización de las políticas sociales, menos atendida por la literatura experta, consistió en la incorporación de dispositivos financieros al seno de la política asistencial. Comenzando con los primeros programas de microcrédito de la década del ochenta y el posterior auge de las microfinanzas hasta las políticas actuales de inclusión financiera y las novedosas herramientas como los bonos de impacto social, las políticas de lucha contra la pobreza fueron incorporando progresivamente saberes, lógicas, actores, técnicas de cálculo e instrumentos propios del mundo financiero para gestionar las necesidades y riesgos sociales de las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

La incorporación de dispositivos financieros trasladó lógicas propias del mundo financiero al ámbito de la política asistencial y coadyuvó al surgimiento de un nuevo tipo de intervención social del Estado que difiere de los esquemas clásicos de la protección social. En especial, la adopción del crédito como herramienta de los programas sociales impulsó profundas transformaciones en las lógicas de derechos que estructuran la matriz de políticas socio-

asistenciales vigentes en Argentina. Su incorporación al seno de la política asistencial reformuló los términos de la relación de *deuda social* sobre la que se fundan los esquemas de políticas sociales, esto es, una relación en la que el ciudadano es acreedor de derechos frente a los cuales el Estado es deudor. Al tratarse de un dispositivo financiero que se sostiene sobre una relación asimétrica de poder, el crédito revierte los términos de dicha relación de *deuda social*, de modo que el Estado se posiciona como acreedor y el ciudadano deviene en deudor. Tal giro implica una inversión de los términos de la relación de derecho y las lógicas clásicas de la protección social cuyo resultado es una financiarización de los derechos sociales.

Con el objeto de reconstruir las principales tendencias del proceso de imbricación entre la asistencia social y las finanzas, en el presente capítulo realizamos un breve racconto histórico de la financiarización de las políticas asistenciales durante las últimas cinco décadas y analizamos las repercusiones de la incorporación de los dispositivos financieros en las lógicas de protección social. Para ello, en el primer apartado reconstruimos la evolución de los nexos entre la asistencia social y las finanzas en los paradigmas de bienestar que se sucedieron a partir de mediados de la década del setenta. Damos cuenta del creciente rol que adquirieron las finanzas en las políticas asistenciales; primero, en el paradigma neoliberal, por el impulso de los programas de microcrédito y, luego, en el paradigma de la inversión social<sup>1</sup>, bajo la égida de la inclusión financiera. En el segundo apartado, analizamos las políticas asistenciales desde un enfoque relacional. Abordamos a estas políticas como el medio principal que tiene el Estado para cumplir con su *deuda social*, es decir, de garantizar el cumplimiento de los derechos sociales instituidos por los tratados internacionales e incluidos en los sistemas normativos nacionales. Finalmente, planteamos los efectos del fortalecimiento del nexo entre la asistencia social y las finanzas sobre las políticas asistenciales y las modalidades de relación entre el Estado y los destinatarios.

---

<sup>1</sup>La literatura experta continúa debatiendo si estamos frente a un cambio de paradigma o se trata de una agudización del neoliberalismo (Chiapello y Knoll, 2020; Morel et al., 2014). Independientemente de la posición tomada frente a esta dicotomía, los especialistas coinciden en que el paradigma neoliberal enmarcado en el Consenso de Washington, perdió vigencia y, en la última década, surgieron nuevas tendencias.

## 1. Rastreado los vínculos entre la asistencia social y las finanzas

El estallido financiero del 2008 puso en crisis tanto a los sistemas de bienestar como al marco normativo-analítico de los estudios comparados sobre los Estados de Bienestar (Schelkle, 2012). Tradicionalmente, los analistas abordaron la relación entre la política social y los mercados en términos de los procesos de mercantilización y desmercantilización, es decir, en función de su preponderancia en los arreglos institucionales de provisión de bienestar. O bien los mercados avanzaban sobre los dominios de la política social mediante la privatización o los Estados tomaban un papel activo en la desmercantilización del bienestar a través de la transferencia de ingresos con relativa independencia de la inserción en el mercado laboral. Sin embargo, las fuertes repercusiones del estallido de la burbuja financiera mostraron que las relaciones entre las políticas sociales y los mercados superan las formas tradicionalmente reconocidas por la literatura experta (Schelkle, 2012). De hecho, las finanzas y las políticas sociales se imbrican y utilizan mutuamente para desplegar sus intervenciones sociales y aumentar su capacidad de operación (Dowling, 2017).

Si bien se tensionó fuertemente en la última década, la relación entre los sistemas de protección social y el complejo financiero-bancario no es un atributo exclusivo del siglo XXI. Por el contrario, se pueden rastrear los vínculos históricos entre ambos y analizar las particularidades que adquirieron en los distintos paradigmas del bienestar, esto es, el keynesiano, el neoliberal y el de la inversión social. De hecho, esa es la tarea que nos proponemos realizar, aunque de forma sintética, en este apartado. A diferencia de los analistas que se enfocaron en el nexo entre los mercados financieros y las políticas sociales clásicas (salud, vivienda, educación y pensiones), nosotros nos abocamos a rastrear el devenir de los vínculos entre las políticas de lucha contra la pobreza y los dispositivos financieros. Asimismo, reconstruimos la creciente imbricación entre ambos a fin de dar cuenta de la progresiva incorporación de saberes, lógicas, actores, tecnologías e instrumentos financieros en el centro de la política asistencial.

Los diferentes paradigmas de bienestar se consolidaron en el marco de distintas teorías económicas, se alinearon con diferentes consensos internacionales sobre los modelos de gestión de políticas públicas e implementaron las agendas internacionales de desarrollo de la época. Cada uno de ellos contó con arreglos institucionales específicos que distribuyeron las responsabilidades entre los actores implicados en la provisión de bienestar, esto es, el Estado, el mercado, las familias y las comunidades. Cada paradigma implicó la participación de nuevos actores cuya incorporación

modificó las lógicas de los sistemas de protección social. A partir de mediados de la década del setenta, el complejo financiero-bancario fue ganando rápidamente protagonismo y sus lazos con la protección social fueron fortaleciéndose hasta implosionar a comienzos del siglo XXI.

La evolución de los vínculos entre las finanzas y la asistencia social es lo que nos interesa analizar. Para eso, debemos remontarnos al desmantelamiento del Estado de Bienestar keynesiano y el surgimiento del paradigma neoliberal que, con sus políticas de ajuste y privatización, allanó el camino para la incorporación de los actores y dispositivos financieros a los programas de lucha contra la pobreza. El microcrédito y, posteriormente, el movimiento global de las microfinanzas, son un vehículo apropiado para seguir el derrotero de esta relación dado el rol que cumplieron en la generación de nuevos consensos sobre la asistencia social frente a los fracasos del Consenso de Washington. Para finales de siglo, se comenzaron a sentar las bases de un nuevo paradigma de bienestar producto de la alianza entre el sector público, el sector privado y los grandes filántropos. Tras la debacle financiera del 2008, el sector financiero se incorporó activamente al nuevo paradigma y comenzó a desempeñar un rol clave tanto en el diseño como en el financiamiento de los nuevos programas antipobreza. Así, se desplazó el eje hacia la inclusión financiera y la inversión de impacto como recetas innovadoras de la lucha contra la pobreza.

### **1.1. El paradigma neoliberal: microcrédito y transferencias condicionadas**

Entre la recuperación de posguerra y la crisis del petróleo, el Estado de Bienestar se expandió y consolidó. El paradigma imperante se enmarcó en el consenso westfaliano<sup>2</sup>, siendo el Estado un actor fundamental en la intermediación de los conflictos sociales en torno a la redistribución de los recursos (Fraser, 2009). La teoría económica de Keynes proveyó los fundamentos necesarios para la reconstrucción de la posguerra y para el apuntalamiento del Estado de Bienestar mediante políticas contra cíclicas de gasto y compromiso con la ciudadanía social (Jenson, 2014). El paradigma tenía como principal objetivo la construcción de sociedades industriales de pleno empleo basadas en el modelo del hombre proveedor, de modo tal que el acceso al mercado laboral garantizaba la protección social de los trabajadores y sus familias. Los sistemas de bienestar se

---

<sup>2</sup>De acuerdo con Fraser, el consenso westfaliano se remonta al establecimiento del moderno Estado-Nación como soberano de un territorio en el cual vive su población. El Estado es el encargado de administrar los recursos del territorio e impartir justicia entre sus ciudadanos. En aquella época, los principales reclamos de justicia se centraban en las demandas por la redistribución de los recursos.

financiaban con estructuras impositivas progresivas y con las contribuciones de los trabajadores para generar redes de seguridad social amplias que protegieran a los ciudadanos de los riesgos asociados con la modernidad. La política social de la época fue pasiva, cortoplacista y orientada a estabilizar la demanda interna, para lo cual se utilizó un amplio rango de transferencias monetarias tales como seguros de desempleo, asignaciones familiares, pensiones por discapacidad y viudez, jubilaciones y programas de asistencia social (Hemerijck, 2014)<sup>3</sup>.

La estanflación y la crisis del petróleo marcaron el comienzo de un nuevo escenario socio-económico frente al cual el keynesianismo tuvo limitaciones prácticas. La crisis económica dio lugar a la generación de un consenso neoliberal en torno a la necesidad de implementar programas de ajuste fiscal, flexibilización de los mercados laborales y financieros, estabilización de precios y achicamiento del Estado. Esta tendencia al ajuste y a la reducción del Estado implicó una retracción del sistema de bienestar que marcó el comienzo de la segunda etapa. El paradigma neoliberal se enmarcó en el Consenso de Washington y se caracterizó por la implementación de programas de ajuste estructural que impulsaron el desmantelamiento del Estado westfaliano a través de la privatización y mercantilización del bienestar (Weber, 2002).

Para los promotores del neoliberalismo, las políticas sociales no eran un factor central para el crecimiento económico; por el contrario, las comprendían como un obstáculo para el desarrollo. Por un lado, las consideraban como una gran fuente de gasto público que debía recortarse y, por el otro, entendían que la transferencia de ingresos desincentivaba la búsqueda de empleo y fomentaba una cultura de la dependencia estatal. Sin embargo, las políticas sociales no fueron desmanteladas, sino reformuladas y orientadas hacia la activación de los beneficiarios. Alineadas con el viraje neoliberal hacia el lado de la oferta, las políticas sociales abandonaron su rol como garantes de pisos de ingresos y apuntaron a brindar incentivos para la reinserción laboral de los desempleados (Morel et al., 2014). En este marco, se promovieron programas sociales de carácter focalizado y asistencial que pretendían contener las fallas temporales del mercado. Sin embargo, las consecuencias de los programas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional (FMI) impulsaron un cambio en las estrategias de lucha contra la pobreza.

---

<sup>3</sup>Tras la Gran Depresión y la Segunda Guerra, un gran número de países europeos y de otros continentes, por caso Argentina (Isuani, 2009), implementaron reformas sociales orientadas a establecer sistemas universales de protección social con servicios públicos de educación, salud y vivienda (Taylor-Gooby, 2001). La provisión de estos servicios se resolvía, mayoritariamente, por vía de la inclusión al mercado de trabajo formal.

Las agencias de desarrollo, con el Banco Mundial a la cabeza, comprendieron que la pobreza de los países en vías de desarrollo no sería temporal, sino que era una problemática de largo plazo. Por eso, diseñaron estrategias focalizadas en los sectores más afectados por el ajuste y el desempleo a través de una acción conjunta entre las agencias de desarrollo, los gobiernos y las ONGs que combinó programas de alivio de la pobreza, de empoderamiento femenino y apoyo a la microempresa (Weber, 2002). Durante la década del ochenta y principios de los noventa, una de las herramientas predilectas de la asistencia social fue el microcrédito ya que proveía un mecanismo de financiación individual para promover las actividades laborales de los pobres del mundo. Luego, dado los magros resultados de los programas de microcrédito y la recuperación económica de la región latinoamericana, para el cambio de siglo, la asistencia social se volcó hacia los programas de transferencia condicionada de ingresos (Lavinás, 2014a). En conjunto, los programas de microcrédito y las transferencias monetarias condicionadas delinearon los vínculos entre la asistencia social y las finanzas del paradigma neoliberal.

### **1.1.1. El microcrédito en la agenda global de desarrollo**

Las microfinanzas, desde su irrupción, son un extraño fenómeno que logró superar múltiples obstáculos y derribar prejuicios para constituirse en una suerte de sentido común de los modelos de desarrollo de finales del siglo pasado y comienzos del nuevo. Contra todo pronóstico, siguieron una trayectoria exponencial que las llevó a erigirse, primero, en una herramienta central de la lucha contra la pobreza y, luego, a consolidar un sistema microfinanciero que mueve billonarios flujos globales de capital. Definitivamente, una de sus particularidades más destacadas es que implicaron una inversión de la dirección del flujo de conocimiento y producción propia del diseño internacional de políticas públicas. Surgidas en Bangladesh, viajaron de la periferia de uno de los países más pobres del Sur Global al centro del poder político y financiero del Norte Global<sup>4</sup> (Roy, 2010). En esta meteórica trayectoria, el microcrédito pasó de ser una controvertida idea de un

---

<sup>4</sup>El origen y la filiación histórica de las microfinanzas es un tema ampliamente debatido. De acuerdo con Mader (2015), se pueden identificar dos grandes posturas. Por un lado, se encuentran los relatos sobre-historizados que remontan las raíces de las microfinanzas a experiencias del siglo XVIII. Por el otro, los relatos sub-historizados que identifican a Yunus como pionero y difusor de las microfinanzas. Más allá de estas discusiones, las microfinanzas, tal como lo conocemos hoy, tuvieron su puntapié inicial a mediados de la década del setenta en Bangladesh con las experiencias pioneras del economista bangladesí Muhammad Yunus y su equipo en comunidades pobres de su país natal. Luego, fueron mutando por el accionar de los organismos internacionales, las agencias de desarrollo y los grandes filántropos, que generaron un mercado microfinanciero global.

profesor de economía bangladesí a constituirse como una panacea del desarrollo a mediados de la década del noventa. 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 ONGs. Luego, el escaso impacto de los programas y las tensiones entre los distintos enfoques torcieron el camino del microcrédito hacia la globalización de un mercado microfinanciero capaz de conectar los flujos globales de capital con las actividades locales de los trabajadores pobres de todo el mundo (Mader, 2015).

La batalla por imponer un modelo de microcrédito para la lucha contra la pobreza fue larga y con vaivenes. Sus contrincantes se organizaron en dos grandes polos estructurados en torno a la dicotomía entre un modelo de microcrédito sin fines de lucro para el desarrollo humano y un modelo comercial orientado a la provisión de servicios financieros a los pobres. El primer polo estaba integrado por Yunus, el Banco Grameen<sup>5</sup> y todas las instituciones reunidas en la Campaña de la Cumbre de Microcrédito<sup>6</sup> que apoyaban el modelo no comercial. Basado en el pensamiento de Yunus, este enfoque concebía al crédito como un derecho humano fundamental que debía ser puesto al servicio del desarrollo de la actividad creadora y el empoderamiento de los emprendedores. Su objetivo era fomentar el autoempleo como una vía de desarrollo personal y, así, contribuir a la construcción de un modelo de desarrollo basado en un capitalismo humano y popular (Yunus, 1998, 2006). Las ONGs fueron el actor principal a cargo de llevar adelante la actividad microfinanciera<sup>7</sup>. En el otro polo estaban el Banco Mundial, el Consultative Group to Assist the Poor<sup>8</sup> (CGAP) y un vasto conjunto de entidades financieras e instituciones

---

<sup>5</sup>El Banco Grameen, que se traduce al castellano como “banco rural” o “banco de los pobres”, fue fundado por Yunus en 1976. Fue una de las primeras ONGs de microcrédito.

<sup>6</sup>La Campaña de la Cumbre de Microcrédito es una organización sin fines de lucro que tiene por objetivo erradicar el hambre y la pobreza. Es una red global que reúne a voluntarios y profesionales de las microfinanzas, instituciones educativas, organizaciones no gubernamentales, organismos donantes y otras organizaciones relacionadas con el sector. La Campaña trabaja para promover las mejores prácticas en la materia, estimular el intercambio de conocimiento y trabajar hacia la consecución de los objetivos de la Cumbre. Para más información, ver: <https://www.microcreditsummit.org/> y [https://www.aecid.es/galerias/descargas/noticias/Dossier\\_AECID\\_Campaxa\\_Cumbre\\_Mundial\\_del\\_Microcrdito\\_2011.pdf](https://www.aecid.es/galerias/descargas/noticias/Dossier_AECID_Campaxa_Cumbre_Mundial_del_Microcrdito_2011.pdf)

<sup>7</sup>El hecho de que el modelo Grameen se presente como sin fines de lucro, no quiere decir que su operatoria crediticia no sea rentable. El carácter no comercial proviene de la estructura jurídica de las instituciones que adhieren a este modelo, que se constituyen como asociaciones sin fines de lucro. Como tales, las ONG se diferencian de las instituciones de microfinanzas, estructuradas como sociedades anónimas. El modelo Grameen ha suscitado críticas, sospechas y denuncias por los niveles de las tasas y la escasa correlación de su actividad con la efectiva reducción de la pobreza. Para un resumen de estas críticas, ver (Bateman, 2010).

<sup>8</sup>El CGAP es un consorcio global que, actualmente, reúne a más de 30 organizaciones líderes del campo de la inclusión financiera. Es, simultáneamente, un *think-tank* global y un consorcio de donantes que tiene su sede en el ámbito del Banco Mundial. Para más información sobre su visión y misión, ver: <https://www.cgap.org/about>



microfinancieras que conformaron la industria global de las microfinanzas. A diferencia del modelo Grameen, este último enfoque era abiertamente comercial y proponía eliminar la pobreza de forma rentable a través de la provisión de servicios financieros a los sectores más pobres del mundo. En este modelo, las instituciones de microfinanzas se aliaban con los bancos comerciales, las grandes corporaciones y los mercados financieros para aumentar el alcance y la profundidad del flujo de capitales a través de la provisión de servicios financieros a los grupos poblacionales más pobres (*bottom of the pyramid*).

El derrotero del microcrédito en las agendas de lucha contra la pobreza estuvo signado por las controversias entre los dos modelos en pugna, la confrontación entre los líderes de las instituciones exponentes y su capacidad de generar apoyos institucionales. Su ascenso, auge y posterior declive estuvo ligado a los cambios en las formas de comprender las microfinanzas, su eficacia para combatir la pobreza y las crecientes críticas que fue cosechando a lo largo de los años. Para comprender su éxito inicial, es necesario situarlo en el marco de las crisis de las reformas neoliberales de finales de los ochenta y principios de los noventa que dieron inicio al resquebrajamiento del Consenso de Washington. En este contexto, el microcrédito mostró su potencial para ser establecido como una herramienta de lucha contra la pobreza y su popularidad lo llevó a consolidarse como un instrumento clave de la agenda de desarrollo del milenio que luego fue declinando frente al surgimiento de nuevas herramientas y modelos de gestión de la política asistencial. En otras palabras, el microcrédito atravesó tres momentos, caracterizados por el ascenso, auge y declive de este instrumento financiero.

#### a) *Ascenso: de Bangladesh a Washington DC*

En menos de una década, el microcrédito pasó de ser una incipiente idea pregonada por Yunus a perfilarse como una herramienta para la lucha contra la pobreza mundial. En 1983, Grameen fue reconocido como un banco independiente por la legislación bangladesí, convirtiéndose en la primera institución bancaria en desarrollar, implementar y exportar un modelo de negocios basado en la metodología de operación del microcrédito orientada a sectores de muy bajos ingresos, lo que le valió ser conocido como “el banco de los pobres” y, por extensión, llevó a Yunus a consagrarse como el “banquero de los pobres” (Bornstein, 1997). Basado en la experiencia acumulada y la comunicación exitosa de sus resultados, la institución recibió cuantiosas donaciones y apoyos que le permitieron desarrollar un programa de microcrédito que se expandió

rápidamente. El Banco Grameen consolidó la metodología microcrediticia y la convirtió en un producto de exportación que fue replicado a lo largo y ancho del mundo por un amplio espectro de instituciones. Actualmente, el banco cuenta con sucursales, que ellos llaman “réplicas”, en más de cien países, entre los cuales se encuentra Argentina<sup>9</sup>.

A nivel internacional, el antecedente más relevante de la utilización del microcrédito como estrategia de gestión de la crisis neoliberal se dio en el marco del “programa maestro”, impulsado por el Banco Mundial a mediados de la década del ochenta. Frente a la persistencia del desequilibrio macroeconómico, la caída del empleo y el aumento de la pobreza en los países que adoptaron los programas de ajuste estructural del FMI, el Banco Mundial desarrolló un enfoque de lucha contra la pobreza focalizado en los grupos particularmente afectados por las recetas de austeridad fiscal. En esa línea, creó los Fondos Sociales de Emergencia (FSE) destinados a conformar redes de seguridad social para los sectores más empobrecidos de determinados países de África, América Latina y el Caribe (Elyachar, 2002). Los FSE fueron diseñados para funcionar como un mecanismo rápido de desembolso de dinero para financiar proyectos de pequeña escala propuestos y ejecutados por una variedad de organizaciones, fundamentalmente instituciones privadas y ONGs.

Compuesto por fondos aportados por el Banco Mundial y otras agencias multilaterales, los FSE buscaron mitigar los costos sociales del ajuste estructural apoyando programas focalizados en distintas áreas como la infraestructura social (reparación de escuelas, construcción de drenajes y sistemas de agua, entre otros), en infraestructura económica (mejoramiento de rutas, reforestación, sistemas de riego, etc.) y asistencia social (educación, salud, nutrición). Además, un pequeño porcentaje de los fondos se destinaba a financiar a cooperativas de crédito e instituciones de microcrédito. En este esquema inicial, el microcrédito era un componente menor de la estrategia general ya que se consideraba una medida provisoria que resultaba adecuada para el contexto socioeconómico (Jorgensen, Grosh, & Schacter, 1992). Sin embargo, la creciente relevancia de los programas anti pobreza impulsó la apropiación del microcrédito como una herramienta de la asistencia social. El entonces presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn<sup>10</sup>, ilustraba el

---

<sup>9</sup>Fuente: <https://www.grameenarg.org.ar/sobre-grameen-argentina.html> (consultado el 12 de mayo de 2020). En el tercer capítulo retomaremos la historia de la fundación de Grameen en Argentina.

<sup>10</sup>James David Wolfensohn es un abogado y economista, nacido en Australia, que se desempeñó como presidente del Banco Mundial entre 1995 y 2005. El economista concibió su mandato como una continuidad del legado de McNamara, presidente de la misma entidad desde 1968 a 1981.

nuevo paradigma haciendo referencia a gráficos que evidenciaban el incremento de microcréditos para trabajadores pobres del tercer mundo en detrimento de los préstamos para grandes proyectos de desarrollo (Elyachar, 2002). Asimismo, para mediados de la década del noventa, al menos 18 países latinoamericanos habían adoptado alguna versión de los FSE que incluían una modalidad de apoyo al autoempleo (Weber, 2002). Sin dudas, Bolivia es un caso paradigmático por la temprana adopción de los FSE y por el posterior desarrollo de un vasto sector microfinanciero que se mantiene vigente, regulado y activo hasta hoy en día (Salazar Rojas, 2013).

Las experiencias del Banco Mundial con la constitución de los FSE fueron un paso central en la adopción del microcrédito como herramienta de la política asistencial. El viraje del paradigma de la modernización hacia uno centrado en el alivio de la pobreza, impulsado por las agencias de desarrollo y el Banco Mundial, reposicionó a la economía informal de los países en vías de desarrollo como una pieza clave del mejoramiento de las condiciones de vida y del empoderamiento de los pobres. Así, la economía informal dejó de ser considerada como un obstáculo para el desarrollo moderno, sino que, por el contrario, pasó a cumplir un rol fundamental en la erradicación de la pobreza. En este contexto, los programas de microcrédito surgieron, inicialmente, como una medida provisional para paliar los efectos del ajuste, pero, luego, se consolidaron como uno de los modelos de lucha contra la pobreza. La idea misma del microcrédito da cuenta de los cambios en la política asistencial en cuanto supone una modificación del sujeto destinatario de la política asistencial que pasar de ser sujeto de derechos sociales a constituirse en un cliente con responsabilidades individuales y familiares (Rankin, 2001).

#### *b) Auge: la globalización de las microfinanzas*

La agenda de desarrollo del milenio ensambló una diversidad de actores, prácticas e ideas; entre ellos, incorporó a las microfinanzas. Estas no sólo no fueron el único componente de la nueva agenda, sino que tampoco el principal: los programas de empoderamiento de las mujeres, el desarrollo de infraestructura y la inversión en salud y educación fueron áreas de mayor inversión. No obstante, con el tiempo, las microfinanzas se convirtieron en un componente importante y se constituyeron en un eje transversal a todos los tópicos de la lucha contra la pobreza, ganando así una inusitada relevancia pública (Roy, 2010). El microcrédito resultaba un instrumento clave para enfrentar la doble crisis de la época: la de la pobreza y la del capitalismo global (Weber, 2002). Asimismo, la agenda del milenio fue resultado del accionar de una multiplicidad de actores, dentro

de los cuales se destacaron las agencias de desarrollo, los organismos internacionales, los Estados nacionales y las ONGs. A nivel supranacional, proveyó un marco normativo explícito de políticas públicas para el desarrollo y definió estrategias y programas para el alivio de la pobreza. Este marco se expandió en un proceso de armonización de políticas públicas, mediante el cual las políticas locales se alinearon con los diseños producidos en los centros globales (Deacon, 1999).

Para mediados de la década del noventa, la popularidad del microcrédito se encontraba creciendo rápidamente. Por un lado, el modelo Grameen se replicaba en numerosos países con el auspicio del Grameen Trust<sup>11</sup> y, al mismo tiempo, Yunus llevaba adelante una fuerte campaña de lobby en Washington para conseguir apoyos políticos e imponer su modelo de microfinanzas. Por otro lado, el Banco Mundial de Wolfensohn había incorporado la actividad microcrediticia dentro de las actividades financiadas por los FSE en los países en los que desarrollaba su flamante estrategia de reducción de la pobreza<sup>12</sup>. A través de sus expertos, el Banco Mundial se incorporó como un actor central del emergente movimiento mundial de las microfinanzas. En esos años, sucedieron dos hechos que marcaron la prominencia internacional del microcrédito: la conformación del Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) y la realización de la 1° Cumbre Internacional de Microcrédito.

Primero, el CGAP, creado en 1995, rápidamente se convirtió en un actor fundamental de las microfinanzas. Si bien, inicialmente, Yunus formó parte de la junta directiva del CGAP, el consorcio rápidamente se despegó del modelo Grameen y adoptó un enfoque comercial. El CGAP no sólo logró constituirse como uno de los grandes financiadores de la actividad microfinanciera, sino que, sobre todo, se consolidó como el principal productor y promotor del paradigma comercial actualmente imperante. A pesar de la popularidad y el reconocimiento del modelo Grameen, el CGAP se posicionó como líder del movimiento global de las microfinanzas. Además, se convirtió en un centro de producción de conocimiento, normas y buenas prácticas que formatearon la

---

<sup>11</sup>El Grameen Trust es un fideicomiso, creado en 1989, cuyo objetivo es la financiación de réplicas de Grameen en múltiples países del mundo. Este instrumento permitió una rápida y fuerte expansión del modelo microfinanciero de Yunus. Para obtener un panorama de la evolución del Banco Grameen, ver Borestein, 1997.

<sup>12</sup>El Banco Mundial desempeñó un papel muy activo en la configuración del modelo de desarrollo cristalizado en la agenda de desarrollo del milenio. El presidente del banco durante ese período, Wolfensohn, promovía públicamente un modelo distinto al asociado a los programas de ajuste estructural del Consenso de Washington. Si bien la agenda de desarrollo del milenio fue un vasto campo de actores, prácticas y discursos, el Banco Mundial de Wolfensohn reivindicaba el modelo desarrollado, entre finales de la década del sesenta y la del setenta, por quien entonces presidía la institución, MacNamara. El paradigma de Wolfensohn retomaba aspectos cruciales de aquella experiencia pasada, tales como el énfasis en el crecimiento con distribución, la centralidad de la lucha contra la pobreza y la cobertura de necesidades básicas (Elyachar, 2002).

evolución de la industria a nivel global en las últimas dos décadas. El famoso “libro rosa” del CGAP se transformó en un manual de técnicas y buenas prácticas del nuevo modelo de microfinanzas, pieza esencial para cualquier institución que quisiera practicar la actividad microfinanciera. Los actores reunidos en este consorcio fueron quienes impulsaron la “revolución de las microfinanzas” que, al comienzo del nuevo milenio, dio un impulso definitivo a la conformación de la industria global de las microfinanzas (Bateman, 2010).

Segundo, la realización de la 1° Cumbre Internacional de Microcrédito en 1997 ilustra el auge del microcrédito que, para ese entonces, alcanzó una fuerte popularidad a nivel global. El evento, impulsado por Yunus y su entorno, reunió a los principales líderes de las instituciones microfinancieras, agencias de desarrollo, organismos internacionales y agentes estatales para debatir en torno a las estrategias necesarias para consolidar al microcrédito como una herramienta esencial para cumplir con los objetivos de desarrollo del milenio establecidos por la ONU. La cumbre contó con el apoyo y participación de una gran cantidad de personalidades del mundo del espectáculo, los deportes y la música, empresarios célebres y reconocidos políticos. De hecho, la entonces primera dama estadounidense, Hillary Clinton, estuvo a cargo del discurso central de la Cumbre, en el cual manifestó que:

El microcrédito es una idea macro. Es una idea grande, una idea con un vasto potencial. Los proyectos de microcrédito pueden tener un efecto dominó, no solo sacando individuos de la pobreza y llevando a las madres que viven de la asistencia social [*welfare mothers*] al trabajo, sino en la creación de trabajos, en la promoción de negocios y en la construcción de capital en áreas deprimidas [...] ¡Debemos darnos cuenta que nuestro destino está fuertemente ligado al destino de los más pobres del planeta!<sup>13</sup>

El evento tenía dos objetivos fundamentales. En primer lugar, instalar definitivamente al microcrédito como una herramienta central de la lucha contra la pobreza y, en consonancia, garantizar el apoyo financiero internacional necesario para expandir el sector. En segundo lugar, los organizadores de la cumbre buscaron conseguir apoyo para el modelo Grameen. Los defensores del enfoque no comercial necesitaban apoyo para contrarrestar la hegemonía del modelo sostenido por CGAP. En términos generales, ambos objetivos fueron cumplidos. Por un lado, la ONU designó el 2005 como el año internacional del microcrédito y estableció que, para ese entonces, el microcrédito debería haber alcanzado a cien millones de las familias más pobres del mundo, es

---

<sup>13</sup> Discurso de Hillary Clinton en la Cumbre de Microcrédito, Washington DC, 3 de febrero de 1997, reproducido en Bateman, 2010: 3 (traducción propia).

decir, aquellas que viven con menos de un dólar al día. Por el otro, la Cumbre resultó una instancia óptima para contrarrestar, al menos temporalmente, los obstáculos puestos tanto por algunos funcionarios políticos y expertos de agencias de desarrollo que desconfiaban del potencial de las microfinanzas, como por los promotores del modelo comercial. Si bien el CGAP y otras instituciones afines al modelo comercial de microfinanzas estuvieron presentes en el evento, la Cumbre logró fortalecer la importancia de Yunus y del modelo Grameen que venía en declive.

Para comienzos de los 2000, las microfinanzas pasaron por un vertiginoso proceso de globalización que las consolidó como un circuito mundial de inversión y flujo de capitales. El giro definitivo que liberó el potencial de la nueva ola de microfinanzas se relacionó con el significativo cambio en la composición de los fondos que financiaban la actividad. A diferencia de la década del ochenta y principios del noventa, en la cual las agencias de desarrollo como el Banco Mundial y la USAID (United States Agency for International Development) u otras organizaciones financiadoras como CGAP o ACCION Internacional eran predominantes, en el cambio de milenio, nuevos y cuantiosos flujos de dinero emanaron de dos nuevas fuentes (Bateman, 2010). Por un lado, los nuevos filántropos multimillonarios<sup>14</sup> y otros empresarios con riquezas más moderadas, destinaron millonarios recursos al apoyo de aquella iniciativa que todos parecían considerar como la solución a la pobreza en el mundo. Asimismo, las instituciones de microfinanzas, apoyadas en las nuevas tecnologías de comunicación, como es el caso de Kiva<sup>15</sup>, lograron captar donaciones de personas de todo el mundo que quisieran colaborar con los programas de microcrédito. Por el otro, se produjo un drástico aumento de la inversión comercial en la actividad ya que las microfinanzas se consolidaron como una actividad rentable para fondos de inversión privados que, a su vez, contribuía a la universalización de los servicios financieros (Bateman, 2010).

### *c) Declive: el desencanto con la promesa de las microfinanzas*

Para comienzos del nuevo milenio, el paradigma del microcrédito se encontraba fuertemente cuestionado desde múltiples ángulos. Sus detractores, e incluso funcionarios de organismos internacionales que financiaban el sector, lo criticaban por distintos motivos: por su ineficacia, su

---

<sup>14</sup>Los casos más resonantes son el de la Fundación de Bill y Melinda Gates, creadores Microsoft; Pierre Omidyar, fundador de eBay y Michelle Dell, fundador de la empresa de computadoras Dell.

<sup>15</sup>Kiva es una ONG internacional que, a través de su plataforma web, conecta a personas que quieren prestar dinero con otras que necesitan fondos para desarrollar sus emprendimientos. La organización recurre al *crowdfunding* para conseguir el capital que luego, a través de las tecnologías digitales, desembolsa a emprendedores del mundo. Recuperado de: <https://www.kiva.org/about>

carácter mercantilizado, por la imposición de una gobernanza neoliberal y su repercusión negativa sobre los lazos sociales locales. A su vez, la consolidación del mercado global de las microfinanzas acentuó su carácter financierizado, alejándose de la concepción original que impulsó la globalización del microcrédito. La nueva ola de microfinanzas trascendió el minimalismo microcrediticio y ofreció una amplia gama de servicios financieros a los que componían “la base de la pirámide”. También, la conformación de una industria global de las microfinanzas desplazó a la lucha contra la pobreza como su objetivo central y la reemplazó por la oferta de servicios y productos financieros accesibles para los pobres del mundo (Mader, 2015).

Los críticos señalaban que el “minimalismo” del enfoque, centrado únicamente en la provisión de microcréditos, era insuficiente para abordar una cuestión multidimensional como la pobreza (Jiménez Castillo, 2015). Asimismo, numerosos investigadores desarrollaron evaluaciones empíricas sobre los resultados de los programas de microcrédito de distintas instituciones, señalando su limitado impacto en la reducción de la pobreza o, incluso, mostrando su rol en la reproducción de la pobreza (Bateman, 2010; Karim, 2011). Además, criticaron la creciente mercantilización del microcrédito y la consolidación de una industria global altamente rentable a través de las microfinanzas que posibilitaba la financiación de los excluidos de los mercados financieros y laborales formales (Mader, 2015; Soederberg, 2012, 2014). Asimismo, otros investigadores señalaron el rol de las microfinanzas en la imposición de una gobernanza neoliberal, impulsada por las reformas estructurales de finales del siglo pasado y destacaron el rol que las microfinanzas cumplieron en la aplicación de programas de ajuste estructural (Roy, 2010; Weber, 2002). En esa misma línea, autores inspirados en una perspectiva foucaultiana, destacaron que los programas de microcrédito fueron un dispositivo de gubernamentalidad cuyo objetivo consistió en la imposición de una subjetividad neoliberal, un espíritu emprendedor, a través de técnicas de disciplinamiento (Brigg, 2001; González López, 2018). Finalmente, las investigaciones empíricas sobre la implementación de programas de microcrédito a escala local, alzaron fuertes voces de denuncia sobre la contracara de las virtudes del microcrédito pregonadas por el relato fuertemente optimista del *mainstream* y dieron cuenta de las consecuencias del despliegue de las redes de microcrédito en las comunidades locales, mostrando el lado oscuro de las microfinanzas (Ghosh, 2012; Rahman, 1999; Rankin, 2001; Young, 2010).

Asimismo, a partir del nuevo siglo, los programas de transferencia condicionada de ingresos (PTCI) comenzaron una carrera ascendente que los consolidó como la nueva herramienta

predilecta de los programas anti pobreza. La novedosa estrategia de lucha contra la pobreza formó parte de los cambios en la protección social impulsados por el paradigma neoliberal. Para comienzo del siglo XXI, los Estados, tanto del Sur global como del Norte rico, clamaban la imposibilidad de sostener o desarrollar sistemas de bienestar universalistas. Los PTCI ofrecían una modalidad focalizada en la titularidad individual y el cumplimiento de condicionalidades que permitió combatir la pobreza extrema con un costo fiscal sustantivamente menor que el requerido para la provisión de bienestar universal y desmercantilizado (Lavinás, 2014a). La región latinoamericana fue la primera en desarrollar programas de transferencias condicionadas con las tempranas experiencias de Chile y, luego, con las de México y Brasil. Para comienzos del siglo XXI, los PTCI se consolidaron como un rasgo distintivo de los gobiernos de la región producto de una confluencia de factores políticos, económicos e institucionales. La ola de gobiernos progresistas que implementaron políticas de desarrollo con inclusión social, el *boom* de las materias primas que brindó una mayor disposición de fondos fiscales y el respaldo institucional de las agencias de desarrollo generalizaron la utilización de PTCI (Lavinás, 2014a)<sup>16</sup>.

Si bien es cierto que el principal motivo que impulsó la adopción de las transferencias condicionadas fue su capacidad de reducir la pobreza de forma rápida, barata y masiva; también es cierto que tuvieron un rol fundamental en el apuntalamiento de los modelos de desarrollo que se implementaron en la región latinoamericana a comienzos del siglo XXI. Rápidamente, las transferencias monetarias demostraron ser una eficiente herramienta para inyectar dinero en los sectores populares, estimular la demanda agregada y potenciar la transición hacia sociedades de consumo masivo. La consolidación de un flujo relativamente estable de ingresos vía transferencias monetarias se conjugó con cambios en las dinámicas de los complejos financiero-bancarios, dando como resultado el ingreso masivo de los sectores populares latinoamericanos a los mercados de crédito. En particular, los PTCI respaldaron los préstamos personales que los titulares de los programas tomaron para financiar el consumo de bienes y servicios, generando una financiarización del consumo popular (Wilkis, 2014). A su vez, en países que sufrieron un desmantelamiento o empeoramiento de sus servicios públicos, las transferencias monetarias

---

<sup>16</sup>Según datos de la CEPAL, en el 2011, 18 países latinoamericanos contaban con algún tipo de programa de transferencia condicionada de ingresos. Los programas alcanzaban a más de 25 millones de familias, esto es 113 millones de personas. De esta forma, los PTCI cubrían al 19% de la población de América Latina y el Caribe con un costo del 0,4 del PBI regional (Salas, 2018).



respaldaron el acceso a créditos destinados a financiar el acceso a la educación, la salud y la vivienda (González López, 2018; Lavinás, 2017).

\*\*\*

Con el auge de los programas de microcrédito de la década del ochenta y principio de los noventa, la asistencia social tendió los primeros puentes sólidos con las finanzas en cuanto las agencias de desarrollo, los Estados, las ONGs y los mercados financieros generaron una red de flujo global de capital que respaldó el desembolso masivo de microcréditos. Luego, el movimiento conjunto de las críticas al microcrédito, la consolidación de una industria microfinanciera global y el surgimiento de los PTCI, puso fin a la primacía de los programas de microcrédito en las estrategias internacionales de alivio de la pobreza. La preeminencia de los PTCI en los repertorios de la política social latinoamericana modificó los vínculos entre la asistencia social y el mundo financiero debido a la financiarización de la política social que tuvo dos características destacadas.

Por un lado, el gasto estatal en los PTCI fue en detrimento de la inversión en la provisión de servicios públicos, es decir, implicó una retracción de los sistemas de provisión de bienestar. Frente al deterioro o el achicamiento del Estado de Bienestar, los hogares debieron recurrir a los mercados crediticios para poder costear el acceso a servicios públicos básicos. Así, los mercados de capitales consolidaron su rol como proveedores de bienestar, ya sea a través de los seguros como de los préstamos. Por el otro, las transferencias monetarias respaldaron el ingreso de los sectores populares a los mercados financieros que se encontraban en expansión, especialmente por el crecimiento exponencial de los préstamos personales. En términos generales, el resultado de la nueva modalidad de relación entre la política asistencial y los mercados financieros que se dio en el escenario latinoamericano de la primera década del siglo XXI, fue un crecimiento económico impulsado por el consumo popular en el marco de un descenso de la pobreza (Lavinás, 2014a).

## **1.2. El paradigma de la inversión social: entre el Estado, el mercado y la filantropía.**

Las repercusiones socio-económicas de los programas de ajuste estructural, las resistencias políticas a las medidas neoliberales y las crisis de sobreendeudamiento de los países subdesarrollados pusieron en tensión el paradigma neoliberal (Lavinás, 2014a). Para finales del siglo XX, comenzaron a surgir propuestas para reformular el rol del Estado y convertirlo en un actor clave del nuevo modelo económico basado en la industria del conocimiento. En particular,

un conjunto heterogéneo de políticos y expertos criticaron la concepción neoliberal negativa de las políticas sociales y sentaron las bases de una nueva propuesta de intervención social basada en el potencial productivo de las políticas sociales. Las ideas emergentes no tuvieron una fuente teórica ni un referente intelectual único, sino que surgieron en distintos países bajo diferentes nombres como “desarrollismo social”, “Estado facilitador”, “liberalismo inclusivo” o “la perspectiva de la inversión social”. Dentro de sus promotores, se destacaron los intelectuales y *policy-makers* social demócratas como Gosta Esping-Andersen y Frank Vandenbroucke, así como el referente intelectual de la tercera vía británica, Anthony Giddens (Morel et al., 2012).

Independientemente del nombre que se le otorgue, el nuevo paradigma supuso un quiebre con el Consenso de Washington y estableció los lineamientos de un nuevo consenso en torno a las políticas sociales. Si bien mantiene cierta continuidad histórica con el objetivo neoliberal de globalizar la racionalidad del mercado y activar sujetos mercantiles (Mitchell & Sparke, 2016), el nuevo paradigma se sostiene en una novedosa convergencia entre los intereses de los Estados, la filantropía global, el tercer sector y los mercados financieros (Berndt & Wirth, 2018). El paradigma de la inversión social se dio en el marco de tres transformaciones de los Estados capitalistas contemporáneos, esto es, la agudización de la financiarización, las transformaciones impulsadas por el nuevo modelo de gestión pública y las reformas de los sistemas de bienestar (Chiapello & Knoll, 2020). Estos cambios históricos permitieron la conformación de una alianza público-privada-filantrópica que integró a las finanzas sociales, los filántropos y las microfinanzas en una estrategia común de inversión de impacto social para la lucha contra la pobreza.

En cuanto a los factores vinculados a la emergencia de este paradigma, en primer lugar, el proceso de financiarización alcanzó a las políticas públicas y trasladó concepciones del mundo, principios, métodos de análisis y técnicas de cálculo propias de las finanzas al ámbito de las políticas sociales (Chiapello, 2015). Los promotores del nuevo paradigma, muchos de ellos con conocimientos y experiencia en finanzas, impulsaron la adopción de racionalidades, valores, lenguajes e instrumentos financieros para estimular la incorporación de actores financieros a la gestión de la política social. Así, los mercados financieros se constituyeron en factores fundamentales de los sistemas de bienestar y adquirieron fuerte protagonismo en la gestión de los servicios y las políticas sociales. En este sentido, la expansión del proceso de financiarización hacia nuevas áreas del Estado abrió las puertas de la protección social a los inversores de forma tal que el nexo entre la asistencia social y las finanzas se intensificó. La financiarización no se

reduce a la imposición de una lógica de asignación de recursos de tipo financiera, sino que consiste también en la incorporación de medidas que afectan fuertemente los ámbitos en los que se aplican. En el caso de los sistemas de bienestar, implica la privatización de las ganancias de la provisión de bienestar a la vez que se socializan los riesgos y los costos (Dowling, 2017). El nuevo paradigma de inversión social, surgido en el intersticio del Estado, los mercados financieros y el tercer sector, implicó un paso más en el proceso de financiarización.

En segundo lugar, los cambios en los modelos de gestión pública impulsados por las reformas neoliberales (usualmente denominadas *new public management*) allanaron el camino para la instauración del nuevo paradigma. Las áreas estatales que sobrevivieron las políticas de ajuste y privatización fueron sometidas a fuertes reestructuraciones que cambiaron los conceptos de la gestión pública, establecieron nuevos marcos legales e incorporaron actores novedosos a la gestión, tales como los consultores y las organizaciones intermediarias. En ese marco, las finanzas proveyeron nuevas herramientas de gobernanza que resultaron fructíferas luego de las reformas del sector público (Chiapello & Knoll, 2020). El nuevo paradigma, sostenido en la inversión de impacto social, brindó los instrumentos necesarios para que los sistemas de bienestar fueran, simultáneamente, un negocio rentable para los privados y un sistema eficiente para el Estado (Berndt & Wirth, 2018).

Por último, el paradigma de la inversión social rearticuló dos de las principales tendencias de las reformas de los sistemas de bienestar acontecidas en las últimas décadas, esto es, el modelo de políticas sociales basado en la elección racional del individuo y la noción de inversión social. Primero, las finanzas contribuyeron a incrementar la orientación hacia la elección individual de los sistemas de bienestar en cuanto permitieron desplazar los sistemas de seguridad obligatorios en favor del incentivo de estrategias individuales de elección de proveedores de seguros y otros servicios sociales (Langley, 2008). La proliferación de proveedores de seguros y servicios sociales fomentó la competencia, aumentó la oferta de servicios e impulsó el ingreso a la actividad de actores financieros que vieron una posibilidad de lucro. Asimismo, los nuevos mecanismos de provisión de bienestar resultaron consistentes con la concepción de las políticas sociales como medios de inversión de los individuos en su propio capital humano (Chiapello & Knoll, 2020). Segundo, las nuevas herramientas financieras permitieron continuar la tendencia marcada por la teoría del capital humano que promocionó la inversión en educación y salud como elementos fundamentales para el desarrollo. El paradigma de la inversión social retomó la orientación hacia

la inversión y la aplicó para generar modelos de negocio rentables basados en la provisión de bienestar. Así, se buscó generar un marco para la generación de inversiones con retornos financieros e impacto social (Berndt & Wirth, 2018).

El paradigma de la inversión social no sólo logró conjugar las principales tendencias de las reformas del bienestar promovidas a la luz de la financiarización y las reestructuraciones de la gestión pública. Además, forjó una alianza entre los Estados, los mercados financieros y el tercer sector que permitió combinar tres componentes que habilitaron el desplazamiento del paradigma neoliberal hacia uno nuevo, esto es, la *filantropía millennial*, las *finanzas sociales* y la agenda de la *inclusión financiera*. La nueva orientación se alejó tanto de la visión pasiva de las políticas sociales keynesianas como de la concepción negativa del neoliberalismo. Por el contrario, las consideró como un elemento fundamental de la modernización de los sistemas de bienestar, apuntándolas a preparar a la población para prevenir y mitigar los riesgos y costos asociados a las condiciones de inestabilidad económica (Morel et al., 2012). Para el nuevo paradigma, el Estado debía aplicar políticas sociales activas e invertir en áreas claves del desarrollo para impulsar la productividad de las personas e incentivarlas a trazar estrategias individuales de cobertura frente a los riesgos sociales a través de mecanismos de mercado. Los servicios financieros, como los seguros, los créditos y las inversiones, son componentes fundamentales de una protección social de este tipo.

#### *a) La filantropía millennial*

El filantropismo del siglo XXI logró consolidarse como uno de los actores clave de la nueva arquitectura global del desarrollo que surgió luego del quiebre del Consenso de Washington. Este post consenso involucra un conjunto heterogéneo de nuevos actores que intervienen en las políticas globales de desarrollo y lucha contra la pobreza: celebridades, grandes empresarios, emprendedores sociales, especialistas en pobreza y organizaciones filantrópicas (Blowfield & Dolan, 2014). En esta arquitectura global del desarrollo, las fundaciones filantrópicas, las ONGs internacionales y las campañas globales de justicia lideran una modalidad de lucha contra la pobreza que excede las fronteras de los estados nacionales (Roy, 2010). Dentro de los múltiples actores involucrados, las fundaciones de los filántropos y emprendedores sociales resultan particularmente relevantes para nuestra investigación dado que contribuyeron notoriamente a fortalecer los vínculos entre la asistencia social y las finanzas. Los proyectos de lucha contra la

pobreza que financian se sustentan en lógicas mercantiles, replican modelos de negocios y difunden saberes e instrumentos financieros como herramientas de los programas orientados a los pobres del mundo.

El filantropismo *millennial* se nutre de las fallas de las recetas del Consenso de Washington y se presenta como una alternativa rentable capaz de brindar nuevas soluciones de mercado para las fallas de los sistemas de bienestar de gobiernos con restricciones fiscales. Su objetivo central consiste en proveer asistencia a los más pobres del mundo a la vez que los exhorta a responsabilizarse individualmente y desarrollar sus capacidades emprendedoras para convertirse en ciudadanos globales (Mitchell & Sparke, 2016). En su versión *millennial*, supera la visión caritativa de la filantropía del siglo XX y se propone como una oportunidad de negocios altamente rentable cuyos retornos provienen de inversiones orientadas al mejoramiento del bienestar de las poblaciones más vulnerables. En este esquema, los grandes filántropos y emprendedores sociales desempeñan un importante rol en cuanto promueven los criterios de racionalidad financiera, modelos de toma de decisiones, indicadores de costo-beneficio y complejos instrumentos financieros que guían sus actividades empresariales para aplicarlos a la inversión estratégica en áreas del bienestar (McGoey, 2014). La implementación de proyectos de intervención social de escala global a través de las fundaciones de empresarios como Bill y Melinda Gates, Michael Dell y Pierre Omidyar, sentó las bases de un modelo de asistencia social que permea las fronteras del Estado. Los grandes filántropos consolidaron su rol como impulsores de nuevas modalidades de programas sociales que combinan objetivos asistenciales con lógicas financieras e instrumentos tecnológicos para generar un retorno financiero y un impacto social. El modelo de intervención apunta a compensar las fallas de mercado mediante la financiación de proyectos de corto plazo, espacialmente selectivos y focalizados, que ONGs aplican en distintas partes del mundo<sup>17</sup>. Asimismo, impulsaron la incorporación de nuevos actores del sector privado, particularmente del financiero, al campo del desarrollo y la provisión de bienestar al mostrar que esta última puede ser un negocio rentable. Los actores financieros proveen el financiamiento necesario para la implementación de los programas, tanto a las ONGs como a los Estados que los implementan (Blowfield & Dolan, 2014).

---

<sup>17</sup>La Fundación Bill y Melinda Gates es la mayor organización filantrópica que invierte fuertemente en programas globales vinculados a la salud, la educación y las microfinanzas (McGoey, 2014; Mitchell y Sparke, 2018).

## *b) Las finanzas sociales*

Luego de haber sido fuertemente cuestionado por su rol en la crisis del 2008, el sistema financiero pasó por un proceso de reformulación mediante el cual los grandes actores del sector buscaron absorber las críticas y rediseñar el papel que cumplirían en la provisión de bienestar<sup>18</sup>. El resultado fue un “giro social” que estableció un espectro amplio de prácticas, instrumentos y modelos financieros que se estructuraron en torno a la proposición del valor mixto (*blended value proposition*) que declaró el final de la oposición entre las ganancias privadas y el bienestar social (Chiapello & Knoll, 2020). Las “finanzas sociales” proponen un modelo en el cual los mercados financieros pueden servir a un propósito social sin perder su objetivo económico, es decir, pueden generar retornos financieros y tener un impacto social: *do well by doing* (Bishop & Green, 2008). Su propósito principal es organizar y gestionar la provisión de los servicios de bienestar de forma tal que suponga un modelo exitoso para el Estado y un negocio rentable para la filantropía y los inversores. La inversión social de impacto fue una de las principales vías para implementar el giro social de las finanzas, lo cual sirvió como un vehículo para la financiación de proyectos de desarrollo y lucha contra la pobreza global con el doble requisito de rentabilidad e impacto (Dowling, 2017).

Las finanzas sociales se constituyen como una herramienta de la política social en el intersticio entre el Estado, los mercados financieros y la filantropía. La multiplicidad de instrumentos, la versatilidad de los modelos de financiación y la variedad de tipos de capital movilizados genera un marco maleable que permite a los actores interesados legitimar el instrumento según sus propios intereses. Ya sea que los actores involucrados prioricen la rentabilidad financiera y se inclinen por la inversión de impacto o privilegien el impacto social y recurran a los capitales de riesgo, las finanzas sociales brindan un amplio paraguas capaz de contener una multiplicidad de intereses, por caso, de los mercados financieros, las ONGs y los Estados (Chiapello & Knoll, 2020). Estructuradas sobre la proposición del valor mixto, las finanzas sociales proveen herramientas y canales de inversión que buscan romper con la oposición

---

<sup>18</sup>Los sistemas de bienestar de los países centrales pudieron dar una respuesta relativamente eficiente a la crisis financiera que estalló en Estados Unidos en 2008. A través de estructuras impositivas progresivas y seguros de desempleo, las políticas sociales evitaron la redición de la Gran Depresión (Gerba y Schelkle, 2013). A pesar de su rol en la contención de la crisis, las políticas sociales fueron fuertemente cuestionadas por el rol que cumplieron en la generación de la crisis. En particular, los analistas señalaron su papel en la promoción del endeudamiento de los hogares para cumplir metas de bienestar y las burbujas financieras que esto creó. De hecho, señalan que el estallido de la crisis se vinculó con la explosión de la burbuja generada por los créditos subprime en Estados Unidos (Mertens, 2017; Schelkle, 2012).

entre la rentabilidad financiera y el bienestar social. Así, los sistemas de provisión de bienestar y los programas de lucha contra la pobreza se consolidaron como un área estratégica de inversión.

Los cambios en los principios, metas e instrumentos de las políticas y el protagonismo de la filantropía y los mecanismos de inversión social dieron forma a una nueva línea de intervención social que reconfiguró las relaciones entre lo público y lo privado. La mezcla entre la asistencia social y los instrumentos financieros generó modalidades novedosas basadas en una alianza público-privada-filantrópica para la lucha contra la pobreza, por ejemplo, los Bonos de Impacto Social. Estos representan una nueva forma de implementar la política social y canalizar el gasto público que se estructura sobre la lógica del pago por resultados, es decir, son simultáneamente un producto financiero y una herramienta de la política social (Berndt & Wirth, 2018). Los bonos se componen de un capital provisto por financiadores sociales o filántropos interesados en financiar a ONGs que desarrollan alguna actividad vinculada a las políticas sociales con aval del Estado. Los financiadores van desembolsando el capital en función de los resultados obtenidos por las ONGs y, si el proyecto finaliza con éxito, el Estado paga a los inversores el capital inicial con intereses<sup>19</sup>.

Los promotores de esta metodología lo presentan como un mecanismo eficaz que permite generar un ahorro fiscal y proveer mejores servicios sociales a la población ya que se basan en una detallada evaluación y medición de resultados sustentada por complejas métricas y estadísticas (Rangan & Chase, 2015). Sus críticos señalan el rol que desempeñan en la financiarización de la política social ya que son capaces de reunir a un conjunto de individuos no financiables (por ejemplo, personas en situación de calle, adolescentes en conflicto con la ley o niños en situación de riesgo) y constituirlos en un grupo de necesitados que puede manejarse de forma racional y rentable. Así, a través de complejas métricas, estadísticas y vehículos de inversión, los problemas sociales se transforman en flujos de capital que circulan entre los mercados financieros, las ONGs y los Estados (Berndt & Wirth, 2018; Chiapello & Knoll, 2020).

---

<sup>19</sup>La primera experiencia de aplicación de un bono de impacto social se dio en el Reino Unido en 2010, ejecutado a fines de financiar un programa de reducción de la reincidencia de los reclusos del penal de Peterborough (Downling, 2017). En el caso de Argentina, la implementación de los bonos de impacto social es una cuestión sumamente novedosa. La primera y única experiencia que registramos se lanzó a finales del 2018. Se llama “Proyectá futuro” y apunta a mejorar la terminalidad educativa y la empleabilidad de jóvenes en situación de vulnerabilidad que residen en la Ciudad de Buenos Aires. El bono fue emitido por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires con el financiamiento del Banco Ciudad, el Banco Galicia, el BID FOMIN, IRSA y Organización Román. El asesoramiento corrió a cuenta del estudio de abogacía Beccar Varela, Acrux Partners, Social Finance UK y Fundación Alimentaris (recuperado el 11/01/21 de: [WWW.LANACION.COM.AR/ECONOMIA/UN-BONO-DE-INVERSION-QUE-RINDE-SI-HAY-MAS-EDUCACION-Y-TRABAJO-NID2201511](http://WWW.LANACION.COM.AR/ECONOMIA/UN-BONO-DE-INVERSION-QUE-RINDE-SI-HAY-MAS-EDUCACION-Y-TRABAJO-NID2201511))

### *c) La agenda de la inclusión financiera*

Para la primera década del nuevo milenio, las limitaciones del enfoque minimalista de las microfinanzas sentaron las bases de un diagnóstico generalizado entre los actores involucrados en la agenda global de la lucha contra la pobreza, esto es, que con el microcrédito solo no era suficiente. Bajo esta premisa, las microfinanzas dieron paso a una nueva agenda que las contiene, pero, a su vez, las excede: la inclusión financiera. El modelo busca constituir, a través de una variedad de productos financieros, a los sectores más empobrecidos en sujetos fiscales, consumidores financieros e innovadores en prácticas económicas (Schwittay, 2011). Para eso, se busca reducir la brecha en el acceso de los sectores populares a los sistemas financieros mediante la promoción de créditos, seguros, ahorros, cuentas y tarjetas bancarias, entre otros productos diseñados para los excluidos de los mercados financieros (Cull, Ehrbeck, & Holle, 2014). Este enfoque se sustenta, según Chibba (2009), sobre cuatro pilares. El primero consiste en el sector privado que, tanto en su componente financiero-bancario como en el no financiero, adoptaron la inclusión financiera dentro de sus estrategias de expansión y modelos de negocios (Gabor & Brooks, 2017). El segundo pilar está compuesto por la educación financiera que se constituye como un factor necesario para acompañar el creciente ingreso al sistema financiero de sectores que no están necesariamente familiarizados con el uso de los productos y servicios (Hastings, Madrian, & Skimmyhorn, 2013). El tercero son las microfinanzas que se incorporaron como un elemento más de la amplia gama de estrategias financieras orientadas al desarrollo ya que facilitan el acceso a servicios financieros de las poblaciones más excluidas (Ghosh, 2012). El último pilar es el apoyo del sector público que debe asegurar los marcos legislativos y regulatorios apropiados y promover estrategias, políticas y programas de inclusión financiera (Chibba, 2009).

El nuevo paradigma fue rápidamente reconocido, adoptado y promovido por los principales hacedores de políticas globales y nacionales. En la cumbre de Pittsburg de 2009, el G20 adoptó la temática de la inclusión financiera como uno de sus ejes principales y, para mediados del 2013, más de cincuenta cuerpos regulatorios y de diseño de políticas habían manifestado públicamente su compromiso de desarrollar estrategias de inclusión financiera en sus propios países (Cull et al., 2014). El Banco Mundial, paladín del modelo comercial de las microfinanzas en la década del noventa, abrazó la agenda de la inclusión financiera y adaptó su estructura para promoverla e implementarla, por ejemplo, creando grupos de investigación sobre la temática, elaborando el



primer reporte global de inclusión financiera y desarrollando una unidad focalizada en la recolección y análisis de datos sobre acceso a servicios financieros, tanto de hogares como de empresas. El modelo también recibió, rápidamente, el apoyo de los financiadores internacionales, los filántropos multimillonarios y de fundaciones de bancos y empresas que apoyaron y promovieron programas de inclusión financiera alrededor del mundo. Así comenzó a afianzarse el nexo entre la inclusión financiera, la lucha contra la pobreza y los objetivos del milenio (Chibba, 2009). Asimismo, la inclusión financiera repercutió en la nueva agenda global de desarrollo y lucha contra la pobreza. Si las microfinanzas formaron parte del post consenso de Washington sobre la pobreza (Roy, 2010), la inclusión financiera se estableció como el nuevo punto de consenso para las agendas de desarrollo y las estrategias de erradicación de la pobreza expresado por la Agenda de Desarrollo Sostenible<sup>20</sup>.

El emergente ensamblaje de la inclusión financiera no supone la eliminación del microcrédito del repertorio de instrumentos de los programas asistenciales. Por el contrario, mantiene a las microfinanzas como un componente central y agrega una serie de componentes que la consolidan como una nueva forma de lucha contra la pobreza. De acuerdo con Mader (2017), se pueden identificar cuatro innovaciones introducidas por el giro hacia la inclusión financiera. Primero, el cambio de orientación trajo consigo la introducción de nuevas ideas rectoras que maridaron las lógicas financieras con teorías contemporáneas sobre justicia social, permeando así el lenguaje de las estrategias de desarrollo y de los organismos internacionales. La Agenda de Desarrollo Sostenible, con su promoción del crecimiento inclusivo (Beck, Demirgüç-Kunt, & Levine, 2007), es un claro exponente del entrelazamiento de las finanzas con las agendas de los organismos internacionales. Segundo, involucra la utilización de un conjunto novedoso de prácticas y la incorporación de nuevos actores al mercado financiero orientado a los pobres. A diferencia de las microfinanzas, la inclusión financiera vuelve borrosas las fronteras entre los tipos de proveedores en cuanto continúa involucrando a las instituciones microfinancieras, ONGs y cooperativas, a la vez que agrega nuevos actores como los prestamistas diarios, grandes bancos comerciales y compañías de fintech. En tercer lugar, moviliza una teoría del cambio que difiere

---

<sup>20</sup>La Agenda para el Desarrollo Sostenible, junto al crecimiento sostenible e inclusivo, incorpora el incremento y la mejora en el acceso a los servicios financieros en al menos cinco de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible del 2030. En este programa, la inclusión financiera no está focalizada exclusivamente en los grupos más pobres, sino que tiene un alcance considerablemente mayor.

del minimalismo microcrediticio ya que no se centra en la potencia del microcrédito, sino que promueve nuevos mecanismos para generar una vinculación beneficiosa entre los pobres y las finanzas. Finalmente, implica un cambio cualitativo en la relación cotidiana con las finanzas que requiere de un proceso temporal de aprendizaje y dominio de las técnicas. Dado que la gestión de servicios financieros supone un manejo temporal de los recursos, las personas deben desarrollar comportamientos más responsables y calculadores que en el caso del microcrédito. La aparición de una plétora de programas de educación financiera da cuenta de la necesidad de dominio técnico que conlleva la utilización de servicios financieros y la gestión del riesgo a ellos asociado.

Más allá del fervor exitista de sus defensores y las críticas demoledoras de sus detractores (Bateman & Chang, 2012), la consolidación de una agenda internacional de la inclusión financiera es más que una pirueta retórica; implica cambios reales en los modelos de lucha contra la pobreza y el acceso al mundo de las finanzas. De hecho, requiere de un complejo entramado global de actores (agencias de desarrollo, organismos multilaterales Estados, Universidades y Centros de Investigación, empresas, ONGs, etc.), sistemas regulatorios (estrategias nacionales de inclusión financiera, políticas públicas, reformas), técnicas (múltiples dineros, dispositivos digitales, tecnologías crediticias) y racionalidades (marcos de calculabilidad y lógicas de inclusión) que componen un intrincado ensamblaje socio-técnico (Schwittay, 2011). Los tres billones de personas que carecen de acceso a servicios financieros hacen que la inclusión financiera se constituya, simultáneamente, como una meta de desarrollo y una oportunidad de negocios, inaugurando un nuevo estadio en la relación entre las políticas asistenciales y las finanzas.

\*\*\*

Si bien este nuevo paradigma se vuelve claramente distinguible luego de la crisis financiera de 2008, sus comienzos se remontan a las fallas del consenso de Washington y los programas de ajuste estructural que sembraron las condiciones para el descontento global y el empobrecimiento nacional. Surgido en el contexto de la transformación de los mercados financieros y los sistemas de bienestar, el paradigma de la inversión social es un resultado de la imbricación mutua entre ambos. Basándose en la necesidad de redireccionar el gasto público hacia la financiación de políticas sociales “productivas”, el nuevo consenso en torno a las políticas públicas promueve una triple alianza entre el sector público, el sector privado y la filantropía global. La matriz de intervención social se funda sobre las bases de la filantropía *millennial*, el giro social de las

finanzas y la agenda de la inclusión financiera e incorpora una multiplicidad de dispositivos financieros que le permite cumplir con la doble meta de rentabilidad financiera e impacto social. Esta tríada permitió la incorporación de nuevas tendencias del capitalismo contemporáneo al seno de los sistemas de bienestar y tendió nuevos puentes entre la asistencia social y las finanzas.

A nivel internacional, los bonos de impacto social son una de las principales herramientas del nuevo paradigma que resulta innovadora por los nuevos arreglos que supone entre el Estado, los mercados financieros y el tercer sector. Desde nuestro punto de vista, su emergencia y actual expansión son un claro ejemplo de la imbricación entre las finanzas y las políticas sociales, ya que involucran actores financieros e imponen lógicas, criterios y metas financieras a la gestión de la asistencia social. En este sentido, son una nueva modalidad de financiarización de la política socio-asistencial, en la cual se entremezcla un complejo aparato de políticos, filántropos, corporaciones, inversores, emprendedores y ONGs. Sin embargo, el caso emergente de los bonos ilustra sólo una parte de este proceso de imbricación.

La interrelación entre el Estado, los mercados financieros, la filantropía y el tercer sector no se limita a la creación de nuevos vehículos de inversión, sino que incluye también el establecimiento de la inclusión financiera como una meta central del nuevo paradigma. La adopción de dispositivos financieros novedosos tiene por objetivo aumentar la inclusión de los sectores populares al complejo financiero-bancario. En el caso de Argentina, los bonos de impacto social son una experiencia sumamente novedosa y la intensificación del nexo entre la asistencia social y las finanzas pasó, primero, por la puesta en marcha de un programa masivo de microcrédito estatal y, después, por la implementación de la agenda de la inclusión financiera en el ámbito de las políticas socio-asistenciales.

## **2. El nexo entre el bienestar y los derechos sociales: las relaciones de deuda social**

Las discusiones entorno a las transformaciones en los paradigmas de bienestar se insertan en el campo más amplio constituido por los debates teóricos y estudios empíricos sobre la provisión de bienestar en las sociedades modernas. El sociólogo danés Gosta Esping-Andersen introdujo, a finales de la década del ochenta, la noción de regímenes de bienestar con su estudio pionero sobre las formas de producción y distribución del bienestar entre el Estado, el mercado y las familias. La

perspectiva de Esping-Andersen suscitó amplios debates teóricos y múltiples investigaciones empíricas desde los cuales fue criticada<sup>21</sup>. Más allá de sus acuerdos y discrepancias, la tradición de estudios sobre regímenes de bienestar resulta fundamental para problematizar el complejo proceso de producción y distribución de bienestar. El cúmulo de conocimiento generado por estos estudios demuestra que este proceso involucra una multiplicidad de actores (Estado, mercado, comunidad, familias y, en particular, las mujeres), una amplia variedad de satisfactores (ingresos, jubilaciones, salud, seguros, transferencias monetarias, etc.) que moldean los sistemas institucionales y las distintas formas de provisión de bienestar en las sociedades contemporáneas (más o menos públicas, mercantilizadas, comunitarizadas o familiarizadas). En este sentido, la provisión de bienestar supone la construcción de complejos arreglos institucionales que combinan las obligaciones del Estado con el accionar de actores extra estatales, las necesidades de la población y los derechos de los ciudadanos.

Entonces, ¿qué se entiende por bienestar y cómo se garantiza? Este interrogante es respondido de diversas maneras por la literatura especializada. El bienestar se asocia con la disponibilidad de determinado nivel de ingresos, la satisfacción de necesidades básicas, la capacidad de manejar ciertos riesgos y/o la libertad para alcanzar aquello que socialmente se considera valioso. Así, las respuestas oscilan entre la concepción del bienestar como un estado a alcanzar o como la capacidad de manejar riesgos (Martínez Franzoni, 2008a). Independientemente de las particularidades de las distintas perspectivas, este interrogante visibiliza un aspecto fundamental que refiere a la relación entre necesidades, derechos y obligaciones que subyace en el debate sobre los fundamentos de los derechos humanos (Arango Rivadeneira, 2009).

En esta línea, proponemos una concepción de la provisión de bienestar como la forma en que el Estado, en relación con otros actores como el mercado, las familias y la comunidad, busca satisfacer las necesidades y gestionar los riesgos sociales para garantizar los derechos de sus ciudadanos. Esto es, brindar, directa y/o indirectamente, los medios para la satisfacción de las

---

<sup>21</sup> Dentro de estas discusiones, cabe destacar las críticas realizadas desde tres enfoques diferentes (Benza et al., 2019). Por una parte, aquellas realizadas por el equipo de investigadores catalanes liderado por Adelantado que suman un nuevo componente a la tríada del bienestar, los tejidos sociales comunitarios, y señalan la importancia de las políticas sociales en la gestión de la desigualdad (Adelantado, Noguera, Ramblay, & Saez, 1998). Por la otra, las agudas críticas de autoras feministas que destacan la estrecha relación entre los regímenes de bienestar y los regímenes de cuidado, resaltando el rol central que ocupan las mujeres en ambos (Esquivel, 2011). Finalmente, la tipología tradicional de regímenes de bienestar fue cuestionada desde América Latina por su carácter eurocéntrico. Con el objetivo de explorar las características específicas de los regímenes latinoamericanos, distintos autores se abocaron a la tarea de realizar estudios comparativos para países de la región (Martínez Franzoni, 2007).

necesidades sociales que permitan una vida digna libre de daños causados por los potenciales riesgos sociales. El Estado tiene la obligación de dar respuesta a las necesidades y riesgos sociales de la población cuya satisfacción constituye sus derechos ciudadanos. La responsabilidad estatal emana de los tratados internacionales, las constituciones nacionales y los marcos normativos vigentes según cada país. Al respecto, cabe aclarar dos cuestiones suscitadas por una definición de esta índole.

En primer lugar, la perspectiva de los estudios sobre regímenes muestra que la provisión de bienestar no es tarea exclusiva del Estado; por el contrario, es provista a través de un régimen que supone arreglos institucionales entre el Estado, el mercado, las familias y la comunidad. No obstante, como advierte Martínez Franzoni (2008), el Estado adquiere un rol central en esta tarea ya que la política pública moldea las definiciones de los riesgos sociales, a la vez que estructura el mercado laboral y el consumo. Los sistemas de protección social y las políticas sociales son una de las principales líneas de acción estatal en la materia. Asimismo, el Estado es el principal responsable y encargado de proveer bienestar ya sea directamente, por ejemplo, a través de la provisión desmercantilizada de bienes y servicios públicos; o indirectamente, regulando la actividad de las otras esferas involucradas.

En segundo lugar, la dicotomía en torno a la cual se suele plantear el debate requiere ser abandonada para poder avanzar en nuevas formas de encarar el problema. Las tensiones entre el bienestar como un estado a alcanzar y el bienestar como la capacidad de gestionar riesgos son artificiales. El bienestar no puede reducirse a lo uno o a lo otro, sino que es una combinación de ambos. La provisión del bienestar implica garantizar los medios para la satisfacción de las necesidades sociales y la cobertura frente a las incertidumbres de la vida. El Estado debe disponer de los mecanismos necesarios para su implementación, ya que es su obligación establecer provisiones para el ejercicio efectivo de los derechos de sus ciudadanos. Asumir la relación entre necesidades, riesgos sociales, derechos y obligaciones, permite sustentar la provisión de bienestar en una perspectiva de derechos que engloba tanto la cobertura colectiva frente a riesgos como la satisfacción de necesidades sociales<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup>La noción de necesidad social tiene distintas definiciones y propuestas metodológicas para su investigación. La reposición de esos debates excede las posibilidades y objetivos de esta tesis. No obstante, cabe destacar que el concepto tiene un alto grado de materialidad, es decir, es al mismo tiempo sustantivo y procedimental. Permite discutir el “por qué” y el “cómo” del bienestar (Krmpotic, 1999).

## **2.1. Las políticas sociales desde una perspectiva de derecho**

Las políticas sociales resultan particularmente relevantes para reflexionar sobre las implicancias de la incorporación de una perspectiva de derechos a la provisión de bienestar. Estas se vinculan con las formas históricas mediante las cuales los Estados protegieron legalmente la satisfacción de necesidades y cumplimiento de los derechos sociales reconocidos por las constituciones nacionales y los tratados internacionales. No obstante, la relación entre los derechos humanos y las políticas públicas no está exenta de tensiones ya que los avances efectuados en la materia no son suficientemente sólidos ni coherentes, tanto a nivel del derecho internacional como en el ámbito del derecho constitucional nacional. El marco provisto por los instrumentos del derecho internacional contribuye a la identificación y reconocimiento de los derechos humanos, pero no brinda definiciones que involucren el contenido de las políticas públicas. En este sentido, solo proveen una pauta sobre la orientación general que deben seguir y delinear un marco conceptual para su formulación e implementación (Abramovich, 2004).

El enfoque de derechos en políticas públicas brinda un marco conceptual que contribuye a la tarea de analizar y profundizar en los complejos vínculos entre bienestar, políticas sociales y derechos. Esta perspectiva realiza aportes concretos para la elaboración de estrategias y políticas de desarrollo que respeten los derechos humanos de los ciudadanos. Las acciones que promueve no se limitan al cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino que son la vía seleccionada para realizar los derechos humanos y dar cumplimiento a las obligaciones estatales emanadas de la adhesión a los tratados internacionales y su inclusión en las constituciones nacionales (Abramovich & Pautassi, 2006). Este enfoque establece un nexo entre la perspectiva de análisis de las políticas públicas y el andamiaje de los derechos humanos, brindando un marco conceptual que permite fundar normativamente el proceso de desarrollo humano en principios y tratados internacionales. De este modo, se supera la tradición histórica que comprendió a los derechos humanos como un medio para imponer límites a los abusos de poder del Estado. Por el contrario, el enfoque de derechos provee un programa para orientar las políticas estatales que no sólo impone restricciones, sino que establece medidas positivas para la concreción de los derechos humanos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales (Pautassi & Royo, 2012)

Dicho enfoque promueve una visión de la política social que difiere en materia de los objetivos normativos, las líneas de acción y los instrumentos utilizados, de otros paradigmas

ampliamente difundidos en Argentina tales como la visión regeneradora y la visión derivada. La visión regeneradora sostiene que el objetivo de la política social debe ser restablecer los lazos sociales quebrados por las crisis. Si bien coinciden en su finalidad, los defensores de este modelo discrepan sobre los bienes que deben proveerse (trabajo o ingresos) y los vínculos que deben promoverse (solidaridad o competencia). Por su parte, la visión derivada otorga a la política social un lugar subordinado a la política económica, de modo que su principal objetivo debe ser la creación de oportunidades para que los sectores más desfavorecidos puedan aprovechar el derrame producido por el crecimiento económico. El enfoque de derechos considera que la política social debe garantizar un piso mínimo de ingresos y condiciones de vida dignas para que los individuos puedan desarrollar sus propias estrategias de vida (Bonvecchi & Smulovitz, 2008). Al enfocarse en la concreción de derechos, este enfoque permite superar la dicotomía entre riesgos y necesidades ya que enfatiza la obligatoriedad del Estado de garantizar los derechos humanos de los ciudadanos.

Dentro de sus principales aportes, cabe destacar dos que contribuyeron a la consolidación de un marco conceptual explícito para orientar las intervenciones sociales del Estado (Abramovich & Pautassi, 2006). Primero, la incorporación de la perspectiva de derechos motorizó un cambio en las lógicas de elaboración de la política socio-asistencial. Así, se pasó de un modelo de asistencia para la satisfacción de necesidades sociales básicas de grupos focalizados a un modelo de reconocimiento y cumplimiento de los derechos humanos de los grupos vulnerables. Segundo, el enfoque contribuyó a la definición positiva de las obligaciones estatales en materia de garantía y realización de los derechos humanos. En este sentido, reforzó la lógica jurídica que los tratados internacionales trasladaron al ámbito de la política asistencial dado que postula a la política social como un mecanismo clave para cumplir con dichas obligaciones estatales. Ahora bien, el discurso de la ampliación de los derechos no se circunscribe al campo de los expertos de las políticas sociales, sino que atraviesa las disputas políticas y es invocado públicamente por una multiplicidad de actores: políticos, funcionarios públicos, celebridades, organizaciones de la sociedad civil, agencias de desarrollo y organismos internacionales. De este modo, distintas problemáticas sociales, anteriormente enmarcadas en otros códigos, comenzaron a enunciarse públicamente con la retórica de los derechos. Este movimiento fue particularmente visible en el ámbito de la política social debido a que el nuevo paradigma impulsó una resignificación y actualización política de viejos problemas sociales en clave de derechos (Smulovitz, 2008).

Si bien la consolidación del enfoque de derechos en las estrategias de desarrollo, llamado por los organismos internacionales “right-based approach to development” (Nyamu-Musembi & Cornwall, 2004), tuvo un papel importante en la introducción de este enfoque en las políticas sociales, no es el único factor interviniente. De hecho, se pueden identificar eventos anteriores que desempeñaron un rol clave en la incorporación de una retórica de los derechos en este ámbito, por ejemplo, la ratificación de tratados y pactos internacionales sobre derechos humanos. En Argentina, la institucionalización de la retórica de los derechos fue impulsada por la incorporación y jerarquización de los instrumentos internacionales de derechos humanos mediante la reforma constitucional de 1994<sup>23</sup>. Asimismo, las incapacidades, debilidades y resistencias de los poderes legislativos y ejecutivos para atender reclamos sociales insatisfechos motorizaron demandas por el incumplimiento de un amplio espectro de derechos (Arcidiácono & Gamallo, 2017). En el país, el “discurso de los derechos” fue también adquiriendo protagonismo público, para finales de la década del noventa, por un doble movimiento. Por un lado, una creciente variedad de peticiones ciudadanas y de impugnaciones sociales comenzaron a ser enunciadas por distintos grupos que manifestaron sus demandas en clave de derechos. Acudiendo a esta retórica, los reclamos abordaron las necesidades como derechos exigibles cuya realización es una obligación del Estado. Por el otro, la progresiva relevancia obtenida por el enfoque de los derechos en el diseño y evaluación de las políticas sociales impulsó una ola de cambios en el paradigma de intervención social del Estado nacional que terminó de consolidarse en la primera década del siglo XXI. Su incorporación estrechó los vínculos entre el marco internacional de derechos humanos, las políticas sociales y los mecanismos de provisión de bienestar (Arcidiácono y Gamallo, 2017).

Las políticas sociales son, justamente, el mecanismo de determinación, concreción y operativización de los derechos, a la vez que establecen la medida en que el Estado dará cumplimiento a las obligaciones emanadas de la adhesión a los tratados internacionales y las normativas vigentes. No sólo se vinculan al contenido de los derechos, sino que también se

---

<sup>23</sup>La Constitución Nacional de Argentina consagra, a lo largo de su articulado, una amplia variedad de los derechos humanos reconocidos por los tratados internacionales. Asimismo, reconoce jerarquía constitucional a una variedad de instrumentos internacionales, tales como: la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos, el Protocolo Adicional en materia de derechos económicos, sociales y culturales de San Salvador, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ministerio Fiscal Público de la Nación, 2018: 9). Disponible en: <https://www.mpf.gob.ar/dgdh/wp-content/blogs.dir/66/files/2017/04/DGDH-cuadernillo-6-Los-DESC.pdf>



relacionan con las formas de provisión y acceso a los bienes y servicios (Cena, 2014). Los instrumentos internacionales trasladan lógicas jurídicas al ámbito de las políticas sociales, constituyendo un tipo de relación específica entre el Estado y los ciudadanos que se basa en la acreencia de derechos. Particularmente, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales es uno de los principales instrumentos jurídicos ya que provee un marco general de derechos que moldea el desarrollo de las políticas sociales contemporáneas.

### **2.1.1. Alcances, límites e implicancias del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

Diseñado por la ONU y entrado en vigencia en 1976, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)<sup>24</sup> es el texto básico que regula de manera exhaustiva estos derechos, cuya adhesión permite exigir a los poderes públicos el cumplimiento cabal de los derechos consignados. El Pacto contempla que los Estados parte deben adoptar progresivamente, y en el marco de sus posibilidades, medidas para lograr la plena efectividad de los derechos por él reconocidos (art.2, inciso 1º). El carácter progresivo y paulatino implica que no pueden ser exigidos de manera inmediata ni son justiciables, lo cual es indicado por los analistas como una debilidad ya que circunscribe su aplicación a las coyunturas nacionales y ata su alcance a los límites de los recursos de cada país (Villán Durán, 2009)<sup>25</sup>. La tensión entre la invocación a los derechos y su carácter no justiciable produce un anclaje retórico en torno al lenguaje de derechos sin que esto se traduzca, necesariamente, en un avance efectivo en materia de cumplimiento de las obligaciones que los derechos traen aparejados (Pautassi, 2014).

No obstante, los Estados que adhieren al Pacto tienen la responsabilidad de acatar una serie de obligaciones positivas y negativas vinculadas a la garantización y concreción de los derechos

---

<sup>24</sup>En términos generales, los DESC se refieren a la garantización de condiciones básicas que permitan un nivel de vida adecuado, es decir, aquellas condiciones fundamentales que se requieren para vivir de manera plena. Se hallan vinculados, principalmente, al acceso en condiciones adecuadas a la educación, vivienda, alimentación, salud, seguridad social, trabajo y cultura. En materia de derechos económicos, contemplan cuestiones vinculadas a las condiciones materiales de vida adecuadas, por lo tanto, el derecho a la alimentación, la vivienda y el trabajo (art. 6 al 8). En cuanto a los derechos sociales, se refiere fundamentalmente al derecho a la seguridad social y a la salud física y mental (art. 9 al 12). En lo que respecta a los derechos culturales, principalmente atañe al derecho a la educación y a los derechos de los grupos minoritarios (art. 12 al 15). Para un análisis exhaustivo de los DESC contemplados en el Pacto, ver: Suárez Sebastián, 2009.

<sup>25</sup>En la observación General N° 3 de 1990, llamada “La índole de las obligaciones de los Estados Partes”, el Comité reconoce la necesidad de una realización progresiva y una ejecución paulatina de los DESC.

económicos, sociales y culturales (DESC) que se traducen en tres niveles de obligación concernientes a los tres poderes públicos (Pautassi & Royo, 2012). Primero, la *obligación de respeto* implica que el Estado debe respetar los derechos contemplados en el pacto y no debe tomar medidas que obstaculicen el acceso. Segundo, la *obligación de protección* establece que el Estado debe asegurar el libre y pleno ejercicio, sin discriminación, de los derechos y velar por la no interferencia y/o obstaculización por el accionar propio del Estado o de terceros. Finalmente, la *obligación de satisfacción* dictamina que el Estado tiene la responsabilidad de arbitrar los medios necesarios para el acceso y efectivización de los derechos y, en caso de que un individuo o grupo no puedan hacerlo por factores que exceden su control, el Estado tiene la obligación de hacerlo efectivo de forma directa.

La obligación de garantizar la plena realización de los DESC implica que el Estado debe efectuar múltiples intervenciones sociales para al respetarlos, protegerlos y satisfacerlos. Dentro de las variadas posibilidades, hay tres formas principales que atañen al conjunto de los derechos (Abramovich, 2004). En primer lugar, determinados derechos obligan al Estado a establecer algún tipo de regulación que posibilite un correcto ejercicio del derecho en cuestión. Así, la obligación del Estado no requiere la transferencia directa de fondos al destinatario, sino que se vincula con el establecimiento de marcos regulatorios o la creación de estructuras institucionales que permitan la realización de los derechos. En segundo lugar, se puede requerir la necesidad de que la regulación estatal limite las facultades de personas y/o actores no estatales o que les imponga obligaciones. Por último, el cumplimiento de la obligación puede darse de forma directa a través de la provisión de servicios, ya sea de forma exclusivamente pública o mixta.

La especificidad de los DESC radica en establecer la obligación estatal de la provisión de bienes y servicios, sin los cuales el derecho se transforma en una declaración de principios (Arcidiácono y Gamallo, 2010). La prestación estatal es el núcleo fundamental y el contenido esencial de los derechos sociales, ya que, sin ella, automáticamente se deniega el derecho. Por ejemplo, la prestación de servicios de sanidad y educación pública que permita el acceso universal de la población requiere de una intervención estatal para concretizar el derecho. Por el contrario, la ausencia de la prestación pública implica la denegación de dichos derechos en cuanto obstaculiza o imposibilita el acceso (Abramovich & Courtis, 2002). Ahora bien, el carácter no exigible inmediatamente ni justiciable de los DESC genera brechas entre el reconocimiento internacional

de los derechos, la adhesión de los Estados particulares a los tratados y la materialización de los derechos.

## **2.2. *Deuda social: el ciudadano-acreedor y el Estado-deudor***

A pesar de la generalidad del marco provisto por los derechos humanos, la incorporación de los tratados internacionales y el enfoque de derechos en las políticas sociales promovieron un cambio sustancial en las lógicas de la protección social. Su introducción en la lucha contra la pobreza contribuyó al desplazamiento del foco en las necesidades hacia la titularidad de derechos, lo cual implicó un cambio en las lógicas de relación entre el Estado y los destinatarios de las políticas socio-asistenciales. Ya no se trata de que el Estado, o los prestadores de bienes y servicios, otorguen beneficios asistenciales o prestaciones de manera discrecional. Por el contrario, se trata de una relación sustentada jurídicamente que dota a los destinatarios de la potestad de exigirle al Estado el cumplimiento de sus derechos (Abramovich, 2004). La contracara de los derechos de los ciudadanos a satisfacer sus necesidades sociales constituye las obligaciones del Estado que debe garantizar su cumplimiento y arbitrar los medios necesarios para su concreción.

Los principios de obligatoriedad y exigibilidad de los DESC reconocen y legitiman la relación de derecho establecida entre los ciudadanos y el Estado. En tanto la titularidad de un derecho conlleva la responsabilidad estatal de cumplirlo, los DESC funcionan como un “derecho de acreedor” (Rangeon, 1996). La lógica de derechos que se introduce implica que los ciudadanos se constituyan como acreedores de derechos frente a un Estado que tiene la obligación de velar por su realización. Estos vínculos se despliegan y materializan a través de los mecanismos de provisión de bienes y servicios que son regulados y/o implementados a través de las políticas públicas y, en especial, por las políticas sociales. De este modo, las políticas sociales modificaron su punto de partida: el mismo ya no es la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino el reconocimiento de sujetos con derechos que deben ser respetados y efectivizados mediante acciones y prestaciones concretas con sus respectivos mecanismos de exigibilidad y cumplimiento (Abramovich y Pautassi, 2006).

La acreencia de los DESC estructura la relación de derechos en términos de una *deuda social* que está compuesta por las obligaciones que el Estado tiene frente a los ciudadanos en materia de concreción de los derechos económicos, sociales y culturales reconocidas por ley.

Ahora bien, el concepto de *deuda social* no debe aplicarse de forma meramente análoga a los usos habituales de la noción de deuda, sino que debe tener un contenido sustancial propio e independiente de la posibilidad práctica de exigir su cumplimiento. Es fundamental diferenciar la existencia de los derechos de la cuestión de su realización, ya que, como alegan Salvia y Tami: “no cabe pasar de lamentar la no realización de los derechos a negar la existencia o la validez de los derechos como tales” (Tami & Salvia, 2004, p. 6). Que un Estado no cumpla con la realización de los DESC y, por lo tanto, no honre su deuda social; no significa que los derechos dejen de existir ni pierdan su carácter obligatorio y exigible. La acreencia de derechos no es reductible a la viabilidad de su implementación, por el contrario, su no realización pone al Estado en deuda frente a sus ciudadanos.

Los tratados internacionales proveen los fundamentos básicos del contenido de la *deuda social* que es especificado e implementado a través de la normativa nacional y las políticas públicas. La *deuda social* se constituye en función de la distancia en el acceso a condiciones, oportunidades y realizaciones mínimas que atañen a la protección, conservación, reproducción y desarrollo de la vida humana, según lo contemplado por los estándares normativos vigentes. Alude tanto a las privaciones absolutas como relativas, es decir, a las condiciones desiguales de acceso a recursos y capacidades (Salvia, 2011). Esta relación establece al Estado como *deudor* frente a los ciudadanos que se posicionan como *acreedores*. El cumplimiento con las obligaciones de la *deuda social* es responsabilidad del Estado que debe proveer los marcos regulatorios y las prestaciones necesarias para hacer efectivo el cumplimiento de dichos derechos; ya sea de forma directa a través de la provisión pública, o de manera indirecta, regulando y/o financiando la provisión privada o del tercer sector.

Las políticas públicas, y en especial las sociales y asistenciales, son el mecanismo estatal principal para cumplir con la obligación de provisión de los medios necesarios para la garantía de los derechos. El carácter obligatorio de los DESC tiende a generar una desmercantilización de la producción de satisfactores, ya que los Estados Parte del PIDESC y otros tratados internacionales como la Convención Americana, tienen la obligación de garantizar el acceso a las personas, independientemente de su posición en el mercado. Para eso, se generan distorsiones producto de la incorporación de lógicas extra mercantiles que aseguren el acceso a los satisfactores y su reproducción agregada y continua (Arcidiácono y Gamallo, 2017). Como afirmó Esping-Andersen en su clásico trabajo: “En la historia de la política social, los conflictos han

girado principalmente en torno a qué grado de inmunidad de mercado sería permisible; es decir, los recursos, la extensión y la calidad de los derechos sociales” (Esping-Andersen, 1993, p. 60). Para garantizar el acceso de toda la población a los derechos sociales, el Estado debe desarrollar políticas sociales que distribuyan satisfactores a fin de cubrir las necesidades de aquellos que no pueden hacerlo a través de su inserción en el mercado laboral. Las políticas asistenciales son aquellas dirigidas a resolver necesidades específicas (alimentación, salud, vivienda, etc.) y/o a crear fuentes de ingreso alternativas al empleo formal, que tienen como población objetivo a los sectores sociales con mayores necesidades relativas (Andrenacci, 2002).

### **3. Los nexos entre el bienestar y las finanzas: las relaciones de deuda financiera**

El análisis de la evolución de los nexos entre los sistemas de bienestar y los mercados financieros que realizamos en el primer apartado, nos permitió ver cómo su imbricación mutua produjo transformaciones en ambos e inauguró nuevas formas de vinculación entre ellos, intensificando la financiarización de la política social. Ahora bien, la relación entre los sistemas de bienestar y los mercados no es novedosa, sino que fue uno de los aspectos centrales abordados por la literatura experta desde las investigaciones pioneras de Esping-Andersen (1993, 2011). Los debates en torno a la titularidad de derechos sociales y el rol de las políticas sociales tendieron a focalizarse en los procesos de (des)mercantilización, analizando las relaciones entre la posición de los individuos en los mercados laborales, la producción de satisfactores y el acceso al bienestar<sup>26</sup>. En este esquema, la función principal de la política social consiste en introducir lógicas extra mercantiles que permitan la distribución de satisfactores. Así, el análisis de la relación entre las políticas sociales y los mercados se desarrolló en clave de los procesos de (des)mercantilización. Luego, y particularmente tras la crisis del 2008, los estudios sobre financiarización pusieron en el centro de la escena la creciente vinculación entre la provisión de bienestar y los mercados financieros, dando

---

<sup>26</sup>Esping-Andersen propuso tres tipos ideales de producción de bienestar que se relacionan con las formas de satisfacción de derechos sociales. El tipo residual brinda una respuesta estratificada que distingue entre ciudadanos autosuficientes y ciudadanos dependientes de la ayuda estatal. El tipo universalista brinda una amplia cobertura de los derechos y riesgos sociales para toda la población, mientras que el tipo corporativista brinda una respuesta diferenciada en función de la inserción laboral y las contribuciones (Esping-Andersen, 2011).

cuenta de la complejidad de sus nexos y desentrañando sus múltiples interrelaciones (Schelkle, 2012).

El proceso no se dio unilateralmente, sino que implicó una imbricación mutua entre los sistemas de bienestar y el complejo financiero-bancario en el cual ambos se sirvieron y beneficiaron del otro (Dowling, 2017). Por un lado, los mercados financieros se valieron del Estado para aumentar sus ganancias. El mayor protagonismo adquirido les brindó oportunidades de negocios, les inyectó fuertes flujos de dinero y les dio la oportunidad de capitalizar los recursos distribuidos por la política social. Las políticas de privatización y mercantilización neoliberal otorgaron a los mercados financieros un papel central en la provisión del bienestar, fundamentalmente en las áreas de vivienda y pensiones. En particular, los mercados de crédito tuvieron un crecimiento exponencial dado el rol que desempeñaron en la financiación del acceso a cuestiones centrales como el amortiguamiento del consumo, la educación, la salud y la vivienda (Langley, 2008). Asimismo, los servicios financieros se volvieron un recurso clave de las estrategias de los hogares para garantizar su bienestar, produciendo una “financiarización de la vida cotidiana” (Martin, 2002). El uso de inversiones, seguros, fondos de pensión, préstamos y una larga lista de etcéteras se volvieron un componente central de las prácticas de los hogares que las implementaron para satisfacer sus necesidades presentes y cubrirse frente a riesgos futuros frente a un Estado en retirada.

Por el otro, los Estados de Bienestar incorporaron a las finanzas dentro de sus repertorios de intervención social para cumplir con las metas de las políticas sociales. La promoción del crédito fue una de las estrategias principales, ya que permite financiar el acceso a cuestiones centrales como el consumo, la educación, la salud y la vivienda (Mertens, 2017). El crédito puede funcionar como un *medio* de la política social, efectivizado a través de programas públicos de provisión de créditos de bancos estatales o mediante el subsidio estatal de las tasas de interés. Un ejemplo son los programas de crédito hipotecario que incorporan un subsidio estatal que permite reducir la carga de deuda sobre los hogares de menores ingresos. O bien puede servir como un *sustituto* de la política social clásica, como sucede cuando el crédito al consumo es utilizado por los hogares para acceder a bienes y servicios sociales que no logran costear con sus ingresos corrientes o no son garantizados por el Estado.

La literatura experta dio debida cuenta de la creciente relevancia de los mercados de crédito en los sistemas de bienestar, tanto de los países desarrollados (Fine, 2012; Mertens, 2017;

Trumbull, 2011) como de aquellos en vías de desarrollo (González López, 2018; Lavinias, 2017; Wilkis, 2014). Ahora bien, el uso del crédito no se limitó al ámbito clásico de las políticas sociales, sino que las transformaciones en los modelos de gestión de las políticas públicas y los programas de lucha contra la pobreza allanaron el camino para la intensificación de los vínculos entre la asistencia social y las finanzas. La institucionalización del microcrédito como herramienta de los programas de lucha contra la pobreza, la globalización de las microfinanzas, el giro social de las finanzas, la agenda de la inclusión financiera y el viraje hacia el paradigma de la inversión social, potenciaron la incorporación de una amplia gama de dispositivos financieros en el seno de la política socio-asistencial. En particular, el crédito se adoptó como una herramienta legítima de las políticas asistenciales en conjunto con una creciente variedad de saberes, actores, tecnologías e instrumentos financieros. Uno de los rasgos principales del nexo entre la asistencia social y las finanzas es, justamente, la consolidación del crédito como herramienta de los programas sociales, utilizado para cumplir con las obligaciones estatales en las distintas áreas competentes.

Asimismo, muchas de las lecturas de los estudios sobre financiarización partieron de una comprensión acrítica del crédito y se dedicaron a analizar las formas en que fue promovido o utilizado por los Estados (Soederberg, 2014). Por el contrario, nuestro objetivo consiste en analizar la financiarización de la política asistencial, poniendo el foco de atención en las implicancias de la incorporación de los dispositivos financieros a los programas de asistencia social y sus repercusiones en las modalidades de relación entre el Estado y los ciudadanos. Para ello, partimos de la base de que el crédito no es un instrumento neutral que puede ser extrapolado del sistema financiero al ámbito de las políticas sociales sin repercusiones. Por el contrario, el crédito establece una relación de poder asimétrica cuya introducción como herramienta de las políticas sociales moldea un nuevo tipo de relación entre la cara asistencial del Estado y sus destinatarios.

Esta modalidad novedosa difiere de la relación de derecho identificable en las políticas sociales clásicas cuya orientación es hacia la realización de los derechos sociales que componen la *deuda social* del Estado, en la cual los ciudadanos son acreedores de derechos frente a los cuales el Estado es deudor (Salvia, 2011). Por el contrario, la adopción del crédito y otros dispositivos financieros producen una inversión de la *relación de deuda* entre el Estado y los ciudadanos. En este tipo de políticas, el Estado da respuesta a sus obligaciones en materia de derechos sociales a través de la provisión de créditos, de forma tal que se revierten los términos de la *relación de deuda*: el Estado se posiciona como acreedor y el destinatario se constituye en deudor. Así, la

*deuda social* del Estado es reemplazada por una *deuda financiera* de los destinatarios. En el capítulo V, retomamos y desarrollamos esta cuestión en profundidad.

\*\*\*

A lo largo de este capítulo reconstruimos las principales características del nexo entre los paradigmas de bienestar y las finanzas durante las últimas cinco décadas. Sin embargo, el derrotero de su vinculación no es ni universal ni lineal, sino que sigue diferentes trayectorias y adquiere rasgos específicos en los distintos países. La financiarización de la política social tiene dinámicas y tendencias generalizadas que resultan visibles en las transformaciones de los paradigmas de bienestar imperantes a nivel internacional. No obstante, las diferencias entre los países del Norte y Sur Global, así como las divergencias al interior de este último grupo, deben ser exploradas con mayor profundidad para dar cuenta de las múltiples y diversas implicancias de la imbricación mutua entre las políticas socio-asistenciales y las finanzas en los Estados de Bienestar contemporáneos.

En esa línea, los siguientes capítulos están abocados al abordaje del proceso de financiarización de la política asistencial de Argentina, siguiendo su derrotero a lo largo de cuatro décadas. Para ello, reconstruimos la trayectoria de su financiarización, definiendo etapas en función de los vínculos establecidos entre la asistencia social y el mundo de las finanzas. De este modo, abrimos una ventana de análisis a la financiarización de la política socio-asistencial en un país latinoamericano que nos permite explorar las relaciones entre los paradigmas internacionales de bienestar y las matrices socio-asistenciales locales. A su vez, las dinámicas políticas de la historia argentina resaltan las tensiones y diferencias analíticas entre neoliberalismo y financiarización (Davis & Walsh, 2017)<sup>27</sup>.

A diferencia de lo que sucede en los países centrales, la distinción entre el neoliberalismo y la financiarización resulta pertinente y necesaria para el estudio de los sistemas de protección social latinoamericanos. En particular, es una diferenciación relevante para abordar el cambio de

---

<sup>27</sup>Los estudios sobre financiarización dieron cuenta del estrecho entrelazamiento histórico entre la financiarización y el neoliberalismo. No obstante, estos fenómenos no son homologables ni reducibles entre sí, sino que tienen fundamentos culturales y epistemológicos diferentes y, en ciertos aspectos, opuestos. La imposición de las finanzas y su difusión en múltiples ámbitos ha generado microclimas en el que culturas, epistemologías y prácticas propias del mundo de las finanzas se desarrollan de manera autónoma al neoliberalismo en diversos ámbitos sociales (Davis y Walsh, 2017). Desde nuestro punto de vista, esta distinción resulta crucial para nuestra investigación ya que permite desacoplar ambos fenómenos, abriendo una puerta al análisis del proceso de financiarización en países con proyectos políticos que no responden a la lógica neoliberal ni aplican sus recetas convencionales.



siglo y el ciclo de transformaciones inaugurado por los denominados "gobiernos progresistas" que marcaron el escenario geopolítico latinoamericano de comienzos del siglo XXI (Arditi, 2009). De esta forma, se abre un camino para indagar las características propias que el proceso de financiarización adquirió, por ejemplo, en muchos países latinoamericanos a comienzos del nuevo milenio. En estos procesos, el Estado aumentó su presencia y tuvo un rol sumamente activo que se materializó a través de transferencias condicionadas y políticas sociales activas cuyos modelos de gestión no estaban necesariamente alineados con las recetas neoliberales. Al separar la financiarización de la reproducción del neoliberalismo, se puede indagar con mayor profundidad sobre el rol del Estado y los vínculos entre la asistencia social y el mundo de las finanzas.

Más allá de las particularidades del caso, el análisis de la financiarización de la política asistencial de Argentina significa una oportunidad para reflexionar en torno a la cara asistencial de los Estados de Bienestar en tiempos de financiarización. A través del análisis de los cambios en los esquemas de intervención socio-asistencial del Estado —producto de su entrelazamiento con las finanzas—, exploramos empíricamente las implicancias del establecimiento de una *relación de deuda* entre el Estado-acreedor y el destinatario-deudor. Siguiendo atentamente un proceso lento, gradual y de acumulación transformativa, indagamos sobre la emergencia de una novedosa intervención socio-asistencial del Estado en la cual los saberes, lógicas, actores y dispositivos financieros adquieren un inusitado protagonismo: las *políticas sociales de endeudamiento*.

## Capítulo 2. Una historia de la financiarización de la política asistencial de Argentina

Durante las últimas cuatro décadas, la pobreza y la exclusión social aumentaron su relevancia en el debate público en Argentina. En este contexto, las políticas sociales se consolidaron como un asunto insoslayable de la agenda pública y se constituyeron como un tema clave para decisores políticos, académicos, *think tanks* y organizaciones sociales, entre otros (Uña, Lupica, & Strazza, 2009). La persistencia del deterioro de las condiciones sociales y económicas, que tuvo su etapa más crítica entre 1998 y 2003, estableció a la lucha contra la pobreza como uno de los objetivos prioritarios de la política socio-asistencial (Vinocur & Halperin, 2004). A partir de entonces, el vínculo entre pobreza, desempleo y exclusión social se consolidó como el *quid* de la intervención social del Estado en materia de asistencia social. La política asistencial también se instauró como un tema relevante y recurrente en las investigaciones de científicos sociales y especialistas que abordaron la temática desde una multiplicidad de enfoques.

El estudio de las transformaciones de la política asistencial argentina de las últimas décadas no es una empresa novedosa; por el contrario, ha sido abordado por múltiples especialistas. Las distintas aproximaciones suelen coincidir en el criterio de periodización, estableciendo así un consenso implícito en torno a las distintas etapas de la política social. Si bien la literatura local suele enfatizar tanto los cambios como las continuidades, las etapas están acopladas a los períodos políticos de la historia nacional y sus respectivas coyunturas críticas. Por lo general, los estudios suelen comparar etapas contrastando, por un lado, el modelo de gestión neoliberal de la década del noventa con el período kirchnerista; y, recientemente, el modelo pos-neoliberal del kirchernismo con el modelo impulsado por la alianza Cambiemos que lo sucedió en el gobierno (Alonso & Di Costa, 2015; Andrenacci & Soldano, 2005; Hopp, 2018; Pérez, Brown, & Argentina, 2015).

Para estos estudios, la primera etapa coincide con la transición democrática del gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) que no logró impulsar transformaciones profundas respecto al esquema de políticas sociales y laborales heredado de las dictaduras militares. En el terreno de las políticas asistenciales, la estrategia se orientó a combatir el aumento de la pobreza principalmente a través de programas alimentarios. Tras la crisis hiperinflacionaria que puso un fin anticipado al gobierno de Alfonsín, comenzó la década de reformas neoliberales que abarcó a los gobiernos de

Carlos Menem (1989-1999) y Fernando De la Rúa (1999-2001). Durante esta “década larga”<sup>28</sup>, los especialistas observan un proceso de asistencialización, fragmentación y focalización de la política socio-asistencial a cargo de expertos. La superación de la crisis del 2001 puso fin a este período y, tras dos años de inestabilidad, comenzó una nueva etapa de carácter pos-neoliberal. Los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y los dos mandatos presidenciales de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) instauraron un nuevo modelo de desarrollo que impulsó un ciclo de reformas de la política social y asistencial, durante una nueva década larga: la “década ganada”, como gustan llamar los defensores del kirchnerismo a los doce años de gobierno que contraponen a la “década perdida” de los noventa. La última etapa comenzó con la asunción de la alianza Cambiemos con Mauricio Macri (2015-2019) como presidente, quien impulsó un proceso de reforma del esquema legado por el kirchnerismo.

Los cambios y continuidades en las matrices socio-asistenciales que la literatura identifica nos resultan tanto pertinentes como productivas para comprender determinados aspectos de las transformaciones históricas de las políticas socio-asistenciales del país. A pesar de la atención recibida, la complejidad de la cuestión permite ensayar aproximaciones originales que den cuenta de dimensiones poco exploradas por la literatura. En esa línea, bajo el impulso de la sociología del crédito en América Latina, la literatura especializada abordó el proceso de financiarización de la política social dando cuenta del rol que las transferencias monetarias tuvieron en la expansión de la demanda interna, el incremento de la bancarización y la vinculación de los sectores populares con los mercados financieros formales e informales (Wilkis, 2014). Así, su interés por la financiarización quedó supeditado al efecto potenciador que las prestaciones monetarias tienen sobre las prácticas financieras populares. Sin perjuicio de ello, el estudio sobre la financiarización de la política socio-asistencial debe ampliar su enfoque para captar otras dimensiones relevantes del proceso.

En nuestro caso, el enfoque que adoptamos aborda la financiarización de la política socio-asistencial desde una óptica particular. Por eso, nos centramos en las transformaciones acontecidas producto de la creciente incorporación de saberes, sentidos, lógicas, actores, lenguajes e instrumentos financieros al seno de la asistencia social. En especial, nos focalizamos en las

---

<sup>28</sup>En sintonía con la idea del “largo siglo XIX” (1789-1914) de Hobsbawm, las investigaciones locales establecen el período neoliberal como una “década larga” que comenzó con la crisis hiperinflacionaria de 1989 y se extendió hasta el comienzo de la superación de la crisis de fin de siglo en los primeros años del nuevo milenio (Hintze, 2007).

políticas asistenciales que recurren a la utilización del crédito, cuya adopción posiciona al Estado como acreedor y al destinatario como deudor. Nuestra reconstrucción de la evolución de la política asistencial está encarada desde la óptica de la financiarización, desplegando el derrotero histórico del nexo entre la asistencia social y las finanzas. Para ello, identificamos cuatro etapas del proceso que son establecidas en función de los vínculos entre la matriz asistencial del Estado y el mundo de las finanzas. Partiendo de la recuperación de la democracia, la política asistencial argentina siguió un derrotero particular que se caracterizó por su creciente financiarización. Si bien esta trayectoria muestra un incremento lento y gradual, se trata de un proceso de acumulación transformativa que siguió un recorrido no lineal.

El mundo de la asistencia social tiene una configuración institucional propia y características particulares que permiten la identificación de etapas en el proceso de financiarización de la política asistencial. Las dinámicas y tensiones que recorren esta trayectoria están asociadas con distintos actores, eventos y coyunturas que se encuentran relativamente desacopladas de los tiempos del ciclo político y los cambios de gobierno<sup>29</sup>. La etapización aquí propuesta no pretende brindar descripciones acabadas de las matrices asistenciales de cada época, sino que tiene por objetivo reconstruir los aspectos que resultan clave para analizar los lazos entre las finanzas y los programas sociales. Asimismo, cabe destacar que las políticas que utilizan dispositivos financieros representan una pequeña, aunque creciente, porción de las intervenciones socio-asistenciales del Estado. Sin embargo, su estudio permite comprender cómo se fue transformando el mundo de la asistencia social a partir de innovaciones marginales que incrementaron gradualmente su financiarización.

El abordaje propuesto no contradice ni es incompatible con la tradición de estudios locales sobre la temática, de los cuales nos nutrimos para la reconstrucción histórica y la caracterización de los distintos modelos de gestión. Por el contrario, nuestro análisis busca complementar la historia de estas transformaciones mediante una aproximación diferente que resalta aspectos

---

<sup>29</sup>La investigación de Haney sobre las transformaciones de los regímenes de políticas sociales de Hungría es un claro ejemplo de la productividad de un enfoque que desacople los cambios institucionales de la asistencia social de los cambios político-económicos. Como muestra Haney, la tradición de estudios sobre el Estado húngaro toma, casi automáticamente, la salida del socialismo como un punto de inflexión que establece dos etapas diferentes en la historia del país. Si bien la autora reconoce la importancia de esta transición, rechaza la bifurcación resultante como variable explicativa de todos los procesos sociales del país. Por el contrario, se concentra en analizar los cambios en las formas estatales de concebir la necesidad de los pobres y su encarnación en las instituciones y políticas sociales. En esta línea, propone una periodización alternativa de tres etapas que rompe con el modelo binario y complejiza las tensiones internas del Estado socialista húngaro (Haney, 2002).

inadvertidos por la literatura. En este sentido, el proceso de financiarización de la política asistencial es distinguible, al menos analíticamente, de los cambios y continuidades en los modelos de gestión de la asistencia social. Nuestro objetivo consiste en traer el proceso de financiarización a un primer plano analítico, reponiendo sus coincidencias y tensiones con los modelos de gestión dominantes a lo largo de las cuatro décadas consideradas.

En este capítulo introducimos la perspectiva desde la cual abordamos el proceso de financiarización de la política asistencial de Argentina. Retomando los aportes del institucionalismo histórico, revisamos la “caja de herramientas” que provee y desarrollamos los conceptos que utilizaremos en nuestros posteriores análisis. Luego, comenzamos con el análisis de las dos primeras etapas del caso. Primero, exploramos la etapa inicial, sucedida entre 1983 y 2002, que aquí denominamos “bienes, servicios y subsidios”. Dicho período se caracteriza por las reformas neoliberales y la introducción de políticas focalizadas, fragmentadas y tecnocráticas. A diferencia de la periodización clásica, la primera etapa que proponemos incluye a los gobiernos de Alfonsín, Menem y De la Rúa. Luego, seguimos con la segunda etapa que se dio entre 2002 y 2006, a la cual llamamos “bancarización compulsiva”. Esta comienza tras el estallido social de diciembre del 2001 y se caracteriza por la bancarización compulsiva del creciente universo de titulares de prestaciones sociales que produjo la masificación de los programas de transferencia condicionada de ingresos como estrategia para abordar la crisis socio-económica. Finalmente, concluimos con un análisis del origen y evolución del sector microfinanciero argentino a lo largo de las décadas abordadas en las dos etapas analizadas en este capítulo.

## **1. Los aportes del institucionalismo histórico al análisis de la financiarización de la política asistencial**

La reconstrucción de la evolución de los vínculos entre la asistencia social y el mundo de las finanzas en la Argentina requiere de la adopción de una perspectiva histórica de mediano plazo que permita analizar la intensificación de su nexo a lo largo del tiempo. De este modo, se vuelve posible identificar y desplegar la multiplicidad de eventos, procesos y factores intervinientes en la financiarización de la política asistencial, dando cuenta de los cambios, continuidades y rupturas. Asimismo, permite ampliar el rango de análisis, desplazando la atención de un organismo estatal específico, por caso el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, hacia los entramados que

configuran arenas institucionales en la que participan una multiplicidad de actores estatales y extraestatales como es el caso de la asistencia social. El lapso temporal considerado, la superposición de eventos y procesos históricos intervinientes y la complejidad del entramado socio-institucional en el que se despliegan las políticas asistenciales, demanda la implementación de un enfoque que brinde elementos analítico-conceptuales y metodológicos propicios para recrear una extensa y densa trayectoria institucional.

El Institucionalismo Histórico<sup>30</sup> no es ni un enfoque teórico ni una metodología específica, sino una perspectiva de investigación que provee una “caja de herramientas” analíticas para examinar la influencia de los procesos temporales y eventos históricos en el origen y devenir de las instituciones que gobiernan las relaciones sociales, económicas y políticas (Fioretos et al., 2016). A diferencia de otros enfoques de las ciencias sociales, adopta una orientación histórica que apunta a dilucidar empíricamente el rol de las instituciones (Steinmo, 2008). Entre sus principales rasgos, Pierson y Skocpol destacan tres: 1) la construcción de una agenda sustantiva que busca abordar cuestiones amplias y de interés público; 2) las explicaciones brindadas toman en serio al tiempo y la secuencia de los sucesos en los procesos de cambio; y 3) los análisis sobre contextos macro que formulan hipótesis multicausales sobre los efectos combinados de las instituciones y los procesos. La conjunción de estos rasgos da cuenta de las poderosas contribuciones que el enfoque hace para la comprensión del gobierno, la política y las políticas públicas (Pierson & Skocpol, 2008, p. 9).

El Institucionalismo Histórico se concentra en el estudio de las relaciones entre eventos históricos y analiza los mecanismos intervinientes en la evolución de las instituciones, en especial, para dar cuenta de las distintas modalidades de cambio institucional. Distinto a otras versiones del nuevo institucionalismo<sup>31</sup>, la aproximación histórica parte del hecho que “la historia importa” porque afecta y moldea las creencias, los valores y las preferencias de los actores (Steinmo, 2016). En esta dirección, se aboca a superar una serie de limitaciones propias de aquellos enfoques institucionalistas centrados en la permanencia e inercia institucional, habitualmente explicadas con

---

<sup>30</sup>Si bien el nombre con el que fue designado se acuñó a principios de la década del noventa, existe una larga tradición de estudios sobre política que pueden identificarse claramente con los principales postulados de la perspectiva (Steinmo, 2008). Entre los antecedentes más destacados, se suelen mencionar desde *La Gran Transformación* de Polanyi hasta el trabajo de Skocpol *Los Estados y las revoluciones sociales* o el clásico *¿Continúa el siglo del corporativismo?* de Schmitter.

<sup>31</sup>El “nuevo institucionalismo” es una etiqueta utilizada para designar a un conjunto de abordajes analíticos surgidos en el campo de la ciencia política. La literatura experta reconoce tres aproximaciones distintas: el institucionalismo histórico, el institucionalismo sociológico y el institucionalismo del rational choice (P. Hall & Taylor, 1996).

las nociones de trayectoria dependiente (*path dependency*) y equilibrio puntuado (*punctuated equilibrium*)<sup>32</sup>. Como señala Capoccia (2016), la versión histórica del institucionalismo efectúa dos importantes correcciones. Por un lado, brinda un andamiaje teórico-analítico para explicar procesos de cambio endógeno frente al excesivo énfasis en la relevancia de los shocks exógenos como variable explicativa del cambio institucional. Por el otro, subraya la centralidad de la agencia para corregir los abordajes abstractos que sobredimensionan la inercia y rigidez de las instituciones.

Entonces, ¿qué es lo que vuelve al Institucionalismo Histórico atractivo para estudiar el proceso de financiarización de la política asistencial? Dentro de este joven, pero prolífero abordaje, destacamos una serie de conceptos que nos permitirán analizar las múltiples causas de las transformaciones de la política asistencial en los últimos cuarenta años. Dichos conceptos permiten atender tanto a la temporalidad de la secuencia de los procesos y eventos, como a las dinámicas endógenas de las configuraciones institucionales y las características de los distintos agentes intervinientes.

En primer lugar, los debates en torno a este tipo de cambio institucional ponen de manifiesto que no es suficiente identificar los eventos relevantes en un proceso histórico y analizarlos como variables sincrónicas. Por el contrario, es necesario analizar la secuencialidad de los sucesos, considerando la temporalidad de las relaciones entre ellos. Tomando como punto de partida la famosa frase de Tilly—“El cuándo suceden las cosas en una secuencia, afecta la forma en que suceden” (Tilly, 1984, p. 14)—, distintos autores se dedicaron a elaborar conceptos y métodos para analizar los mecanismos intervinientes en los procesos de cambio<sup>33</sup>. Las innovaciones más recientes en este campo proveen evidencia empírica y andamiajes analíticos para abordar procesos históricos que no cumplen con las características de una secuencia auto reforzada y signada por una trayectoria dependiente. Por el contrario, dan pautas para analizar

---

<sup>32</sup>Inicialmente, los trabajos de esta índole se concentraron en explicar cómo las instituciones y las políticas públicas contribuyen a la estructuración del comportamiento político y social, mientras que los trabajos más recientes viraron hacia un análisis de los procesos de cambio institucional y, particularmente, sobre el cambio institucional endógeno y gradual (Capoccia, 2016).

<sup>33</sup>Dentro de la literatura especializada, Pierson (2000) identifica tres formas principales de argumentación secuencial: a) aquellas que enfatizan la dependencia de la trayectoria dado la naturaleza auto-reforzada de las secuencias, b) las que hacen hincapié en los vínculos causales entre eventos secuenciales y c) aquellos que analizan la coincidencia entre eventos habitualmente sin relación o la irrupción de un determinado evento en un proceso social en desarrollo en determinadas coyunturas históricas.

trayectorias que vinculan múltiples eventos y procesos, ya sea con relaciones causales entre sí o por coincidencia histórica de los acontecimientos (Pierson, 2000).

En segundo lugar, provee una orientación macroscópica que se interesa por procesos, factores causales, casos y arreglos institucionales de gran escala. Los análisis históricos comparativos se concentran en macro procesos de larga duración que otros enfoques consideran empíricamente intratables (Mahoney & Thelen, 2015). Los institucionalistas históricos reconocen la importancia de las instituciones en los resultados de los procesos políticos, debido a su rol en la definición de las reglas de juego<sup>34</sup> (Steinmo, 2016). El estudio de las transformaciones institucionales, particularmente las modificaciones en la estructura estatal y los cambios en las coaliciones sociales de poder, contribuye a reponer el proceso sociopolítico general en el cual se inserta el proceso analizado (Conran & Thelen, 2016). En esa línea, remarcan la necesidad de analizar las configuraciones y los arreglos institucionales históricamente situados para rastrear la influencia de eventos anteriores en dichas configuraciones y en los resultados obtenidos. Asimismo, resaltan 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, destacan 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).

En tercer lugar, las innovaciones del institucionalismo histórico 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. En este sentido, 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<sup>35</sup> (Streeck & Thelen, 2005). En estos procesos de cambio, los actores despliegan múltiples estrategias según sus

---

<sup>34</sup>En términos generales, los institucionalistas históricos definen a las instituciones como reglas, ya sea formales o informales, que moldean los comportamientos de los actores.

<sup>35</sup>Streeck y Thelen (2005) proponen cinco mecanismos de cambio transformativo: 1) Desplazamiento (*displacement*): el surgimiento de nuevos modelos institucionales cuestionan y reemplazan a los previos; 2) Estratificación (*layering*): los reformadores introducen cambios marginales y complementarios que van ganando progresiva relevancia y terminan generando cambios profundos; 3) Deriva (*drift*): bajo la apariencia de estabilidad, se producen cambios por la generación de una brecha entre los diseños normativos y su implementación, producto de condiciones sociales cambiantes; 4) Conversión (*conversión*): Las instituciones se mantienen pero son reorientadas a nuevas metas, funciones y objetivos; y 5) Agotamiento (*Exhaustion*): los procesos de cambio sientan las bases de la destrucción de las instituciones mismas.



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

En síntesis, el Institucionalismo Histórico es una perspectiva analítica y metodológica que nos brinda una “caja de herramientas” productiva para identificar, analizar y rastrear las relaciones entre las múltiples causas y eventos de un proceso de cambio lento, gradual, pero transformativo, como es la financiarización de la política asistencial argentina. Estas herramientas habilitan una reconstrucción original de la evolución de la asistencia social pública, resaltando aspectos que quedaron inadvertidos por otro tipo de aproximaciones al tema. A lo largo de este capítulo y los dos siguientes, utilizaremos dichas herramientas para analizar la imbricación entre la asistencia social y las finanzas en la Argentina desde la recuperación de la democracia.

## **2. Primera etapa: Bienes, servicios y subsidios (1983-2002)**

La etapa comienza con la recuperación de la democracia en 1983 y se extiende hasta el final de la crisis desatada en 2001, la cual puso un freno al proyecto político neoliberal que imperó en Argentina desde la dictadura cívico-militar iniciada en 1976. Este período abarca una extensión temporal considerable en la que se suceden tres gobiernos. Comienza con la transición democrática del gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) que, empujado por la crisis hiperinflacionaria, entregó anticipadamente el poder a Carlos Menem (1989-1999). Tras los dos períodos de Menem, en los cuales se emprendió una reforma y ajuste estructural del Estado, Fernando De la Rúa asumió como presidente (1999-2001). El gobierno de la Alianza cumplió sólo con dos años de mandato debido al severo deterioro socio-económico y al estallido social de diciembre de 2001 que culminó con la renuncia del presidente y desencadenó una severa crisis institucional. En el 2002, el gobierno temporal de Duhalde logró estabilizar la situación económica y adoptó una estrategia de masificación de los programas de transferencia condicionada de ingresos (PTCI) para contener el fuerte aumento de la pobreza.

Durante la primera década del período, la pobreza se consolidó como la nueva “cuestión social” de la Argentina democrática y el bienestar material de los sectores populares pasó a formar parte de la deuda social histórica que la nueva etapa democrática se debería ocupar de saldar. En

este marco, se produjo una progresiva diferenciación y autonomización de la salud y la asistencia social, las cuales antes componían un mismo campo de intervención cuyos complejos vínculos se remiten a la génesis histórica de lo social como categoría de intervención pública. Como afirma Giorgi, su consolidación como categorías separadas conllevó una: “progresiva diferenciación entre saberes expertos, perfiles de los cuadros de gobierno, lógicas de intervención, interlocutores fuera del Estado, autarquía presupuestaria, autonomía de gestión, horizontes discursivos, y oficinas estatales de distinta jerarquía” (Giorgi, 2014, p. 147).

Una vez estabilizada como área de intervención con su respectivo andamiaje institucional, la política asistencial sufrió profundas reformas que respondieron tanto a tensiones propias de la arena institucional como de la coyuntura política. Más allá de los cambios y continuidades de las líneas de asistencia social en esos casi veinte años, su fisionomía fue moldeada, principalmente, por las reformas impulsadas por Eduardo Amadeo en su gestión al frente de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. El modelo de gestión *managerial*, con un diseño programático focalizado y asistencialista, impulsado por el equipo de Amadeo, sentó las bases de lo que la literatura especializada local toma como paradigma de las políticas socio-asistenciales neoliberales (Álvarez Leguizamón, 2001; Andrenacci & Soldano, 2005).

En lo que respecta a los vínculos entre la asistencia social y el mundo de las finanzas, a partir de los primeros años de la década del noventa se comenzaron a desarrollar las primeras políticas que adoptaron dispositivos financieros. Mientras las experiencias pioneras de la década de los ochenta fueron impulsadas por la sociedad civil y, en menor medida por la banca pública, teniendo como objetivo proveer financiación a los microempresarios; en la década del noventa se produjeron las primeras experiencias estatales, fragmentadas e intermitentes, de promoción del microcrédito orientado a los desocupados y microemprendedores. El microcrédito fue incorporado como una herramienta de los primeros planes sociales impulsados por el menemismo, pero obtuvieron malos resultados de gestión y escaso nivel de recupero de los fondos. Las experiencias fueron tan poco exitosas que la gestión Amadeo decidió apoyar y promover las microfinanzas, pero creando un andamiaje institucional por fuera de la órbita de la política asistencial. Así, a marcha y contra marcha, se tendieron los primeros puentes, endebles y esporádicos, entre el mundo de la asistencia social y el de las finanzas.

## 2.1. Del Programa Alimentario Nacional al Programa Solidario Federal (1983-1994)

El gobierno del radical Raúl Alfonsín marcó el inicio de una nueva etapa política en la Argentina y su mandato estuvo signado por las vicisitudes de una transición democrática después de quince años de dictadura cívico-militar. El gobierno radical promovió una reforma del Estado, promulgada por la Ley Nacional 23.023, mediante la cual se institucionalizó la propuesta de organización de la política social proveniente del ala técnica del partido gobernante. Con esta reorganización, se fusionaron las carteras de salud y bienestar social en el Ministerio de Salud y Acción Social<sup>36</sup>. La nueva estructura institucional reforzó la constitución de las políticas de salud y de asistencia social como un campo unificado de intervención estatal signado por la predominancia de una visión técnica y la conducción de cuadros dirigentes con formación en medicina (Giorgi, 2014)<sup>37</sup>.

En sus discursos públicos, Alfonsín presentaba a la recuperación de la democracia como el primer paso necesario para comenzar una reparación moral, social y material de los sectores populares que venían fuertemente golpeados por la dictadura cívico-militar. En esos años, se sentaron las bases de la construcción de la nueva “cuestión social” y de la “lucha contra la pobreza” que se volvieron centrales a mediados de la década del noventa. En un proceso de tres pasos, la “pobreza” y el desempleo se constituyeron como *datos* de la realidad. Los “pobres”, entonces, se establecieron como los destinatarios de las nuevas políticas asistenciales, transformando la concepción clásica de las políticas sociales e impulsando las estrategias de “lucha contra la pobreza” que dominaron la intervención social del Estado en esta etapa. Los tres pasos fueron la modificación de la matriz asistencial del Estado, el comienzo de la medición estadística oficial de la pobreza<sup>38</sup> y la conformación de un grupo de expertos en políticas (Vommaro, 2011).

En primer lugar, la puesta en marcha del *Programa Alimentario Nacional* significó un reconocimiento estatal del problema de la pobreza que, para finales de la dictadura, se había convertido en una problemática social ineludible. En segundo lugar, el aumento del desempleo y

---

<sup>36</sup>El ala política del alfonsinismo promovía la unificación de las carteras de trabajo y acción social en un mismo ministerio. Sin embargo, no tuvieron éxito. La reforma creó ocho ministerios nacionales, concretando la separación entre el Ministerio de Salud y Acción Social y el Ministerio de Trabajo (Giorgi, 2014).

<sup>37</sup>El análisis sobre las élites de funcionarios que detentaron cargos de alta responsabilidad en la gestión de políticas asistenciales que realizó Giorgi en su tesis doctoral demuestra que, durante el gobierno de Alfonsín, los cuatro ministros la cartera social eran médicos con algún grado de compromiso político con el radicalismo.

<sup>38</sup>El primer informe oficial sobre la pobreza en Argentina fue publicado por el INDEC en 1984, bajo el título *La pobreza en Argentina* (INDEC, 1984).

la pobreza obligaron a organismos estatales a medir y monitorear sistemáticamente los niveles de pobreza. Así, a mediados de la década del ochenta, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) realizó las primeras estimaciones oficiales y estableció las bases de la metodología de medición de la pobreza<sup>39</sup> (Arakaki, 2011). Por último, el nuevo escenario social requería de un grupo de expertos capaces de articular, por un lado, con los organismos multilaterales a cargo del diseño y financiación de los programas sociales; por el otro, con las necesidades de implementación territorial de la política asistencial en la cual las redes políticas y las redes de expertos desempeñaron un rol clave. Así, se comenzó a configurar un espacio de *expertise* de políticas socio-asistenciales que se terminó de consolidar una década después (Vommaro, 2011).

En materia de políticas asistenciales, los programas alimentarios ocuparon un lugar central dentro de las políticas sociales de la década del ochenta. Esta preferencia por la asistencia alimentaria se dio en un marco de retiro del Estado de los programas de vivienda e infraestructura pública y un marcado deterioro de los ingresos de los trabajadores (Barberena & Montaña, 2003). De los programas implementados, el más destacado fue el *Programa Alimentario Nacional*, popularmente conocido como la Caja PAN debido a las cajas de alimentos que se repartían en el marco del programa. Este programa representó una notoria innovación para la época por dos motivos principales. Por un lado, fue la primera intervención estatal masiva y significativa en materia de asistencia alimentaria focalizada hacia los hogares pobres en décadas (Vaccarisi, 2005). Por el otro, el PAN requería de un manejo político adecuado, pero también de una gestión técnica. La creciente influencia de los expertos ya se puede notar en el diseño mismo del programa. El PAN se diseñó como un programa focalizado de distribución de recursos para poblaciones en condición de pobreza extrema que eran identificadas por el “mapa de emergencia social” que los expertos construyeron con base en los indicadores del censo de 1980 (Vommaro, 2011). Esta iniciativa sentó las bases sobre las que se diseñaron, ya sea por imitación o diferenciación, los programas alimentarios de la década del noventa. Asimismo, encendió las primeras alarmas sobre las consecuencias de las transformaciones económicas impulsadas por la dictadura y de la emergencia de un nuevo sujeto: los “nuevos pobres”.

---

<sup>39</sup>Las primeras estimaciones oficiales fueron realizadas por el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) con base en datos del censo de 1980. Para finales de la década, se establecieron las bases para la estimación y medición mediante el método de la línea de la pobreza y, a comienzos de la década del noventa, se estableció una metodología definitiva para la estimación de la pobreza por ingresos con información proveniente de la Encuesta Permanente de Hogares (Arakaki, 2011).

La profundización del deterioro de las condiciones socio-económicas, que alcanzó su pico con la crisis hiperinflacionaria y los saqueos de 1989, adelantaron la entrega del mando presidencial de Alfonsín a Menem. El gobierno entrante, que administró el país durante toda la década del noventa, emprendió un profundo proceso de reformas estatales de cuño neoliberal orientadas a la reconversión de la economía nacional en una economía de mercado y a la reducción del déficit fiscal. Con este plan, el gobierno Menem impulsó cambios que consistieron, principalmente, en la reestructuración del Estado, el ajuste del gasto público, la privatización de empresas públicas, la desregulación de mercados y la descentralización de la provisión de servicios públicos a niveles subnacionales de gobierno (García Delgado, 1997). Este proceso de reformas también afectó severamente a las políticas sociales, impactando en la matriz política que sustentaba el sistema de protección social del país. La reforma de la matriz asistencial del Estado se implementó con fuerza tras la creación de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación y, en particular, con la gestión de Eduardo Amadeo (1994-1998).

En los primeros años del gobierno menemista, la política socio-asistencial no fue una prioridad, sino que se la mantuvo con un perfil bajo dada la intención de evitar que la pobreza acaparara la agenda pública. Asimismo, la estructura a cargo de la asistencia pública fue altamente inestable debido a los constantes cambios institucionales producto de la creación, eliminación y reformas del área, así como a la alta rotación de funcionarios que se prolongó hasta la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Giorgi, 2014). Aunque los programas sociales no marcaban la agenda política del gobierno ni dominaban la discusión pública, en aquellos años, el Estado ejecutó el primer plan social que incorporó el financiamiento de microemprendimientos como una línea de acción: el *Programa Solidario Federal* (comúnmente denominado *PROSOL*).

Creado en 1992 por el Decreto 275<sup>40</sup>, el programa reconocía las consecuencias de las transformaciones socio-económicas del país y hacía un llamado a trabajar para resolver la “cuestión social” en tanto se consideraba que:

”la pobreza constituye un problema nuevo, sin precedentes inmediatos en la memoria colectiva. En el país siempre ha habido marginales y carenciados, pero los problemas planteados por la pobreza en la actualidad no son comparables con los de épocas anteriores” (Decreto 275: 3-4).

---

<sup>40</sup>Decreto PEN 275/1992, Boletín Oficial de la República Argentina, 06 de febrero de 1992.

El carácter novedoso y agravante de esta “cuestión social”, según el diagnóstico esbozado, radicaba en que los pobres no sólo habían aumentado considerablemente su volumen (“nunca hubo tantos pobres como ahora”), sino que se trataba de “nuevos pobres” (“perfiles individuales, valores profesionales y aspiraciones de vida muy diferentes a las típicas de la pobreza estructural”) que se encontraban concentrados geográficamente en los centros urbanos (“ahora también habitan en los mismos barrios”)<sup>41</sup>. El surgimiento de esta “nueva pobreza” también era reconocido por los investigadores locales que se dedicaron a analizar aquel fenómeno de empobrecimiento (Minujin, 1992; Minujin & Kessler, 1995)

El *PROSOL* estaba estructurado en torno a cinco ejes sustantivos y buscaba equilibrar los esquemas asistencialistas con programas promocionales del desarrollo social<sup>42</sup>. Para eso, contaba con cinco líneas de acción, de las cuales nos interesa destacar las dos que recurrieron a dispositivos financieros para su implementación, esto es, el desarrollo de polos productivos y la financiación de microemprendimientos. El programa contemplaba la creación de un fondo de inversión social que financiaba la entrega de aportes tanto reintegrables como no reintegrables para la promoción de la producción de los sectores populares. Los polos productivos se componían de tres centros de producción (una bloquera, una fábrica de pastas y un horno comunitario de pan) que estaban manejados por organizaciones sociales con inserción en los barrios más golpeados. Los microemprendimientos de bienes y servicios seguían atados a una visión centrada en la microempresa, por lo cual debían ser emprendimientos productivos que emplearan entre 5 y 15 personas y requieran una inversión inicial de USD50.000. Esta definición de microemprendimiento, entendido como microempresa, fue perdiendo peso con la recepción y difusión de la metodología de microcrédito *Grameen*, y con la proliferación de instituciones de microcrédito que se dio unos años después de la discontinuación del programa en 1996.

Si bien el *PROSOL* fue la primera experiencia estatal, desarrollada en el ámbito institucional de la asistencia social, que pudimos detectar que recurrió al microcrédito como herramienta para una de sus líneas de acción; la experiencia fue un fracaso, tal como lo evidenció el casi nulo nivel de recupero de los fondos. Los factores que explican su fracaso son diversos y

---

<sup>41</sup> Las tres referencias textuales citadas en este párrafo fueron extraídas del documento anexo del Decreto 275, en el cual se presentó el proyecto del *PROSOL*.

<sup>42</sup> Los cinco ejes eran: enfoque integral, equilibrio entre asistencialismo y promoción, fortalecimiento de las organizaciones de base, utilización de la capacidad ociosa y focalización agregada. En cuanto a las líneas de acción, proponía trabajar sobre: a) polos productivos, b) desarrollo comunitario integral, c) huertas, granjas y minifundios, d) microemprendimientos productivos y e) fortalecimiento institucional.

van desde acusaciones cruzadas de imponer criterios políticos por sobre los de gestión y malversación de fondos, hasta aspectos más técnicos como la dispersión geográfica de los beneficiarios, la heterogeneidad de proyectos financiados, el desinterés de las provincias y municipios por aplicar y reinvertir los recursos, la falta de estudios de factibilidad técnica de los proyectos financiados, la recesión económica, la baja capacidad de compra y una falta de control y seguimiento por parte del Ministerio de Salud y Acción Social (López, 2003). En este sentido, el *PROSOL* funcionó como un ejemplo negativo que contribuyó a modelar el esquema de promoción de las microfinanzas que impulsó Amadeo.

## **2.2. La asistencialización de la política social: De la Secretaría al Ministerio de Desarrollo Social (1994-2002)**

El *Plan Social* que lanzó el gobierno de Menem en 1993 dejó en claro que la pobreza era una cuestión que, por su crecimiento y profundización, no podía continuar excluyéndose de la agenda política. Si bien el *Plan Social* no estuvo diseñado de manera consistente e integrada, ya que compendia una serie de programas independientes, delineó los principios que guiaron la posterior reforma de la política asistencial. En el lanzamiento público del Plan, el entonces presidente Menem manifestó “la decisión estratégica de asumir una opción preferencial por los pobres” y presentó las características más destacadas de la iniciativa: a) el “federalismo social”, es decir, la descentralización de la ejecución de los programas sociales a los gobiernos subnacionales; b) la instauración de una “auditoría social” a cargo de ONGs; c) la implementación de “auditorías técnicas” para el seguimiento de la aplicación de los fondos a cargo de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN); y d) la coordinación a cargo de un “gabinete social” (Lo Vuolo et al., 1999, pp. 175–176)

En un contexto de creciente conflictividad social y en consonancia con las recomendaciones de las cada vez más influyentes agencias de desarrollo y organismos multilaterales, el gobierno propulsó una reforma del área de asistencia social. De acuerdo a Lo Vuolo et al (1999), los principios que guiaron la reforma estatal afectaron al esquema de protección social y repercutieron sobre las formas de combatir la pobreza. Estos principios se basaban en: a) la segmentación de las necesidades y demandas sociales de cada grupo social; b) la reconceptualización de los bienes públicos y privados para incluir áreas sociales en las lógicas

mercantiles; c) la exclusión de los grupos sociales sin capacidad de demanda de las principales instituciones de política social; d) la proliferación de programas asistenciales como respuesta a los problemas sociales, e) la privatización de la administración y gestión de los servicios sociales; f) la implementación de un sistema de recaudación tributaria basado en impuestos regresivos y de base universal; y g) un incremento de la desintegración entre la carga tributaria y los beneficios personales provistos por las políticas sociales (Lo Vuolo et al, 1999: 191-192).

El proceso de reforma produjo los cambios más profundos en el complejo de la política social desde la consolidación del Estado social en la década del cuarenta (Andrenacci & Falappa, 2009). Este proceso manifestó dos tendencias principales. Primero, la privatización de áreas claves de la política social, como la seguridad social, generó una dualización permanente entre quienes accedían al mercado y sus beneficios asociados (jubilaciones, obra social, pensiones, etc.) y aquellos que no lograban insertarse al mercado laboral formal, ya sea por la informalidad de su labor o por estar desempleados. Segundo, se produjo una marcada asistencialización de la política social producto de la proliferación de programas compensatorios enfocadas en los segmentos más vulnerables de la población. La “cuestión social” sufrió, así, una doble transformación. Por un lado, se produjo un desplazamiento desde un esquema sustentado en una consideración global de la sociedad hacia uno focalizado en los sectores más pobres. Por el otro, se efectuó una simplificación de la cuestión social, en la cual la asistencia pública debía compensar a quienes perdieron el acceso a sus derechos sociales básicos (Beltramino et al., 2003). Como resultado, la política social padeció una drástica reducción de sus objetivos en cuanto quedó enfocada a la atención de situaciones de pobreza extrema, en detrimento de otras metas más amplias como la reducción de incertidumbre o la redistribución de ingresos (Lo Vuolo et al., 1999).

En ese marco de profundas transformaciones fue que, en 1994, se creó la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación (SDSN)<sup>43</sup>. Su creación marcó un giro en la concepción y tratamiento de la pobreza, el cual se alineó con el enfoque de desarrollo humano promovido por los organismos internacionales para poner un “rostro humano” a las políticas de desarrollo y paliar las consecuencias de los programas de ajuste estructural impulsados en el auge del Consenso de Washington (Álvarez Leguizamón, 2001). Asimismo, la incorporación de profesionales a la SDSN dio una impronta gerencial a una burocracia asistencial que solía seguir un modelo clásico de

---

<sup>43</sup>A diferencia de las distintas secretarías que antecedieron a la Secretaría de Desarrollo Social, esta última pasó a depender directamente de Presidencia de la Nación.



asistencia social (Salerno, 2019). En esa sintonía, el presidente Menem consideró públicamente a la nueva secretaría como una forma de saldar la deuda social del Estado, pero sin que esto implicara un incremento del gasto, sino una inversión eficiente (Giorgi, 2014: 190). Los principales lineamientos del área consistieron en conseguir la eficiencia, eficacia y transparencia del gasto social; la focalización de los programas; el control y fortalecimiento de la comunidad; y la integración con los tres niveles de gobiernos (Cortés & Kessler, 2013).

El titular más relevante de la SDSN fue Eduardo Amadeo, quien ocupó el cargo desde julio de 1994 hasta mayo de 1998. Antes de asumir como secretario, Amadeo, que era economista de profesión y tenía ya una larga trayectoria política y militante en el peronismo bonaerense, no poseía experiencia en el campo de las políticas sociales<sup>44</sup>. Entre diciembre de 1993 y marzo de 1994, Amadeo pasó cuatro meses estudiando sobre el tema en Washington, financiado por el Woodrow Wilson Center. Según nos referenció<sup>45</sup>, durante esta estadía se interiorizó en el nuevo paradigma de gestión de la política social y comenzó a interesarse fuertemente por el mundo de las microfinanzas.

La gestión de Amadeo al frente de la SDSN es considerada por los especialistas como el paradigma de las políticas sociales neoliberales<sup>46</sup> (Beltramino et al., 2003; Soldano y Andrenacci, 2005). Tal como se expresó el *Plan Social* presentado en 1995, este modelo de gestión de carácter gerencial, técnico y profesional, tenía por objetivo alcanzar la eficiencia, eficacia, equidad y transparencia de las políticas sociales a fines de racionalizar el gasto social público. Para eso, se propusieron cinco principios: a) focalización de la población beneficiario; b) integralidad de los programas para evitar la fragmentación y superposición; c) sustentabilidad a mediano y largo plazo; d) establecimiento de metas y mecanismos de control y evaluación de los programas y; e) fortalecimiento de la comunidad a través del trabajo en conjunto con la sociedad civil (Giorgi, 2014).

---

<sup>44</sup>Amadeo tenía una larga trayectoria de militancia política en las filas del justicialismo bonaerense, primero ligado al espacio de Antonio Cafiero y luego al de Eduardo Duhalde. También fue presidente del Banco Provincia (1987-1991) y, en 1991, asumió como diputado nacional (Giorgi, 2014).

<sup>45</sup>Entrevista con Eduardo Amadeo, 21 de julio de 2020.

<sup>46</sup>A pesar del claro matiz neoliberal del modelo de gestión de las políticas asistenciales, es interesante señalar que Amadeo y su equipo difícilmente puedan catalogarse como neoliberales. Para poder comprender este proceso, es fundamental señalar que las “afinidades entre el principio de subsidiariedad de la Doctrina Social de la Iglesia –la mayoría de ellos provenía de una socialización católica– y la pauta de descentralización y delegación del Estado propias del Neoliberalismo, permiten comprender las bases sociales de este proceso” (Giorgi, 2014: 192).

### 2.2.1. Asistencia social y microcréditos: las primeras experiencias estatales

Tras la conformación de la SDSN, se desarrollaron dos iniciativas estatales en materia de microcrédito que establecieron los lineamientos de la intervención social del Estado en la materia, estas son la creación del *Programa de Desarrollo Local* (PRODEL) y la constitución del Fondo de Capital Social S.A (FONCAP). La estrategia de descentralización adoptada marcó dos áreas diferenciadas con sus respectivas orientaciones y metodologías. Esto produjo una dualización de la intervención estatal respecto a las microfinanzas que se mantuvo vigente, aunque con variaciones, durante todo el período abordado en esta investigación. De este modo, se establecieron dos líneas de trabajo: a) el *PRODEL*, desarrollado desde la SDSN, que se implementó de manera conjunta con los municipios; b) FONCAP, constituido como una sociedad anónima con participación estatal, fuera de la estructura institucional, que fue diseñado para funcionar como una institución de segundo piso con el fin de brindar financiamiento a instituciones de microfinanzas.

El *PRODEL*, creado en 1996, funcionó en el Área de Crecimiento Regional y Comunitario de la Secretaría de Políticas Sociales y, luego, fue continuado por el *Programa REDES*. Tenía por objetivo promover el desarrollo local a través del otorgamiento de créditos y capacitación para emprendimientos productivos, comerciales o de servicios en municipios con menos de 100.000 habitantes. Para eso, el Estado Nacional brindaba a los municipios inscriptos un aporte no reembolsable que debía utilizarse para constituir un Fondo de Desarrollo Solidario, a completarse con aportes propios (Chidiak & Bercovich, 2004). Esta línea de acción fue diseñada e impulsada activamente desde una agencia estatal, la SDSN, y requirió de un rol activo del Estado en sus tres niveles. La conformación de los Fondos de Desarrollo Solidario permitió que el Estado, en su nivel municipal, se consolidara como una fuente de financiación alternativa a las más tradicionales, como la banca pública y privada. Así, la gestión del *PRODEL* contribuyó a que el Estado se posicionara como acreedor de los microempresarios que accedían al programa social.

El FONCAP, creado en 1997, es un fondo destinado a brindar asistencia crediticia, técnica y capacitación a instituciones microfinancieras y microempresarios<sup>47</sup>. El FONCAP fue

---

<sup>47</sup>Al momento de escribir este capítulo, el FONCAP se mantiene activo como uno de los principales fondeadores locales de las instituciones de microfinanzas. En el 2019, el Banco de la Nación Argentina compró la totalidad del paquete accionario del fondo.

constituido como una sociedad anónima con participación pública y privada, cuya composición accionaria se repartió entre el Estado (49%), Acción Internacional<sup>48</sup> (45,5%) y la Fundación Emprender<sup>49</sup> (5,5%) (Crouzel, 2009). El FONCAP es el administrador del Fondo Fiduciario de Capital Social, creado por el Decreto N° 675/97<sup>50</sup>, que se compuso de recursos provenientes del presupuesto público y de la Lotería Nacional, de créditos de organismos internacionales y de donaciones o legados (López, 2003). A diferencia del *Programa Social Agropecuario* (PSA) o el *PRODEL*, el FONCAP se estableció por fuera del andamiaje institucional de la asistencia social estatal. Si bien el Estado era el segundo accionista mayoritario y poseía una acción de oro, el entonces Secretario de Desarrollo Social, Amadeo, decidió formar el principal fondeador del sector microfinanciero local por fuera de la órbita del Estado.

En una entrevista que le realizamos, Amadeo nos contó que la idea de crear el FONCAP se comenzó a gestar en su estancia en el Woodrow Wilson Center, en la cual pudo profundizar sus conocimientos y consolidar su interés por las microfinanzas. La novedosa iniciativa empezó a tomar forma en los primeros años de su conducción de la SDSN. Aprovechando uno de sus viajes a Nueva York por motivos de gestión, Amadeo envió un fax al presidente de Acción Internacional para pedirle una reunión y contarle su propuesta. El encuentro dejó una buena impresión en ambos y sentó las bases para la concreción del proyecto, el cual contó con la asesoría de un prestigioso estudio de abogados para desarrollar la compleja infraestructura jurídica requerida por un proyecto de esta índole. Consultado por los motivos por los cuales decidió desarrollar el FONCAP por fuera de la órbita de la SDSN bajo la forma de una sociedad anónima, Amadeo nos dio una respuesta concisa y contundente: evitar la politización de los fondos y lograr la sustentabilidad de la institución. La fallida experiencia del *PROSOL* convenció a Amadeo de que el manejo de los fondos públicos para programas de microcrédito estaría condenado al fracaso si se continuaba

---

<sup>48</sup>Fundada en 1961, Accion Internacional es una ONG pionera en las microfinanzas que se dedica a ofrecer servicios financieros para los pobres. Ver: <https://www.accion.org/about/what-is-accion>

<sup>49</sup>Emprender fue un programa privado, impulsado y creado por un grupo de empresarios, que estaba destinado a apoyar y financiar microemprendimientos productivos. Comenzó su operatoria en 1991, lo cual lo posiciona como la ONG más antigua del sector. Según referentes del sector que entrevistamos, Emprender debió cancelar su operatoria y cerrar debido a la imposibilidad de solventar los costos de operación, dada la dispersión de sus clientes, y por la presión impositiva de la AFIP, en un contexto de crisis socio-económica aguda. La suma de problemas financieros, de gestión y judiciales, vinculados a una causa de malversación de fondos en la cual se acusa al FONCAP de haber brindado fondos a Emprender para que salde deudas bancarias que no fueron devueltos, la ONG se disolvió en 2002. Sobre la causa judicial que involucró a Amadeo y Rodríguez Larreta, entonces titular del FONCAP, ver: <https://www.nuevacidad.com.ar/notas/201604/25352-esqueletos-en-el-ropero.html>

<sup>50</sup>Decreto PEN 675/1997, Boletín Oficial de la República Argentina, 21 de julio de 1997.

imponiendo criterios políticos por sobre los análisis técnicos de viabilidad financiera. El hecho de evitar la politización de los fondos permitiría, entonces, un correcto manejo del capital y garantizaría la sostenibilidad y perdurabilidad de la institución.

La creación del FONCAP es un hito fundamental para comprender el devenir de la imbricación entre la asistencia social y el mundo de las finanzas en Argentina. Si bien 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<sup>51</sup>. La escasa información y los pocos estudios disponibles sobre los programas de microcrédito del período, realizados por el Grupo Sophia y algunos investigadores independientes, brindan datos que evidencian la relevancia del FONCAP frente al *PSA* y el *PRODEL/REDES*. El siguiente cuadro, elaborado por el Grupo Sophia (2003) con datos de 1999, ilustra el volumen y alcance del FONCAP. Sin embargo, las tres iniciativas juntas no lograban acercarse a cubrir la demanda potencial de microcrédito que, para comienzos del 2000, se estimaba en alrededor de un millón de personas (Chidiak & Bercovich, 2004; Grup Sophia, 2003).

**Cuadro. Programas e Instituciones Estatales o Mixtas de Microcrédito**

<b>Programa/ Organismo</b>	<b>Nivel de Gobierno</b>	<b>Ministerio/ Dependencia</b>	<b>Presupuesto 2002</b>	<b>Cantidad de beneficiarios</b>	<b>Costo por beneficiario</b>
FONCAP	Nacional	MDSyMA	\$40.000.000	10.000	\$4.000
REDES	Nacional	MDSyMA	\$4.500.000	223	\$13.453
Programa Social Agropecuario	Nacional	Ministerio de la Producción	\$7.025.000	5.100 familias	\$1.200
<b>Total</b>	-	-	<b>\$51.525.000</b>	-	-

Fuente: Grupo Sophia (2003)

Ahora bien, el hecho de conformar el FONCAP como una sociedad anónima mixta por fuera de la órbita de la SDSN, generó una dualidad en las estrategias públicas de promoción de las microfinanzas que perdura hasta hoy en día. Esta bifurcación marcó dos sendas diferenciadas para las intervenciones del Estado en materia de microcréditos. Por un lado, se encontraban los programas públicos de microcrédito gestionados desde ámbitos institucionales pertenecientes a los

<sup>51</sup>El FONCAP se mantendrá como el principal fondeador hasta la creación de la Comisión Nacional de Microcrédito en 2006 que, mediante la ley de microcrédito, fue dotada de 100 millones de pesos, superando ampliamente los recursos disponibles del FONCAP

Ministerios que desarrollaban programas sociales, principalmente la cartera social y la de trabajo. En esas iniciativas, el Estado financiaba directamente a los microemprendedores o, con más frecuencia, lo hacía mediante la provisión de fondos a municipios y ONGs para que los desembolsaran en territorio (como fue el caso del *PSA*, *PRODEL* y *REDES*). Por el otro, el Estado intervenía como un actor más que, conjuntamente con privados, proveía asistencia y financiación a instituciones microfinancieras, independientemente de tener o no fines de lucro (caso FONCAP).

La creciente presión e injerencia de las agencias de desarrollo, que para esa época promovían activamente el microcrédito como herramienta de lucha contra la pobreza (cf. capítulo 1), no se tradujo en una institucionalización del microcrédito como componente central de la asistencia social de Argentina. No obstante, con la creación del FONCAP se produjo un salto de calidad en la relevancia pública del microcrédito en cuanto consolidó la temática en la agenda pública e inyectó un nivel de recursos sin precedentes en el país. Sin embargo, el hecho de haberlo situado deliberadamente por fuera de la órbita estatal contribuyó a mantener al microcrédito como una herramienta marginal de los programas sociales de la época. Posiblemente, además de los motivos brindados por Amadeo, la naturaleza jurídica del FONCAP haya respondido también al principio de subsidiariedad y delegación de responsabilidad a la comunidad que dominó el paradigma de asistencia social de la época.

### **2.2.2. La jerarquización de la asistencia social del Estado: el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación (1999-2002)**

El nuevo gobierno nacional de la Alianza<sup>52</sup>, con De la Rúa como presidente, mantuvo el programa de política económica heredado de Menem, tanto en lo que respecta a la paridad cambiaria como al ajuste del gasto público que afectó al sistema de seguridad social y a las políticas sociales. En materia de políticas asistenciales, una de las primeras y más relevantes medidas tomadas fue la transformación de la Secretaría en Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación (MDSyMA). Montado sobre la estructura de la SDSN, el nuevo ministerio absorbió organismos descentralizados y se organizó en cinco secretarías, de las cuales tres se orientaban a la administración directa de los programas sociales (de Desarrollo Social, de Políticas sociales y de

---

<sup>52</sup>El gobierno de la Alianza es el resultado de una coalición entre la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente País Solidario (FREPASO).

Tercera Edad y Acción Social) y las restantes eran las de Deportes y Recreación y la de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental (Gamallo, 2003).

Más allá de las críticas públicas que la primera titular de la cartera social, Graciela Fernández Meijide<sup>53</sup>, hacía al esquema “asistencial” y “clientelar” de la política asistencial menemista (Giorgi, 2014: 199), el MDSyMA mantuvo la mayoría de los programas pre-existentes de carácter focalizado (Cortés & Kessler, 2013). En julio de 2000, el Ministerio lanzó su primera iniciativa propia: el *Plan de Erradicación de la Exclusión Social “Solidaridad”*. La modalidad contemplada consistía en el otorgamiento de un subsidio mensual monetario y en especies a familias indigentes con hijos menores de catorce años con la condición de que realizaran controles sanitarios y cumplieran con la escolaridad obligatoria de los niños (Gamallo, 2003). Junto a este plan, se desarrollaron otras iniciativas de menor magnitud como el *Programa REDES* que promovía la financiación de microemprendimientos productivos.

Las tensiones que atravesaban el proyecto neoliberal de la década del noventa terminaron estallando en la crisis del 2001. La movilización social y las protestas callejeras aceleraron la salida anticipada del gobierno de la Alianza. Tras las trágicas jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001, De la Rúa renunció a su cargo de presidente de la Nación y se desató una crisis institucional que recién se pudo comenzar a estabilizar con la designación por la Asamblea Legislativa del entonces senador nacional, Eduardo Duhalde, como presidente en enero de 2002.

### **2.3. Límites y alcances de los vínculos entre la asistencia social y las finanzas durante la primera etapa**

La estrategia dominante en el ámbito de la política asistencial del período consistió en la implementación de programas focalizados. En un contexto de aumento del desempleo, flexibilización laboral y altos niveles de pobreza, se agudizó la contradicción de la dualidad estructural del sistema de protección social argentino. De este modo, aquellos que se hallaban excluidos del mercado laboral formal no podían acceder a la seguridad social. El período se caracterizó por una marcada asistencialización de la política social que inauguró nuevas formas de intervención del Estado, principalmente orientadas a atenuar las consecuencias de la baja

---

<sup>53</sup>Presionada por la creciente conflictividad social y sin resultados de gestión exitosos para demostrar, Fernández Meijide dimitió del cargo en mayo de 2001.

capacidad del mercado para absorber fuerza de trabajo, contener la creciente conflictividad social y aliviar las consecuencias de la exclusión laboral y el aumento de la pobreza. Esta matriz de política social implicó una desactivación de los derechos sociales que fueron reconfigurados en meros beneficios asistenciales de carácter compensatorio (Beltramino et al., 2003).

En este contexto, la política asistencial tendió a componerse de un conjunto de programas sociales descentralizados en niveles subnacionales, semiprivatizados en distintas organizaciones de la sociedad civil y financiados por organismos multilaterales de crédito (ver anexo 1). Sus rasgos principales fueron el carácter asistencial, focalizado y tecnicista, alineados con el paradigma internacional dominante de lucha contra la pobreza. Asimismo, se produjo una fragmentación de la oferta de programas debido a la coexistencia de distintos modelos de gestión y la descentralización a ámbitos subnacionales que generaron acciones acotadas y desarticuladas (Acuña, Kessler, & Repetto, 2002). En términos generales, los programas sociales no utilizaban dispositivos financieros ni tenían puentes con el mundo de las finanzas. En su mayoría, contemplaban la provisión de bienes y servicios desmercantilizados por parte del Estado y/o ONGs, otorgaban subsidios o creaban empleos transitorios. Los vínculos con el sistema financiero se limitaban a la relación con organismos internacionales de crédito que financiaban los programas sociales, tales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (Andrenacci y Soldano, 2005).

Los programas sociales de esta etapa estuvieron orientados a brindar asistencia en materia de alimentación, salud, educación y empleo temporario a los sectores más vulnerables, básicamente niños, desempleados y adultos mayores. En el área de alimentación, los programas existentes contemplaban la provisión de bienes y servicios a grupos focalizados. En este sentido, apuntaban a transferir recursos monetarios a comedores escolares e infantiles que dieran servicios de alimentación a niños de hogares de bajo nivel socio-económico. Asimismo, estos programas contemplaban la entrega de cajas de alimentos destinadas a cubrir parte de las necesidades calóricas de las familias y grupos sociales vulnerables (Grassi, Hintze, & Neufeld, 1994; Vaccarisi, 2005). En el área de salud, se contemplaba la entrega gratuita de determinados medicamentos a adultos mayores sin cobertura médica (Vinocur & Halperin, 2004). En lo que respecta a los programas de empleo, el mecanismo más utilizado consistía en el otorgamiento de subsidios no remunerativos a cambio de la contraprestación en empleos transitorios, como fue el caso de las distintas versiones del *Plan Trabajar* (Bertranou & Paz, 2007; Neffa, 2012). En materia educativa,

se promovieron programas compensatorios orientados a las poblaciones más vulnerables como, por ejemplo, el *Programa Nacional de Becas Estudiantiles* focalizado en niños, niñas y adolescentes de hogares pobres para fomentar su permanencia en el sistema educativo (Feldfeber, 2009; Feldfeber & Gluz, 2011).

A partir de mediados de la década del noventa, el Estado comenzó a desarrollar los primeros programas que recurrieron al microcrédito como instrumento. A lo largo del apartado, detectamos una amplia variedad de iniciativas, en todos los niveles estatales, que adoptaron el microcrédito en distintos grados y lo emplearon de diferentes formas. A grandes rasgos, las líneas de acción iniciales del Estado se diferenciaban por zona de cobertura. En lo rural, el *Programa Social de la Secretaría de Agricultura* es la línea más antigua e importante de microcréditos para el sector rural. En el área urbana, las primeras iniciativas estatales más reconocidas fueron el *PROSOL*, el *PRODEL* y el *Programa Redes*. Asimismo, por fuera del ámbito institucional del Estado, se destacó la conformación del FONCAP con participación público-privada.

Más allá de la aparición de los primeros programas estatales de microcrédito, la influencia del mundo de las finanzas en la política socio-asistencial del período fue escasa. Los programas se concentraban, por un lado, en la provisión desmercantilizada de bienes y servicios a los sectores más vulnerables; y, por el otro, otorgaban subsidios no remunerativos a fines de compensar el creciente desempleo. Los subsidios eran entregados en efectivo o a través de listados de cobro con apoderados, lo cual despertó múltiples críticas y denuncias de *punterismo* y *clientelismo* dado el rol de intermediarios que ejercían las organizaciones sociales y referentes políticos entre los programas y los destinatarios (Auyero, 1997). En este sentido, los vínculos con el sistema financiero se limitaban a la relación con los organismos multilaterales que otorgaban financiación, ya que los programas no perseguían objetivos de educación o inclusión financiera ni adoptaban dispositivos financieros como herramientas programáticas.

El microcrédito fue el único dispositivo financiero que formaba parte del repertorio de herramientas utilizado por un grupo reducido de programas sociales de poca escala y escasos resultados. De tal forma, se mantuvo como un instrumento marginal del esquema de intervención socio-asistencial del Estado argentino a lo largo de las dos décadas analizadas. Además, la conformación del FONCAP como una entidad extra estatal, contribuyó a consolidar el estatuto marginal de los dispositivos financieros como herramientas de la política asistencial, dado que esta



entidad concentró mayores recursos y protagonismo que los programas sociales que recurrieron al microcrédito.

### **3. Segunda etapa: Bancarización compulsiva (2002-2006)**

La etapa se inaugura con la creación y masificación del PTCI diseñado para la contención de las consecuencias de la crisis socio-económica que estalló en diciembre de 2001, el *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados* (PJyJDH). El lapso abarcado por este período es breve, sin embargo, incluye tres episodios que marcaron el devenir de la política asistencial tras la recuperación de la crisis. En primer lugar, la masificación del *PJyJDH* supuso un desafío para la implementación de los programas de lucha contra la pobreza. La estrategia adoptada consistió en la bancarización masiva de sus titulares a través del pago del beneficio vía tarjeta de débito. Asimismo, la reformulación del *PJyJDH* y la posterior reclasificación de sus destinatarios en “empleables” y “vulnerables” sentó las bases de la dualización de la política socio-asistencial que se fue pronunciando en esta etapa y la posterior. Finalmente, durante estos años se creó y consolidó el *Banco Popular de la Buena Fe*. Este fue el primer programa destinado exclusivamente a proveer microcréditos productivos, a cargo del entonces recientemente creado Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

#### **3.1. La masificación de la transferencia condicionadas de ingresos: el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados**

Para hacer frente a un escenario que presentaba los mayores índices de indigencia y pobreza desde la recuperación de la democracia, el gobierno de transición de Eduardo Duhalde debió desplegar una estrategia de construcción de acuerdos con una amplia variedad de actores que le permitiera, simultáneamente, contener las consecuencias del aumento de la pobreza y reducir la conflictividad social para ganar gobernabilidad (Golbert, 2004). En conjunto con distintos actores, se elaboró un diagnóstico que resaltaba la necesidad de desarrollar un plan de acción en dos frentes: por un lado, la provisión de alimentos para combatir la desnutrición, implementada a través del *Programa de Emergencia Alimentaria*; y, por el otro, la transferencia de ingresos hacia los desocupados para paliar la crisis económica a través de un programa de transferencia condicionada de ingresos

(Neffa, 2009). En ese marco, se creó el *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* en abril del 2002.

El objetivo del *PJyJHD* consistía en la generación y el sostenimiento de ingresos a través de las transferencias monetarias a jefas y jefes desocupados de hogares que no participaran de otros programas de empleo ni fueran receptores de haberes jubilatorios o pensiones no contributivas. Es decir, apuntaba a dar respuesta a la crisis ocupacional con la provisión de un mínimo de ingreso mensual a las familias argentinas más desprotegidas<sup>54</sup>. Los destinatarios receptores debían realizar una contraprestación laboral que, frecuentemente, consistía en cumplir con tareas asignadas por el municipio. Inicialmente, el *PJyJHD* se inscribió en la línea de programas de empleo transitorio del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) que lo antecedieron durante la década del noventa, siendo el más conocido el *Plan Trabajar*. Pero luego, debido a la falta de control y el rol secundario que tomaron las contraprestaciones laborales, el programa terminó funcionando con la lógica de los programas de transferencia condicionada de ingresos (Arcidiácono, 2012).

El *PJyJHD* fue creado tras la declaración de la situación de emergencia en materia ocupacional, social, económica, administrativa, financiera y cambiaria. La iniciativa formó parte de un plan de acción formulado por el gobierno de Duhalde en diálogo con distintos actores sociales, que sorprendió por la rapidez de su diseño y la masividad de su alcance en un corto período de tiempo. De acuerdo con Golbert (2004), los factores que explicaron el éxito del programa fueron: a) la capacidad del gobierno de Duhalde de generar un acuerdo marco con un amplio espectro de actores a través de la conformación de una Mesa de Diálogo que reunía desde la Iglesia, pasando por sindicatos hasta las organizaciones piqueteras; b) la capacidad de organización y negociación de los actores intervinientes, de las cuales se destaca la experiencia piquetera por su capacidad de movilización, presión y negociación; c) las experiencias previas en el diseño e implementación de programas de empleo transitorio de la década del noventa; y d) el diseño del programa que, al ser de carácter universal y estar gestionado por el MTEySS, pudo implementarse rápida y masivamente.

---

<sup>54</sup>En su documento fundacional, se manifiesta que el *PJyJHD* buscaba cumplir con el derecho de las familias a la inclusión social, establecido por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que fuera incorporado en la Constitución Nacional con la reforma de 1994 (Neffa, 2009).

Dada sus características, el *PJyJHD* implicó una ruptura con ciertas lógicas que dominaron el diseño de programas socio-laborales focalizados de la década anterior. Si bien originalmente nació así, el plan fue virando hacia la lógica de los programas de transferencia condicionada y obtuvo un protagonismo inusitado. La inversión pública en el *PJyJHD* llegó a representar casi un 1% del PBI nacional, lo cual estableció un récord histórico en materia de inversión en políticas asistenciales. Esto le permitió obtener un alcance masivo en un corto plazo de tiempo. En los primeros meses se incorporaron alrededor de quinientas mil personas, llegando a un pico de dos millones de destinatarios en 2003 (Neffa, Battistuzzi, Del, Adrian, & Champs, 2008).

Más allá de la falta de consistencia entre los enunciados programáticos y su implementación, los cambios continuos en su diseño y las limitaciones en su aplicación, el *PJyJHD* fue el programa social más comprensivo y abarcativo desde la recuperación de la democracia hasta ese momento, convirtiéndose en la primera experiencia local de masificación de un programa de transferencia monetaria. Tras las elecciones que llevaron al gobierno a Néstor Kirchner en mayo del 2003, el *PJyJHD* fue sucesivamente prorrogado hasta finales del 2007, aunque el número de beneficiarios fue decreciendo progresivamente. A medida que las condiciones del país fueron mejorando, el *PJyJHD* fue discontinuado y sus beneficiarios reclasificados, siendo derivados a distintos programas en función de sus características socio-económicas.

Ahora bien, lo que nos resulta particularmente relevante de la experiencia del *PJyJHD* radica en que implicó una sustancial masificación de la transferencia condicionada de ingresos a los sectores populares. El alcance y extensión alcanzados llevó a que, a partir de 2004, el gobierno creara una tarjeta de débito del principal banco público nacional para implementar el pago del programa. De este modo, comenzó un proceso de bancarización compulsiva de los beneficiarios del *PJyJHD* que, con el tiempo, se extendió al resto de los programas sociales. La bancarización fue masiva, pero tuvo un impacto limitado sobre la inclusión de los sectores populares al sistema financiero dado que los beneficiarios no se convertían en clientes del banco proveedor de la tarjeta de débito. El proceso se limitó únicamente a la entrega de plásticos para el pago de los beneficios con el objetivo de brindar mayor agilidad y transparencia al sistema y, a su vez, evitar la intermediación política de los programas. Es decir, la posesión de la tarjeta de débito no convertía a su titular en un cliente del banco con acceso a los servicios y productos financieros que estos ofrecían – por ejemplo, caja de ahorro, tarjeta de crédito, seguros o préstamos personales, entre otros. Por el contrario, la tarjeta se limitaba a funcionar como un medio de pago para reemplazar

otras metodologías con menor transparencia y eficiencia, como el pago en efectivo o los listados de pago.

### **3.2. Del ámbito privado a la gestión pública: El Banco Popular de la Buena Fe**

El *Banco Popular de la Buena Fe* (BPBF), también conocido como “El Banquito”, nació en 1998 en la ciudad de La Plata, impulsado por Martha Arriola a través de la asociación civil Barrios del Plata. El banquito se concibió, desde sus orígenes, como una “versión criolla” del *Grameen Bank* de Bangladesh. En realidad, “El Banquito” tomó la metodología *Grameen* en lo que respecta a la operatoria crediticia y, en especial, a la utilización de la garantía solidaria entre los prestatarios; pero la desplegó en un universo de sentido propio atravesado por la doctrina social de la Iglesia y el justicialismo.

Siguiendo la lógica del *Grameen Bank*, el *BPBF* promovía la creación de fondos de microcrédito (bancos populares) gestionados por ONGs con el objetivo de financiar actividades productivas a trabajadores de sectores populares que hallasen obstáculos para incorporarse al mercado formal laboral y financiero. Al igual que el método *Grameen*, el Banquito funcionaba con la formación de grupos solidarios entre los prestatarios para que se proveyeran mutuamente garantías; es decir, que los miembros del grupo debían pagar la cuota de aquel que no lo hiciera. Dada la falta de garantías prendarias, la garantía solidaria resultaba fundamental, aunque el Banquito priorizaba el valor de la palabra y el compromiso (es decir, la “buena fe”) de los prestatarios a saldar sus deudas.

A raíz de un encuentro de “Mujeres empresarias de la Provincia de Buenos Aires” realizado en septiembre de 2002 en La Plata, se produjeron los primeros pasos en el proceso que trasladó la experiencia del Banquito del ámbito privado al de la gestión pública. En dicho encuentro, la Secretaría de Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) conoció y se interesó por la experiencia de Barrios del Plata, por lo cual comenzaron a trabajar en la incorporación del microcrédito al esquema de la cartera de desarrollo social (Koberwein, 2010). Así, se inauguró un modelo de programa público de microcrédito que tomó aspectos técnicos y formales de la metodología *Grameen*, pero rechazó el principio anti estatista promovido por Yunus desde los inicios de su actividad. Por el contrario, el MDSN consideró al *Banco Popular de la Buena Fe* como una herramienta clave para reconstruir la relación entre el Estado y los sectores

populares e incluirlos en la construcción de un proyecto político: el Nacional y Popular (Koberwein, 2012).

El proceso de incorporación del *BPBF* comenzó en octubre del 2002, durante el gobierno de transición de Duhalde, y se consolidó como línea de intervención del MDSN con la gestión de Alicia Kirchner al frente de la cartera. La lógica de promoción del autoempleo de los sectores populares que proponía el Banquito era consistente con la orientación que tomaría la política del MDSN luego del giro socio-productivo, el cual abordaremos en profundidad en el próximo capítulo. Así, en el 2004, el Banquito se incorporó como una línea programática de uno de los planes más relevantes del nuevo esquema de política socio-asistencial, esto es, el *Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”*. El Banquito funcionó como una línea de financiación de microemprendimientos productivos de los trabajadores desempleados y/o autoempleados.

A su cargo fue designado Luis Precerutti, quien consideraba que la entrega de microcréditos y la promoción del autoempleo no eran los únicos objetivos del Banquito. En declaraciones a la prensa, Precerutti afirmaba que: “la propuesta tiene tres grandes objetivos: generar trabajo a través del microcrédito, generar una comunidad organizada social y políticamente y promover valores que permitan dicha transformación. Y así construir el proyecto nacional y popular que soñamos”<sup>55</sup>. Combinando la metodología *Grameen* con la comunidad organizada de Perón, el *BPBF* recurría a principios de la educación popular para llevar adelante la operatoria. De este modo, el objetivo no se reducía a la entrega de microcréditos, sino a la construcción de organización a nivel comunitario. Para ser parte del Banquito, no bastaba con tener un proyecto de emprendimiento viable, sino que se debía mostrar compromiso y adherir a determinados valores, tales como ser honesto, disciplinado, trabajador y comprometido (Koberwein, 2012).

La institucionalización del Banquito como una línea de la política social significó un nuevo paso en el involucramiento del Estado en el sector microfinanciero. En la etapa anterior, el microcrédito formaba parte de políticas más amplias que recurrían a la financiación de microemprendimientos como un dispositivo que se combinaba con la entrega de subsidios y aportes no reembolsables, tanto en dinero como en materiales. En este sentido, el Estado no promovía programas exclusivos de microcrédito, sino que lo utilizaba como una herramienta más de su intervención socio-asistencial. Incluso, el Estado delegó su intervención en el sector

---

<sup>55</sup>Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-3703-2008-11-30.html>

microfinanciero al FONCAP, cuyo objetivo consistía en fondear instituciones microfinancieras. Por el contrario, el Banquito fue adoptado como una política asistencial dedicada exclusivamente a financiar los microemprendimientos de los sectores populares, aunque en el marco de su particular universo de sentido.

Todavía se trataba de una intervención marginal de pequeña escala, poca incidencia, escasa inversión y corto alcance en comparación a la cartera total del sector microfinanciero en aquel entonces. Además, el programa adoptó una lógica inusual que contrastaba notoriamente con el paradigma del microcrédito, tanto en su versión comercial como en su variante social. El Banquito apuntaba a la generación de organización política y comunitaria, otorgándole un rol importante al microcrédito en la intervención socio-asistencial del Estado en un escenario de recuperación poscrisis. En este sentido, el *Banco Popular de la Buena Fe* puede considerarse como un paso relevante en el camino del desarrollo de una política pública de promoción del microcrédito, cuyo despliegue comenzó en la etapa que analizaremos en el próximo capítulo. El pasaje del Banquito desde la experiencia privada de Barrios del Plata al ámbito estatal, nos da indicios de los cambios que luego transformarán el esquema de política asistencial. Asimismo, nos brinda un anticipo del devenir del microcrédito como herramienta de la política socio-asistencial y ofrece una pauta de las nuevas dinámicas que imperarán en la relación entre la asistencia social y las finanzas.

### **3.3. El primer movimiento de dualización de la política asistencial: entre la defensa del empleo, la asistencia y la promoción del autoempleo**

La desarticulación del *PJyJHD*, programa emblema de la crisis, consolidó la tendencia hacia la dualización del esquema de intervención social del Estado en materia de políticas de desempleo y pobreza que examinamos en el período anterior. De esta forma, se impulsó un primer movimiento de dualización que se cristalizó en las dos líneas de intervención social del Estado que resultaron de la reconversión del *PJyJHD*. Por un lado, se consolidó una política sociolaboral compuesta por políticas activas de empleo, desplegadas mediante programas de capacitación, pasantías, primeros empleos y promoción de la contratación (Neffa, 2012). Por el otro, se desplegaron políticas asistenciales orientadas a promover el autoempleo de los sectores populares mediante el cooperativismo y los microcréditos productivos. Las personas desocupadas clasificadas como “empleables” pasaron a formar parte de políticas activas de empleo en la órbita del MTEySS. En

cambio, aquellos desocupados con menores posibilidades de inserción laboral, clasificados como “vulnerables”, fueron incorporados en distintos programas asistenciales del MDSN. De este modo, se produjo un ordenamiento heterogéneo de la política social, en el cual persistió e incrementó la tensión entre la política laboral de empleo y la política social de autoempleo (Grassi, 2012).

La diferenciación entre las políticas de empleabilidad y las políticas de asistencia se replicó dentro del MDSN. La cartera mantuvo un esquema simultáneo de atención a poblaciones en situaciones críticas y desarrolló una batería de políticas de promoción del autoempleo. La posterior reformulación del esquema de intervención socio-asistencial del MDSN impulsó un segundo movimiento de dualización. Una parte considerable de los programas sociales fueron revisados, unificados y rediseñados para orientarlos a la promoción del autoempleo de los sectores populares. Dentro de este esquema socio-productivo, se trabajó en dos líneas diferenciadas que produjeron una nueva dualización, esta vez dentro del ámbito de la política asistencial. Por un lado, la promoción del asociativismo y el cooperativismo como componentes claves del desarrollo local en la cual los destinatarios percibían un ingreso en forma de salario y tenían acceso a determinados beneficios asociados al empleo formal. Por el otro, la financiación del autoempleo a través del desembolso de microcréditos productivos para poner en marcha o fortalecer microemprendimientos de carácter informal. En el siguiente capítulo retomaremos esta dualización y exploraremos en profundidad el giro socio-productivo de la política asistencial. Asimismo, profundizaremos en las implicancias del despliegue de una estrategia dual de intervención socio-asistencial que apuntó, simultáneamente, a la promoción del cooperativismo y el autoempleo.

#### **3.4. Límites y alcances de los vínculos entre la asistencia social y las finanzas durante la segunda etapa**

Durante los cuatro años que duró esta etapa, sucedieron acontecimientos que resultan fundamentales para comprender la evolución de la política asistencial posterior a la crisis del 2001 y, a su vez, rastrear sus vínculos con el mundo de las finanzas. El nuevo escenario socio-económico del país requirió de una activa iniciativa del Estado para ampliar la asistencia pública y contener los altos niveles de conflictividad social. La masificación de la transferencia de ingresos, a través del *PJyJHD*, conllevó la necesidad de desplegar una gran infraestructura que permitiera una cobertura amplia, eficiente y transparente.

En ese contexto, el Estado argentino comenzó un proceso de bancarización de los titulares del *PJyJHD* que, luego, se fue extendiendo a otros programas y beneficios sociales. La bancarización masiva constituyó un nuevo vínculo entre la política asistencial y el mundo de las finanzas que se construyó en torno al acceso de los destinatarios de los programas sociales a una cuenta bancaria. Si bien este proceso implicó la relación de la asistencia pública con entidades bancarias, la inclusión de los destinatarios al sistema bancario fue escasa, ya que se limitó al acceso a tarjetas de débito para la extracción en efectivo de las transferencias monetarias. En este sentido, las medidas no fueron implementadas con el objetivo de incrementar la inclusión financiera de los sectores populares.

Para aquellos años, el microcrédito estaba en pleno auge y el minimalismo microfinanciero no había dado paso aún a la agenda de la inclusión financiera<sup>56</sup>. Más bien, la utilización de la tarjeta de débito como medio de pago respondió a criterios de transparencia y eficiencia en la gestión de la política asistencial. Sin embargo, en este período se concretó un paso importante en el proceso de financiarización de la política asistencial. La bancarización compulsiva y masiva de los titulares de programas sociales tendió el primer puente entre la asistencia social y el sistema financiero, aunque aún este fuera endeble y reducido. Luego, con el transcurso del tiempo, los vínculos entre la asistencia social y el mundo de las finanzas fueron mutando, ampliándose e intensificándose.

Asimismo, la desarticulación del *PJyJHD* marcó la senda de dualización que siguió la política social durante la gestión kirchnerista. El MDSN se consolidó como el actor central del esquema de intervención socio-asistencial, en oposición al rol preponderante del MTEySS en la gestión de la política sociolaboral. La matriz socio-asistencial resultante de esta dualización osciló entre las transferencias condicionadas y la promoción del autoempleo. En paralelo, el microcrédito dio sus primeros pasos en su institucionalización como línea de intervención del MDSN. El Banquito se incorporó como un programa marginal del esquema propuesto por el *Plan Manos a la Obra*, pero inauguró una tendencia que terminó de desplegar su potencial en la etapa posterior con la institucionalización del microcrédito como componente de la matriz socio-asistencial del Estado.

---

<sup>56</sup>Vale recordar que, como mostramos en el primer capítulo, a principios del siglo XXI el microcrédito se consolidó como una herramienta central de los programas de lucha contra la pobreza que promovía la agenda global de desarrollo. El 2005 había sido declarado por la ONU como el año internacional del microcrédito y, un año después, Yunus recibía el premio nobel de la paz por su trabajo al frente del *Grameen Bank*. Luego de la crisis del 2008, el auge de las microfinanzas comenzó a declinar y se instaló una nueva agenda, esto es, la agenda de la inclusión financiera (ver capítulo 1, apartado 1.3. de esta tesis).



## 4. De Bangladesh a la Argentina: origen y expansión de las microfinanzas en Argentina

El establecimiento de un hito fundacional de las microfinanzas en Argentina es una tarea difícil de resolver. No obstante, los principales referentes que entrevistamos y los analistas del sector suelen coincidir en señalar que las primeras experiencias microcrediticias 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, se trató de experiencias tempranas. Por un lado, distintas agencias internacionales de desarrollo ejecutaron proyectos que incluían la financiación de pequeños proyectos productivos. Por el otro, el microcrédito fue promovido activamente por referentes e instituciones locales que fundaron réplicas locales del modelo *Grameen* o adoptaron la metodología microcrediticia para el desarrollo de sus propias organizaciones.

La experiencia piloto que suele destacarse como la primera iniciativa local de microfinanzas se trató de un programa de financiamiento, capacitación y asistencia técnica para pequeños productores rurales que algunas ONGs desarrollaron en el marco del Programa de Pequeños Proyectos del BID (Chidiak & Bercovich, 2004). Asimismo, la Fundación Juntos del Banco de la Provincia de Buenos Aires, cuando Amadeo se desempeñaba como presidente de la entidad bancaria (1987-1991), fue la primera institución nacional en poner en marcha un programa de financiación de microempresas. El programa llegó a contar con cinco locales en distintos partidos del Gran Buenos Aires y alcanzar 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 refiriera Amadeo, por la falta de criterio técnico en el manejo de los fondos por parte de la gestión que lo sucedió. De hecho, Amadeo nos mencionó que la experiencia eventualmente fallida de la Fundación Juntos le sirvió como modelo negativo, llevándolo a crear el FONCAP como una sociedad anónima de composición mixta.

A lo largo de la década de los noventa, las microfinanzas atravesaron una fase de veloz expansión que se acentuó para finales del milenio debido a la profundización del deterioro socio-económico y a la visita de Yunus al país. Así, el microcrédito adquirió creciente relevancia, popularidad y adhesión local, de modo que surgieron múltiples instituciones e iniciativas privadas que extendieron la operatoria microcrediticia al ámbito urbano (Bercovich, 2004). Para estos años,

se fundaron distintas instituciones de microcrédito que desarrollaron dos grandes líneas de acción. Por un lado, la mayoría de las entidades se concentró en la provisión de financiación para el desarrollo de microemprendimientos productivos de los sectores populares: Cáritas, Avanzar, Mujeres 2000 y el Banco Mundial de la Mujer de Córdoba son algunas de ellas. Por el otro lado, algunas organizaciones desarrollaron líneas de financiación para la mejora habitacional, conexión a servicios y autoconstrucción de viviendas en los barrios populares: las más reconocidas, que se mantienen aún vigentes, son Fundación Pro Vivienda Social y Vivienda Digna. A pesar de ser una alternativa desarrollada tempranamente, el financiamiento del acceso a la vivienda y el hábitat es una línea marginal en el sector microfinanciero local que, desde aquel entonces, está dominado por el financiamiento de microemprendimientos<sup>57</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 el marco de la gira promocional, Yunus visitó la Argentina para presentar su obra en la Feria del Libro en abril de 1999. Sabiendo de su visita, el Dr. Pablo Broder gestionó una reunión con Yunus, quien le dio la aprobación para iniciar una réplica Grameen en el país. En mayo de ese mismo año, Broder viajó a Bangladesh a conocer la experiencia del banco de los pobres y regresó con el título de representante honorario de Grameen en Argentina, Uruguay y Paraguay. Así, para finales de 1999, Broder fundó la Fundación Grameen Argentina y asumió como su primer presidente. La radicación de Grameen en Argentina consolidó la creciente legitimidad y relevancia del microcrédito como herramienta de lucha contra la pobreza. La fundación se dedicó a intermediar fondos, difundir la metodología y capacitar a otras instituciones de microcrédito. Al respecto, el cofundador y primer vicepresidente de Grameen Argentina, Norberto Kleiman, afirmaba:

---

<sup>57</sup>En una entrevista que le realizamos, el presidente de la Fundación Pro Vivienda Social (FPVS) nos manifestó que las microfinanzas para microempresarios tienen un nicho de mercado relativamente marginal en nuestro país. A diferencia de Bolivia o Perú, donde el modelo microfinanciero tiene una gran escala y se encuentra altamente institucionalizado, el presidente de la FPVS sostiene que Argentina es un país con una sociedad tradicionalmente salarial, es decir, que la gente prefiere estar empleada que dedicarse a emprender. Según su experiencia, las familias desarrollan microemprendimientos para diversificar sus ingresos, pero no suelen hacerlo como actividad principal. Por el contrario, la financiación del mejoramiento habitacional tiene un enorme potencial ya que, desde el primer censo nacional que preguntó por el origen de la vivienda, se registra que aproximadamente 2 de cada 3 viviendas son autoconstruidas. Asimismo, la inversión en el mejoramiento y/o construcción de la vivienda, alega el presidente de la fundación, es una de las mejores estrategias para ayudar a la construcción de activos ya que: “los pobres necesitan ahorrar más que tomar crédito” (Presidente de la Fundación Pro Vivienda Social, entrevista realizada el 10 de julio de 2020).

“Yo no puedo decir que el microcrédito en Argentina se haya iniciado con Grameen porque existían algunos proyectos y programas de microcrédito con anterioridad en algunos lugares, pero mínimamente [...] pero el término microcrédito comenzó a incorporarse seriamente al vocabulario de Argentina a partir de la llegada de Grameen”<sup>58</sup>.

Asimismo, el empeoramiento de las condiciones socio-económicas a lo largo de la década del noventa, el ajuste del gasto público y particularmente la crisis del 2001, generaron un terreno prolífico para el surgimiento de organizaciones que emplearon el microcrédito como herramienta de lucha contra la pobreza. En aquella compleja coyuntura socio-económica, se terminó de concretar el giro de la promoción de la microempresa hacia la financiación del autoempleo de los sectores populares. El nivel histórico de desempleo y pobreza abonó el terreno para la proliferación de instituciones de microcrédito que buscaron generar alternativas para los sectores más golpeados por la crisis a través de la financiación de microemprendimientos productivos. En plena crisis, se comenzó con una experiencia innovadora: el Banco Social de Moreno. Esta institución de participación pública y privada, cogestionada por el municipio en asociación con las cámaras de Microempresarios y Comercio e Industria, combinaba la operatoria de microcréditos con tecnología de grupo solidario con capacitación y asistencia técnica para los prestatarios<sup>59</sup>

En el 2004, un grupo heterogéneo de esas instituciones de microcrédito creó la Red Argentina de Instituciones de Microcrédito (RADIM), que sigue funcionando en la actualidad. RADIM es una asociación civil que se constituyó como una entidad de segundo grado con el objetivo de articular y nuclear a los distintos actores del sector para fortalecerlos y representarlos<sup>60</sup>. La constitución de esta red indica un crecimiento y maduración del sector que requería de instancias de concentración y representación para lograr mayor incidencia. Desde su comienzo, RADIM se pensó como una red dedicada a fortalecer las instituciones del sector y a incidir en la política pública nacional. La red nuclea tanto a ONGs como sociedades anónimas, ya sean locales o filiales de organizaciones internacionales, algunas de ellas con lazos estrechos con entidades bancarias. Muchos de los cuadros directivos de RADIM tienen perfiles técnicos y profesionalizados, con larga trayectoria tanto en el complejo financiero-bancario como en el sector

---

<sup>58</sup>Entrevista con Norberto Kleiman, cofundador de Fundación Grameen, realizada el 23 de julio de 2020.

<sup>59</sup> Para más detalles sobre el Banco Social de Moreno, ver: “Banco Social Moreno: Una experiencia de microcrédito con la participación del gobierno municipal” de Marcela Basterrechea. Disponible en: <https://base.socioeco.org/docs/experiencia-banco-moreno.pdf>

<sup>60</sup> Para más información sobre RADIM, ver: <https://www.reddemicrocredito.org>

microfinanciero. Este perfil organizacional le ha valido la etiqueta de “liberal” o “neoliberal”, puesta por otros referentes del sector y decisores políticos entrevistados que se alinean con un enfoque más social del microcrédito.

A modo de síntesis, las primeras instituciones de microfinanzas que operaron en el país tomaron las experiencias de países vecinos como Bolivia, Chile y Perú, donde las microfinanzas alcanzaron una gran escala por las particularidades de sus estructuras socio-económicas. Muchas de las instituciones de microcrédito buscaron replicar, con serios obstáculos, esas experiencias a nivel local. En el caso de Argentina, las microfinanzas se desarrollaron de forma más lenta y a menor escala en comparación a otros países de la región como Bolivia, Chile o Perú. No obstante, es un sector que, a pesar de la inestabilidad macroeconómica del país, logró crecer sostenidamente a lo largo de los últimos treinta años<sup>61</sup> (Martínez et al., 2015).

Las instituciones que comenzaron a desarrollar la actividad en el país presentaban orígenes, filiaciones, características y perfiles heterogéneos que dan cuenta de la complejidad de la cuestión social que buscaron atender. Algunas de ellas tenían estrechos vínculos con empresas y/o organizaciones internacionales que les proveían asistencia técnica, transferencia metodológica y financiamiento. Otras mantenían lazos con la Iglesia católica mientras 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, las organizaciones internacionales y grupos de expertos y profesionales– apuntaban su financiamiento a las “microempresas” con niveles mayores de desarrollo y sustentabilidad.

Por el contrario, otra parte considerable de las instituciones del sector se volcó a financiar microemprendimientos productivos de los sectores populares con problemas para insertarse en el mercado laboral. Aquella línea de acción se consolidó como la dominante luego de la llegada de *Grameen* al país, el recrudescimiento de la situación socio-económica y la creciente influencia de la perspectiva de la economía social y solidaria. Sin embargo, a pesar de sus marcadas –y hasta antagónicas– diferencias, todas las instituciones implementaban el microcrédito como instrumento

---

<sup>61</sup>A pesar de no disponer datos precisos sobre la evolución de la cantidad de instituciones de microcrédito locales, los principales referentes del sector entrevistados acuerdan que estas aumentaron desde los orígenes de la actividad en el país en la década del ochenta. Todos coinciden en que la actividad microfinanciera, siguiendo los modelos internacionales, comenzó a desarrollarse a finales de la década del noventa y experimentó un crecimiento exponencial con la crisis de los dos mil. Según estimaciones de especialistas, actualmente existen alrededor de 250 instituciones que proveen microcréditos en Argentina, mayormente concentradas en la región metropolitana de Buenos Aires.

de promoción del autoempleo popular. Por esto, a muchas de ellas se las considera como "organizaciones pioneras" del microcrédito local y tuvieron un rol importante en la evolución del sector.

### Capítulo 3. El microcrédito como componente central de la matriz socio-asistencial del Estado

La coyuntura del país al momento de la asunción de Néstor Kirchner no presentaba un panorama alentador. En el 2003, el contexto macroeconómico argentino estaba signado por la recesión, el *default* y el inicio del proceso devaluatorio junto a indicadores sociales alarmantes: la pobreza alcanzó un pico del 54% y la indigencia superó el 27%. En cuanto al mercado de trabajo, el desempleo estaba ubicado alrededor del 20% con una tasa de empleo no registrado del 45% (Alonso y Di Costa 2015: 33). Si bien el estallido social de finales del 2001 se había estabilizado, la conflictividad social se mantenía alta y las organizaciones sociales continuaban manifestándose activamente para interpelar al gobierno nacional.

En este contexto, las políticas activas de empleo constituyeron un eje central de la estrategia del gobierno nacional y oficiaron como principal articulador de la política social. La expansión del empleo formal, tanto público como privado, fue vehiculizada como principal vía de inclusión social y acceso a la protección social. La recuperación económica, en conjunto con los favorables precios internacionales de las *commodities*, se reflejó en la reactivación de la industria nacional y en el aumento de la demanda y consumo interno que favorecieron la reducción del desempleo (Álvarez Leguizamón, Arias, & Muñiz Terra, 2016; Beccaria, 2007).

La política laboral del gobierno de Néstor Kirchner se caracterizó por el mejoramiento del salario real, el restablecimiento del régimen de salario mínimo, la reinstauración de la negociación colectiva y una tendencia hacia la formalización. Estas tendencias se enmarcaron en la derogación de la reforma laboral de corte neoliberal impulsada por el gobierno de Menem y su reemplazo por una nueva ley de trabajo aprobada en el 2004 (Alonso & Di Costa, 2015). La combinación de estos factores contribuyó a la incorporación de una numerosa fuerza de trabajo al mercado formal, garantizando el acceso a un salario estable y a la seguridad social, elevando las condiciones laborales y los ingresos de los trabajadores en general (Benza, 2016). La recuperación del mercado laboral tuvo un rol preponderante en el mejoramiento de las condiciones de vida, tanto en el caso de Argentina como en otros países de la región.

En el marco de la división del trabajo social del Estado, delineado por la reformulación del *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*, los dos principales organismos nacionales que

centralizaron el manejo de estas políticas fueron el MTEySS y MDSN. El primero estructuró su intervención en torno a los ejes de la transferencia directa de ayuda económica a personas con problemas de empleo, la formación profesional y el fortalecimiento del servicio público de empleo (Neffa, 2012)<sup>62</sup>. Por su parte, el MDSN se abocó al diseño y gestión de políticas socio-asistenciales destinadas a personas vulnerables y/o con problemas estructurales de empleabilidad.

La nueva conducción del MDSN revisó los 56 programas sociales vigentes en 2003, los unificó en tres grandes planes y definió tres áreas operativas. Si bien la organización interna del Ministerio fue variando en función de la continuidad o discontinuidad de las políticas, los movimientos internos de los puestos jerárquicos y las dinámicas de las alianzas y acuerdos establecidos con distintos movimientos políticos, las orientaciones de los planes y las tres áreas concentraron y definieron los grandes lineamientos de las políticas de la cartera (Perelmiter, 2016). A estos fines, se crearon las áreas de Organización popular, Seguridad alimentaria y Economía social que estuvieron a cargo de los tres grandes planes del período: el *Plan Familias*, el *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria* y el *Plan Manos a la Obra* (PMO).

El *Plan Familias por la Inclusión Social*, creado en el 2006, fue el principal programa de transferencia condicionada de ingresos del MDSN. Estaba destinado a mujeres clasificadas como “vulnerables” e “inempleables”, por lo cual eliminó la contraprestación laboral del *PJyJHD* y la reemplazó por una condicionalidad educativa y sanitaria que fue criticada por reproducir y reforzar el rol reproductivo de la mujer y la feminización de las tareas de cuidado (Arcidiácono, Pautassi, & Zibecchi, 2010). El *Plan Familias* llegó a alcanzar más de quinientas mil familias y a tener un alto impacto presupuestario hasta el 2009, cuando empezó a declinar producto de la aparición de la *Asignación Universal por Hijo* (Gamallo, 2017). Hasta ese momento, fue una de las principales políticas socio-asistenciales de la cartera.

---

<sup>62</sup>Las políticas de empleo kirchneristas se diferenciaron de aquellas implementadas en la década del noventa y principios del siglo XXI. Estas últimas se destacaron por su carácter pasivo y cortoplacista, ya que se focalizaban en la oferta sin proponerse la creación de empleos estables y seguros. Los jóvenes se insertaban en la esfera "no mercantil" de la economía (ONGs, entidades de bien público, etc.) de manera precaria e inestable, lo cual dificultaba la acumulación de experiencia y obtención de competencias (Neffa, 2012). Los programas se desarrollaron desde una lógica compensatoria que reducía el rol del Estado a una intervención mínima de carácter paliativa y su función consistía en subsidiar a los desempleados para atenuar los desajustes del mercado que eran vistos como transitorios. Así, la problemática laboral de los jóvenes fue focalizada desde sus déficits de formación (Roberti, 2016). Para comienzos de los años 2000, se volvieron evidentes las limitaciones puntuales respecto del mejoramiento del empleo juvenil frente a cuestiones estructurales y cambios en los ciclos económicos (Jacinto, 2016). Las políticas socio-laborales impulsadas por la cartera se consideraron políticas activas ya que implicaron la contraprestación de los prestatarios como condición para la obtención del subsidio.

El *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El hambre más urgente”*, creado por la ley nacional N°25.724<sup>63</sup> a finales del 2002 e implementado fuertemente desde la asunción de Kirchner, unificó todos los planes y programas en la materia. El plan se componía de distintos programas complementarios orientados a fortalecer la nutrición familiar, impulsar el desarrollo comunitario de organizaciones sociales que brindan servicios alimentarios, la promoción de la autoproducción de alimentos y la capacitación de técnicos y destinatarios del programa. La línea más destacada y financiada durante el período fue la asistencia alimentaria directa (Carrasco & Pautassi, 2015). A partir del 2007, se avanzó en la bancarización de la asistencia alimentaria mediante la provisión de tarjetas de débito destinadas a la compra de alimentos. En cuanto al *Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la obra”*, se enmarcó en el “giro socio-productivo” de la política asistencial. Este plan estuvo orientado al fomento de la autogestión, el asociativismo y el autoempleo en un marco de promoción del desarrollo local y la economía social y solidaria (ESS). A lo largo del capítulo, profundizaremos en las principales características de este plan y en sus repercusiones más resonantes.

Si bien la retórica del fomento del trabajo de los sectores populares como dinamizador del desarrollo local caló hondo desde comienzos de la gestión, durante los primeros años las políticas socio-productivas no tuvieron la misma relevancia presupuestaria que los programas más clásicos de asistencia alimentaria y de transferencia de ingresos con condicionalidad educativa y sanitaria (Hintze, 2007). En este sentido, la incorporación de la ESS y el desarrollo local al esquema socio-asistencial del MDSN se realizó de manera marginal y compensatoria, es decir, se introdujo como una medida destinada a corregir el carácter pasivo, cortoplacista y asistencialista de los programas de empleo heredados de la década anterior. Ahora bien, el hecho de que el gobierno kirchnerista haya tenido un discurso oficial fuertemente crítico de las políticas sociales de la década anterior, no significa que la concepción de la política social lograra romper definitivamente con el enfoque que la situaba en el lugar restringido de la lucha contra la pobreza (Hopp, 2010b).

A pesar de su rol inicialmente secundario, las políticas de ESS lograron consolidar al autoempleo como objetivo de las políticas estatales. Dentro de las metas establecidas y de los instrumentos elegidos, el microcrédito fue uno de los principales. Por eso, la conducción del MDSN abogó por su institucionalización a través de la sanción de la primera ley nacional de microcrédito, la creación de la Comisión Nacional de Microcrédito y la puesta en marcha del

---

<sup>63</sup>Ley nacional 25.724, Boletín oficial de la República Argentina, 17 de enero de 2003.



*Programa Nacional de Microcrédito.* De este modo, una reforma inicialmente marginal y compensatoria, como fue la introducción de las políticas de economía social, abonó el terreno para la inauguración de una nueva etapa del proceso de financiarización de la política asistencial: la etapa de “Economía social y microcréditos”, que comenzó con la sanción de la ley 26.177 en el 2006 y se extendió hasta el 2017.

El capítulo está estructurado en cuatro apartados. En el primero, abordamos las distintas dimensiones del giro socio-productivo que abrió paso a la inclusión del paradigma del desarrollo local y la economía social como fundamento de la política asistencial. En el segundo, reconstruimos el proceso de construcción del microcrédito como política pública a través del trabajo de incidencia de un conjunto de ONGs que logró imponer su enfoque y damos cuenta de las repercusiones de la institucionalización del microcrédito como componente central de la matriz socio-asistencial. Luego, en el tercero, exploramos el segundo movimiento de dualización de la política asistencial y analizamos las consecuencias del establecimiento de una relación de deuda entre el Estado y los destinatarios de los programas sociales. Finalmente, a modo de síntesis, reflexionamos sobre los vínculos entre la política socio-asistencial y las finanzas durante la presente etapa.

## **2. La bisagra: el giro socio-productivo de la política asistencial**

Tal como planteamos en el capítulo anterior (cf. 4.3.), la desarticulación del *PJyJHD* y la reclasificación de sus destinatarios produjo una doble de dualización en el esquema de intervención social del Estado. Las políticas sociolaborales se dividieron entre aquellas orientadas a personas pasibles de ser “empleables” en el mercado laboral formal, atendidas por el MTEySS; y aquellas destinadas a las personas clasificadas como “vulnerables”, que requerían de la asistencia del MDSN. Asimismo, se efectuó una distinción al interior del esquema de intervención del MDSN. Por un lado, se diseñaron planes de asistencia mediante la transferencia de ingresos y ayuda directa con provisión de bienes y servicios; por el otro, las políticas socio-productivas de fomento del autoempleo. Si bien las principales intervenciones asistenciales continuaron desarrollándose a través programas de transferencia condicionada y de planes alimentarios, la promoción del autoempleo se consolidó como una línea más de intervención socio-asistencial. Con el paso del

tiempo, fue adquiriendo creciente relevancia y terminó delineado una intervención estatal de fisionomía múltiple (Ciolli, 2013).

En términos generales, los programas socio-productivos se alinearon con la tendencia general de las políticas públicas kirchneristas, esto significa que desplazaron su eje de la transferencia de recursos al fomento del trabajo, promoviendo el cooperativismo y el autoempleo en detrimento de la entrega directa de bienes y servicios. La reactivación del empleo, el aumento de la demanda agregada y el repunte del consumo interno constituyeron un escenario fértil para la proliferación de pequeños emprendimientos productivos, especialmente vinculados a la oferta de bienes y servicios con escasa inversión en capital y baja calificación de la mano de obra (por ejemplo, microemprendimientos de venta de comida casera, confección de *bijouterie*, corte y confección, entre otros). En esta línea, el MDSN creó planes específicos para la promoción del desarrollo local, el trabajo cooperativo y el microemprededurismo. A lo largo de este apartado, analizaremos el segundo movimiento de dualización impulsado por el giro socio-productivo de la política asistencial.

Para reconstruir las principales características del giro socio-productivo, captar sus consecuencias más relevantes y comprender el papel que desempeñó en el proceso de financiarización de la política asistencial, 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. El politólogo francés propone un sistema de análisis diseñado para dar cuenta de procesos de cambio institucional con características particulares, esto es, aquellos de mediano plazo que, de manera lenta, gradual y acumulativa, terminan efectuando un cambio transformador que modifica la trayectoria de la política social. Para ello, Palier retoma las secuencias identificadas por Jones en su clásica propuesta analítica –emergencia y diagnóstico, elaboración de alternativas, toma de decisiones e implementación (Jones, 1970)– y le efectúa los ajustes necesarios para su objeto de estudio. A fin de obtener un mayor nivel de generalización, propone cuatro mecanismos que sirven para comprender por qué y cómo se transforma la política social por estratificación. Los primeros dos mecanismos dan cuenta de las causas y los otros dos de la manera en la 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 base a acuerdos ambiguos entre múltiples actores; 4) Implementación incremental y transformativa.

Si bien la matriz de análisis fue definida en función del caso particular de Francia, Palier muestra el potencial del esquema para dar cuenta de la realidad de otros países con coyunturas históricas disímiles. En el caso de Argentina, el esquema resulta apropiado para reconstruir un complejo proceso de debate y reformulación de la matriz de intervención socio-asistencial del Estado. Del mismo, participaron numerosos actores estatales y extra estatales que elaboraron un diagnóstico común sobre el fracaso de las políticas sociales de la década anterior y formularon una alternativa en oposición a dicho modelo focalizado, asistencialista y tecnocrático. El nuevo modelo de gestión contemplaba diferentes líneas de acción, entre las cuales se incorporó la promoción del desarrollo local y la economía social. Aquel giro socio-productivo permitió la construcción de consensos ambiguos entre una amplia variedad de actores que, a pesar de sus distintas concepciones e intereses, coincidían en la importancia de que el Estado promocionara activamente el desarrollo de la economía social y solidaria. De esta forma, comenzó un proceso gradual de cambio que terminó por transformar la fisonomía de la intervención socio-asistencial del Estado y, al mismo tiempo, abrió el camino para la institucionalización del microcrédito como herramienta legítima de los programas sociales.

## **2.1. La larga década infame: un diagnóstico común sobre el fracaso del modelo neoliberal**

El modelo neoliberal, instaurado con la última la dictadura cívico-militar, entró en profunda crisis durante la década del noventa y sus tensiones internas terminaron de implosionar con las masivas jornadas de protesta social de diciembre de 2001. El estrepitoso fracaso de las recetas neoliberales –reflejado en la mayoría de los indicadores sociales, económicos y financieros–, se volvió evidente en el debate público: periodistas, políticos, economistas, militantes, curas y muchos más coincidían sobre el agotamiento del modelo y discutían alternativas políticas en una coyuntura crítica de alta inestabilidad.

Las políticas socio-asistenciales también formaron parte de encendidos debates en la esfera pública, especialmente en los círculos que reunían políticos, funcionarios, expertos e investigadores. Más allá de las diferentes posturas políticas y lecturas coyunturales que podían coexistir en estos ámbitos, los distintos actores compartían un diagnóstico común en torno al fracaso del matiz neoliberal que se imprimió a la política social durante la larga década del noventa.

Las críticas al diseño focalizado, fragmentado, asistencialista, tecnocrático y gerencial de los programas sociales, enmarcado en las políticas de ajuste estructural, se constituyó como un sentido común de los actores implicados. Desde la nueva conducción y los trabajadores del MDSN, pasando por los centros de investigación en la materia, los expertos y la academia en general hasta las organizaciones sociales, el diagnóstico se construía sobre una visión compartida: la política social heredada no sólo era incapaz de hacer frente a las nuevas problemáticas sociales, sino que también contribuyó a la agudización de la crisis por su inadecuado enfoque. Así, las discusiones en torno a los modelos de política pública adecuados para el contexto socioeconómico plantearon un nuevo escenario para el debate sobre la matriz de políticas sociales y de empleo (Merlinsky & Rofman, 2004).

En el marco de las reformas generales impulsadas por el flamante gobierno de Kirchner, las políticas sociales fueron objeto de transformaciones que alcanzaron también a la cartera de desarrollo social<sup>64</sup>. La nueva conducción del MDSN, a cargo de Alicia Kirchner, impulsó una revisión y reformulación de sus políticas. Desde el comienzo de la gestión, el discurso oficial de la cartera procuró diferenciarse de las políticas implementadas en la década larga del noventa. La diferenciación se estructuró en torno a la crítica del “modelo neoliberal” de las políticas de ajuste estructural con sus programas de corte asistencial, focalizado, fragmentado y tecnocrático. Por el contrario, el MDSN kirchnerista hizo énfasis en la inclusión social y el papel activo del Estado como las directrices principales de su accionar (Hintze, 2007). Alicia Kirchner y su equipo buscaron diferenciar sus políticas de las heredadas, ya que las consideraban “enlatados” con ideales de “escritorio” que seguían el “guion” de organismos internacionales como el BID o el Banco Mundial (Kirchner, 2007, pp. 34–35)<sup>65</sup>. Al respecto, la entonces ministra de la cartera declaraba que:

“La focalización mostraba su carácter restringido con un alto costo social, porque al realizar opciones, o sea que se eligiera y se hiciera explícito a quién se quería beneficiar, también se producía un proceso discriminatorio y de exclusión que terminaba dejando un **‘estigma social’**,

---

<sup>64</sup>El proceso de reforma de las principales líneas de la política social del período (previsional, educativa, laboral y sanitaria) excede ampliamente los objetivos propuestos en este capítulo. Sin embargo, constituyen el marco general de cambio institucional en el que se desarrollaron las transformaciones de las políticas socio-asistenciales del MDSN. Para una síntesis de las principales transformaciones del período, ver: Alonso y Di Costa, 2015.

<sup>65</sup>“La Bisagra. Políticas sociales en acción” es una publicación que fue elaborado por Alicia Kirchner y su equipo. En ella, se esboza un análisis de la historia de la política socio-asistencial la conquista española hasta la poscrisis del 2001 y se presentan las políticas de su gestión. A lo largo del libro, se efectúa una fuerte crítica al neoliberalismo y su implementación loca, presentando al gobierno de Kirchner como una alternativa superadora.

atentatorio de los derechos humanos. La focalización terminó siendo un reciclaje estructural en un mundo dinámico, donde el sistema público es sólo para los pobres estructurales. Fue una expresión evidente del contenido de las políticas neoliberales que respondían más a políticas económicas de ajuste” (Kirchner, 2007: 113-114).

La nueva agenda impulsada por el MDSN promovió múltiples cambios, de los cuales cabe destacar el desmoronamiento de una noción consustancial a los programas de empleo de la década del noventa, esto es, su carácter transitorio (Hopp, 2010). El modelo anterior se apoyaba en la teoría del derrame neoliberal, según la cual el Estado debía proveer subsidios temporales para compensar el descalabre producido por las reformas y los programas de ajuste estructural hasta que los efectos de la reactivación productiva derramaran a los sectores golpeados por el ajuste. En contraposición, el MDSN retomó y profundizó, con cambios, la dirección tomada por la política social a finales de los ochenta y principios de los noventa que, incipientemente, había comenzado a financiar a las emergentes “microempresas”, es decir, los emprendimientos productivos de los sectores populares y medios. Muchas de esas experiencias financiadas por los programas sociales, analizadas en el capítulo anterior, fueron truncadas por la focalización y asistencialización de la política social y el consiguiente desplazamiento de la provisión de servicios sociales de la esfera productiva hacia la del mercado efectuada con las privatizaciones y tercerizaciones (Merlinsky y Rofman, 2004).

El MDSN criticaba el hecho de que la política social hubiera abandonado el fomento de la producción para concentrarse en la provisión de bienes básicos y la transferencia de rentas mínimas como instrumento temporal y compensatorio. Por el contrario, buscaban revertir los “efectos devastadores” de la década del noventa, sobre la cual Alicia Kirchner afirmaba: “que ha sido en nuestro país la más clara expresión de la economía del dolor” (Kirchner, 2007: 12). Para eso, la cartera adoptó una estrategia orientada a vincular lo asistencial con lo productivo a fines de fomentar y potenciar el desarrollo de las capacidades locales y los conocimientos laborales de los sectores populares más golpeados por la crisis. La articulación de la asistencia con el desarrollo productivo se enmarcó en la promoción de la economía social y el desarrollo local como articuladores de la política asistencial, produciendo lo que se conoció como el “giro socio-

productivo”. Estos cambios fueron resultado de la lectura de la coyuntura socioeconómica compartida por el MDSN y distintos especialistas en la temática<sup>66</sup>.

El MDSN fue el primer y principal promotor de las políticas de promoción de la economía social que se amplificaron por su capacidad de incorporar iniciativas productivas y comerciales desarrolladas por la sociedad civil para satisfacer sus propias demandas y necesidades sociales. No obstante su notorio papel, la cartera de desarrollo social no fue la única promotora del tema, sino que las experiencias acumuladas por la sociedad civil contribuyeron a la consolidación del tema en la agenda política (Castelao Caruana, 2016). De acuerdo con Merlinsky y Rofman (2004), el cambio de escenario fue habilitado por la convergencia de tres procesos: 1) la proliferación de experiencias económicas no formales como respuesta a la crisis (microemprendimientos individuales o asociativos); 2) el surgimiento de nuevas organizaciones económico-sociales que politizaron la esfera de la producción (empresas recuperadas, movimientos de trabajadores excluidos, organizaciones sociales con desarrollo de polos productivos); y 3) el viraje de la política asistencial hacia la economía social y el desarrollo productivo.

## **2.2. El giro socio-productivo: una alternativa al modelo gerencial**

Si bien los cambios no se circunscribieron al ámbito socio-productivo, el impulso de este nuevo modelo de intervención social del Estado constituye nuestro foco de atención ya que generó las condiciones propicias para que el microcrédito se instituyera como una herramienta central de la política asistencial. Enmarcado en la promoción de la economía social y el desarrollo local, el microcrédito resultó ser un instrumento eficaz para fomentar el autoempleo de los sectores populares a través de la financiación de emprendimientos productivos a una escala considerable. Antes de introducirnos en esta cuestión, es preciso analizar los principales rasgos del giro socio-

---

<sup>66</sup>Algunos de los expertos en política social con posturas críticas frente al modelo gerencial de la política social se incorporaron al MDSN para trabajar en el diseño e implementación de la nueva generación de programas socio-productivos. El caso más resonante es el de Daniel Arroyo, quien pasó de ser profesor de grado y posgrado en temas de política social a convertirse en el principal impulsor de los programas de promoción de la economía social y desarrollo local que caracterizaron a la política social del ministerio durante el gobierno kirchnerista. Arroyo tuvo diferentes cargos, entre los cuales se destacan su rol como secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano de la Nación Argentina, viceministro de Desarrollo Social de la Nación y Ministro de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires. Resulta interesante resaltar que antes de incorporarse a la gestión de la política social, Arroyo ocupó cargos vinculados a la gestión de programas microfinancieros de entidades públicas como el FONCAP, Provincia Microempresas y el Fideicomiso Fuerza Solidaria.

productivo para identificar los factores que se relacionan con el proceso de financiarización de la política asistencial.

Dicho giro tiene tres dimensiones centrales que permiten aprehender su naturaleza<sup>67</sup>. Las primeras dos, sintetizadas por Cardozo (2015), constan de una *dimensión conceptual*, relacionada con los significados y sentidos particulares que adquirió la política de la época; y una *dimensión estructural*, vinculada a las relaciones establecidas entre las instituciones encargadas de implementarla. La tercera, introducida por nosotros, es la *dimensión programática* concerniente a las transformaciones en los modelos de gestión y diseño de los planes, políticas y programas sociales. En conjunto, estas dimensiones constituyen las principales manifestaciones del giro socio-productivo y su análisis permite dar cuenta sus múltiples implicancias.

a) *Dimensión conceptual:*

El giro socio-productivo se sustentó en la vinculación de la política social y la política económica a través de una combinación *sui generis* de las teorías de desarrollo local y las concepciones de la economía social y solidaria. De este modo, se propuso un esquema diseñado para superar la visión fragmentada de la concepción asistencialista de la política social que había generado una fractura entre la cuestión social y la dinámica económica. En esta línea, se cuestionaron las barreras tajantes trazadas entre el ámbito de las políticas económico-productivas, orientadas al sector formal, y el ámbito de la asistencia pública, dirigido al sector informal y desempleado (Merlinsky y Rofman, 2004). Tanto en los considerandos presentados en el proyecto de creación de distintos programas como en declaraciones públicas de los principales funcionarios del MDSN, se destacaba el ciclo virtuoso que podía establecerse entre el trabajo y la política social<sup>68</sup>.

La reformulación de los vínculos entre asistencia y producción se tradujo en el reconocimiento, revalorización y promoción de las actividades productivas autogeneradas y autogestionadas por los sectores populares, ya que se reconocía en ellas un potencial para

---

<sup>67</sup>Las dimensiones aludidas refieren a las principales características del giro socio-productivo, que fueron analizadas tanto por el MDSN como por varios especialistas. En su artículo, Cardozo retoma estos análisis y los agrupa en dos aspectos que manifiestan el giro: uno conceptual y uno estructural. A los fines de nuestra investigación, retomamos los aspectos señalados por Cardozo y le agregamos un aspecto más que consideramos necesario para retratar la totalidad del proceso, esto es, una dimensión programática.

<sup>68</sup>El siguiente fragmento de un discurso pronunciado por Alicia Kirchner en un encuentro con organizaciones de la economía social e instituciones de microcrédito resulta ilustrativo al respecto: “Vamos a seguir apoyando a los microemprendedores. Siempre lo digo, porque ¡la mejor política social es el trabajo! ¡El trabajo es el mejor valor social” (Discurso citado en Iucci, 2010, p. 265).

resignificar el espacio público, definir nuevas formas de participación ciudadana, contribuir al desarrollo local y fomentar la organización de la sociedad civil (Castelao Caruana, 2016). En este sentido, el nuevo enfoque reconocía el potencial económico de sectores de actividad sin inserción en el mercado formal ni en la economía pública y orientaba su intervención hacia ellos, transformándolos en destinatarios de los programas socio-productivos. De este modo, la intervención social del Estado recuperó, aunque reformulada, la orientación perdida hacia el ámbito del trabajo (Merlinsky y Rofman, 2004).

La redefinición conceptual de la orientación al ámbito productivo provenía, justamente, de la combinación entre el desarrollo local y la economía social impulsado por especialistas como Daniel Arroyo. El enfoque socio-productivo tuvo como principal objetivo promover, financiar y fortalecer las iniciativas de desarrollo productivo de carácter local y comunitario a fines de incluir socialmente a las familias y personas con problemas estructurales de empleo y/o en situación de vulnerabilidad. Desde la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano sintetizaban estos argumentos de la siguiente manera:

“la prolongada crisis del mercado de trabajo y el aumento sin precedentes de la brecha existente entre la situación social de los sectores pobres y no pobres de la población han puesto en la escena a la economía social como un sistema de relaciones económicas y sociales que posibilitan, en un marco de solidaridad y de reciprocidad, la conformación de diversas formas de organización para la producción económica y comunitaria, como por ejemplo: el autoempleo, los microemprendimientos familiares, las cooperativas y las asociaciones de producción para el autoconsumo, así como los canales alternativos de comercialización” (Rebón, Salse, & Roffler, 2004, p. 9).

A diferencia de los programas de empleo transitorios y compensatorios, la nueva orientación apostaba al fortalecimiento de una economía con lógica social compuesta por emprendimientos definidos como solidarios y autogestionados. Así, se buscó promocionar el autoempleo de los sectores populares e integrarlo a las dinámicas productivas locales. En este sentido, se jerarquizó la escala regional como referencia territorial de los procesos y dinámicas socioeconómicas asociadas al desarrollo local, de modo tal que las intervenciones socio-asistenciales de la cartera buscaban adaptarse a las características particulares de cada localidad (Cardozo, 2015).



### b) *Dimensión estructural*

El nuevo enfoque requería, asimismo, de innovaciones institucionales a fines de poder implementarlo exitosamente en el territorio. Para eso, el MDSN debió alejarse de los principios de subsidiariedad y delegación de responsabilidades a la comunidad promovidos por los organismos internacionales y aplicados en nuestro país en la década del noventa. Asimismo, debió modificar la arquitectura organizacional, las prácticas institucionales y los circuitos administrativos para implementar la nueva línea de intervención sintetizada en el *Plan Manos a la Obra* (Rebón et al., 2004, p. 9). En esta línea, se creó el área de Economía Social para concentrar y conducir las políticas orientadas a la promoción del desarrollo socio-productivo de los sectores populares. Asimismo, se impulsaron transformaciones en los modelos de implementación de la política asistencial, tanto en sus relaciones con las organizaciones de la sociedad civil como con sus vínculos con otros niveles de gobierno.

En lo concerniente al primer aspecto, el MDSN promovió una reestructuración de las instituciones participantes en la gestión de sus políticas. En esa dirección, emprendió un ensanchamiento horizontal de la base de implementación, incorporando nuevas organizaciones de la sociedad civil que tradicionalmente no participaban de la implementación de la política asistencial. Por ejemplo, universidades nacionales e instituciones gubernamentales especializadas como el Instituto Nacional de Tecnología Industrial y su par agropecuario, INTI e INTA respectivamente (Cardozo, 2015). Asimismo, el MDSN criticaba la delegación de la implementación de los programas a las ONGs que caracterizó la década del noventa y proponía como alternativa un modelo de gestión asociada que incorporara a una amplia variedad de organizaciones, tanto a la implementación como al debate en torno al contenido de las intervenciones socio-asistenciales (Merlinsky y Rofman, 2004).

En cuanto al segundo aspecto, el modelo de implementación anterior había consolidado el rol de las ONGs como efectores de los programas sociales en detrimento de otras instituciones locales, especialmente las del gobierno municipal. Para revertir las consecuencias de este modelo, la nueva conducción del MDSN diseñó una estrategia para fortalecer la integración vertical entre las diferentes escalas de gobierno a través de la articulación entre los distintos organismos involucrados en la aplicación de los programas, principalmente los ministerios provinciales y las secretarías municipales con competencia en la materia (Cardozo, 2015). Por supuesto que esta

estrategia no estuvo exenta de problemas y limitaciones y, a su vez, se aplicaba en función de las necesidades de intervención del MDSN. Así, en las provincias o municipios en los que existían conflictos entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, el ministerio podía recurrir a intervenciones directas o alianzas con organizaciones sociales para sortear las instancias de gobierno local en la aplicación de sus programas (Perelmiter, 2016).

### c) *Dimensión programática*

El diagnóstico realizado, los sentidos movilizados y los objetivos propuestos requerían de la elaboración de políticas innovadoras capaces de dar respuesta a las nuevas problemáticas sociales resultantes del sostenido deterioro de las condiciones socioeconómicas. El *Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”* fue la respuesta institucional del MDSN. Lanzado en agosto de 2003<sup>69</sup>, el Plan aumentó progresivamente su relevancia dentro del esquema de intervención de la cartera y fue modificándose en función de los desafíos registrados en su implementación.

El *PMO* partía de reconocer tres niveles de problemáticas centrales. A nivel macro social, se señalaban las altas tasas de pobreza, desempleo y precariedad como consecuencias del desmantelamiento del sistema productivo y las reformas laborales del período neoliberal, frente a las cuales las experiencias de autogestión y autoempleo fueron respuestas de los sectores populares. A nivel local, se reconocía la existencia de actores sociales que habían sido desarticulados o fuertemente golpeados, que debían ser respaldados y potenciados. Asimismo, a nivel de los actores, se consideraba que estos tenían poca experiencia en la gestión de emprendimientos productivos y afrontaban serios obstáculos para insertarse en los mercados financieros y tramas socio-productivas (Hopp, 2010).

Retomando aprendizajes obtenidos de las altas tasas de mortalidad de las microempresas asistidas por los programas de apoyo, el *PMO* tuvo por objetivo principal lograr un desarrollo social y económicamente sustentable que permitiera generar empleo y mejorar la calidad de vida de las personas en situación de vulnerabilidad económica y social utilizando los recursos instalados en la propia comunidad. De este modo, se buscó superar las limitaciones de los programas anteriores que se centraban en la asistencia técnica y crediticia de las microempresas, pero no desarrollaban herramientas adecuadas para los ciclos de desarrollo reales de este tipo de

---

<sup>69</sup>RES-MDS N° 1375/2004

emprendimientos. El énfasis en el desarrollo local proponía reconocer, utilizar y potenciar las dinámicas del territorio para generar experiencias enmarcadas en la economía social y solidaria (Merlinsky y Rofman, 2004)

Dirigido prioritariamente a personas, familias y grupos en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social y organizados en experiencias productivas y/o comunitarias, el *PMO* recurrió al financiamiento de proyectos socio-productivos de pequeña escala como vía de generación de autoempleo orientado a la producción para autoconsumo y/o comercialización en el mercado (Andrenacci y Falappa, 2009). Inicialmente, se propuso financiar siete mil proyectos productivos y darles ocupación al 20% de los ex destinatarios del *PJyJHD* (Arcidiácono, 2012). Además de la entrega de subsidios, el *PMO* incorporó un componente microcrédito. Para ello, se desarrolló una línea para la creación de fondos locales destinada a brindar financiamiento a grupos de microempresas o pequeños productores, subsidiar proyectos orientados a constituir o consolidar encadenamientos productivos horizontales o verticales y costear proyectos que brinden servicios a empresas que ya estuvieran en marcha. En este marco, el *Banco Popular de la Buena Fe* pasó a formar parte del *PMO*, constituyéndose en una de sus líneas de microcrédito.

A pesar de haber sido incorporado como una herramienta del *PMO*, el microcrédito continuaba ocupando un lugar bastante marginal respecto a la entrega de subsidios en maquinaria y/o dinero. La lógica de intervención socio-asistencial que imperaba en este plan consistía en una combinación de asistencia técnica y subsidio para experiencias asociativas de carácter local. La utilización del microcrédito era secundaria y se encontraba fuertemente vinculada a la financiación de experiencias asociativas. En términos del presupuesto y ejecución, esto resulta claro cuando se evalúa la incidencia de las distintas modalidades de financiamiento: 73% de los recursos se destinaban a subsidios a emprendimientos; 17% a proyectos de crédito y microcrédito y 10% a proyectos catalogados como estratégicos (Rebon & Roffler, 2008).

Las evaluaciones internas del Plan indicaban a los funcionarios del ministerio que no se estaba logrando alcanzar a la totalidad de la población destinataria. Según los análisis de Gamallo (2017), el *PMO* alcanzaba a sectores bajos y medios con escasos ingresos laborales y con algún tipo experiencia y calificación laboral; es decir, a aquellos que resultaban “empleables” de alguna manera. Sin embargo, dejaba afuera a los sectores con mayor vulnerabilidad socioeconómica. Con el objetivo de alcanzar a esa población, cuya situación se vio agravada por los coletazos de la crisis

internacional del 2008 y el deterioro de las condiciones sociolaborales del país, en agosto del 2009 se lanzó una nueva iniciativa: el *Programa de Ingreso Social con Trabajo- Argentina Trabaja* (PRIST-AT). El nuevo programa obtuvo fuerte apoyo presupuestario e inauguró, tanto dentro como fuera del MDSN, el boom del cooperativismo de trabajo bajo programas (Arcidiácono & Bermúdez, 2015)<sup>70</sup>. La mayor innovación que introdujo el *PRIST-AT* fue la incorporación del financiamiento directo de cooperativas de trabajo como una figura clave en la estrategia de generación de oportunidades socio-ocupacionales (Gamallo, 2017).

### **2.3. Acuerdos ambiguos, propuestas concretas: la Economía Social como componente de intervención socio-asistencial**

El MDSN tuvo un rol preponderante en la definición y promoción de la ESS durante esta etapa. Los documentos, publicaciones, congresos y políticas generadas brindaron un marco normativo y de sentido que legitimó la emergente línea de intervención socio-asistencial del Estado. Pero este enfoque, que en retrospectiva puede parecer coherente e integrado, no estuvo exento de tensiones y disputas. Por el contrario, se sustentó en acuerdos ambiguos y frágiles establecidos entre actores heterogéneos con distintas visiones e intereses. Sin perjuicio del rol preponderante de la cartera de desarrollo social, la relevancia pública que la ESS llegó a adquirir también fue posible gracias al accionar de numerosos actores, tanto estatales como extra estatales. Lejos de constituir una perspectiva única e integrada, los distintos actores interesados en la ESS disputaron los sentidos entorno a ella y, simultáneamente, diseñaron e implementaron instrumentos comunes que atravesaron transversalmente el espectro de la ESS.

Ahora bien, la aparente precariedad que sustentó este tipo de 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 ser un factor crucial de su éxito. En estos casos, 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

---

<sup>70</sup>La envergadura del fenómeno se advierte en el exponencial aumento de ese tipo de cooperativas. En el 2003, el Instituto Nacional de Economía Social y Asociativismo registró aproximadamente 1000 cooperativas, mientras que para el 2015 se registraron alrededor de 20.000. Muchas de ellas fueron generadas en el marco de once programas sociales de distintos ministerios, de las cuales el 41 por ciento se crearon a través del PRIST-AT (Informe de gestión del INAES, 2016). Desde su puesta en marcha, se ubicó como el segundo programa de mayor gasto en la estructura presupuestaria del MDSN.

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” (Palier, 2005: 138. Traducción propia).

El giro socio-productivo consolidó a la ESS como un componente central del nuevo esquema de intervención socio-asistencial. Sin embargo, la ESS no es una perspectiva unificada e integrada; por el contrario, es un paraguas que contiene concepciones divergentes que oscilan entre la intervención a nivel microeconómico para la reinserción laboral de los desempleados y las intervenciones a nivel meso y macroeconómico que apuntan a consolidar a la economía social como un subsector de la economía o bien apuestan por la construcción de una economía alternativa al modelo capitalista dominante<sup>71</sup>. Más allá de las corrientes a las que adhirieran, los diferentes actores manifestaron una amplia adhesión a los instrumentos de promoción de la ESS que incorporaron las políticas socio-productivas. De este modo, se produjo una inclusión progresiva de actores y formas organizativas heterogéneas bajo el paraguas de lo que oficialmente se denominó como “economía social”. Dicho proceso se dio en dos vías paralelas y simultáneas: por un lado, se incorporaron como ejecutores de las políticas socio-productivas a actores de la sociedad civil con distintas experiencias e intereses; por el otro, nuevos actores estatales adoptaron los principios de la ESS y desarrollaron normativas y políticas en la materia.

En lo que concierne a las organizaciones de la sociedad civil, las políticas de ESS y desarrollo local encontraron un terreno fértil debido a la multiplicidad de experiencias organizativas de la ESS que habían proliferado en los años anteriores. La nueva orientación socio-productiva reconoció las formas organizativas de la sociedad civil surgidas como respuesta a la agudización de la crisis socioeconómica. Las cooperativas de trabajo, las fábricas recuperadas, los emprendimientos asociativos, las huertas comunitarias y tantas otras iniciativas de organización económica autogestionadas y/o autoproducidas, fueron reivindicadas por el discurso oficial y se consolidaron como destinatarios de la política asistencial.

---

<sup>71</sup>Los especialistas concuerdan en que la “economía social” es un concepto polisémico que encierra una multiplicidad de visiones, sentidos, experiencias y propuestas programáticas (Bastidas Delgado & Richer, 2001; Pastore, 2006). Retomando las clasificaciones internacionales, Coraggio distingue tres corrientes que componen la economía social y solidaria. La primera tiene por objetivo la (re)inserción por el trabajo y actúa a nivel microeconómico; la segunda promueve la creación de un sector orgánico (subsistema) de ESS; y la tercera actúa también a nivel sistémico, pero con el objetivo de erigir un sistema económico alternativo (Coraggio, 2012b).

Asimismo, las ONGs y organizaciones sociales que trabajaban por la inclusión sociolaboral de los sectores vulnerables –ya sea a través de la capacitación y formación, la financiación de microemprendimientos o el desarrollo de polos productivos–, se incorporaron como ejecutores de las políticas socio-productivas. Si bien muchos de los actores adoptaban formas organizativas y desarrollaban prácticas que mantenían una relación incierta con los principios y prácticas de la ESS, estaban comprometidos con la promoción de otra relación de trabajo, la inclusión social, la creación de empleo y/o un proyecto político transformador (Castelao Caruana, 2016). Mientras las ONGs se aglutinaban en torno a objetivos vinculados con la formación y creación de empleos, las organizaciones sociales, cooperativas y fábricas recuperadas orientaban, en distintos niveles, sus prácticas a la consolidación de una economía alternativa y la construcción de un proyecto político transformador. Sin embargo, las visiones e intereses divergentes, incluso aquellos contrastantes con los fundamentos de las políticas socio-productivas, no impidieron la amplia aceptación y adhesión al nuevo entramado sociopolítico.

En lo que respecta al ámbito estatal, la base de sustento de la ESS se fue ampliando y consolidando progresivamente a lo largo del período, tanto al interior del MDSN como en otros ámbitos del Estado. Dentro del MDSN, la Secretaría de Economía Social fue el primer actor en impulsar activamente la ESS mediante la implementación del *PMO*. Pero la secretaría no fue el único actor intra ministerial ni el *PMO* fue la única línea de acción, sino que nuevas secretarías y áreas diseñaron programas de fortalecimiento de la ESS. Además, otros organismos descentralizados, dependientes del MDSN, desarrollaron también políticas de ESS. De este modo, el MDSN desplegó líneas de intervención destinadas a cubrir la diversidad de la ESS, es decir, tanto para los actores más consolidados y organizados como para los más pequeños y dispersos. Los organismos descentralizados más relevantes, que actualmente continúan operativos, son el Instituto Nacional de Economía Social y Asociativismo (INAES) y la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI).

El INAES fue creado por el decreto nacional N°721/2000 y jerarquizado en el 2003, con la misión de elaborar e implementar políticas destinadas al fortalecimiento, capacitación y financiación de las cooperativas y mutuales. El INAES se creó con el objetivo de atender a un sector más desarrollado y consolidado de la ESS, compuesto por organizaciones con mayores niveles de desarrollo y formalización. El Instituto tiene tres objetivos principales: a) regulación; b) capacitación; y c) financiación. En su función reguladora, es la autoridad competente del sector;

es decir, es el encargado de autorizar, registrar y regular las asociaciones mutuales y cooperativas. En relación con el segundo objetivo –la capacitación– desarrolla programas de asistencia técnica y educativa. En función del tercer objetivo –financiación– provee líneas de crédito y subsidios. La CONAMI, de la cual nos ocuparemos detenidamente en el próximo apartado, se creó con el objetivo de administrar un fondo de segundo piso destinado a fondear a las instituciones de microcrédito que financian microemprendedores.

El impulso del MDSN tuvo eco en otros ámbitos ministeriales y agencias estatales que incorporaron la perspectiva de la ESS. Las experiencias más resonantes fueron protagonizadas por el Ministerio de Turismo, el MTEySS y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. La cartera de turismo desarrolló un programa para la conformación de una red de turismo que promovía la organización local en torno al turismo social y comunitario; el MTEySS, además de las iniciativas de promoción del autoempleo ya referidas, implementó el programa *Competitividad para empresas Autogestionadas* que brindaba asistencia técnica y financiera a empresas recuperadas; mientras que el Ministerio de Planificación lanzó el *Plan Federal de Integración Sociocomunitaria por Cooperativas* y el *Plan Agua + Trabajo*, mediante los cuales promovió la constitución de pequeñas cooperativas de trabajo a las cuales otorgó prioridad en la adjudicación de obras públicas. Asimismo, el INTI y el INTA continuaron fortaleciendo y sumando programas orientados al sector (Castelao Caruana, 2016).

Al mismo tiempo que se multiplicaron las iniciativas estatales desarrolladas por diferentes organismos, el poder ejecutivo y el poder legislativo sancionaron leyes y normativas con el objetivo de promover y/o regular la economía social. En esa línea, se diseñaron normas de regulación y registro de las instituciones y emprendimientos generados en el marco de las políticas de promoción de la ESS (Hopp, 2010). Dentro de esta batería de normativas, cabe destacar la confección del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social<sup>72</sup> y la creación del monotributo social<sup>73</sup> en el 2004. La incorporación al registro permitía a los productores de la ESS formalizar su situación económica a través del acceso a una categoría especial del nuevo régimen simplificado que se denominó *Monotributo Social*. Con el pago de una pequeña alícuota, los efectores de la economía social accedían a una obra social, realizaban aportes jubilatorios y podían emitir facturas, por lo tanto, constituirse como proveedores del Estado.

---

<sup>72</sup>Decreto PEN 189/04, Boletín Oficial de la República Argentina, 13 de febrero de 2004.

<sup>73</sup>Ley 25.865, Boletín Oficial de la República Argentina, 19 de enero de 2004.

Luego, en 2006, se sancionó la ley de promoción de microcrédito mediante la cual se conformó un cuantioso fondo para la financiación de los emprendimientos de la economía social. En esa misma línea, dos años después, se sancionó una ley que creó el programa Marca Colectiva<sup>74</sup> cuya finalidad consistía en asesorar técnicamente a los emprendedores de la economía social para la creación de marcas distintivas que den valor agregado a sus productos.

Las iniciativas mencionadas dan cuenta de la transversalidad que fue adquiriendo la ESS, tanto dentro del Estado como en la sociedad civil. La confluencia de las experiencias económicas y organizaciones de la sociedad civil, el giro socio-productivo, la implementación de programas de promoción de la ESS por parte de agencias estatales y la sanción de leyes de regulación y promoción de la ESS, contribuyó a la acentuación de la orientación socio-productivo de las políticas públicas. De acuerdo con lo planteado por Castelao Caruana (2016), la capacidad de involucrar a múltiples actores con visiones e intereses divergentes, tanto estatales como extra estatales, permitió potenciar el alcance de las políticas de ESS. Los acuerdos ambiguos alcanzados por los actores en torno a la pertinencia de los instrumentos promovidos (subsidios, microcréditos, registros, capacitaciones, marcas colectivas, leyes, etc.) fueron fundamentales para la consolidación de la ESS como orientación de la política pública en general y, en particular, como componente central del esquema de intervención socio-asistencial del MDSN.

## **2.4. La institucionalización de la Economía Social**

La proliferación de políticas de ESS se dio en un contexto regional de quiebre con la hegemonía del paradigma neoliberal promovido por los denominados gobiernos progresistas de América Latina (Arditi, 2009). A comienzos del nuevo milenio, distintos países de la región incorporaron un enfoque normativo e institucional de la ESS a fines de complementar la batería de programas sociales y/o reconocer formas de organización socioeconómica no tradicionales. El resultado fue un relativo y desigual avance en el reconocimiento de la heterogeneidad constitutiva de la ESS y el desarrollo de mecanismos políticos de formalización y protección en los países de la región<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup>Ley 26.335, Boletín Oficial de la República Argentina, 25 de marzo de 2008.

<sup>75</sup>Aquellos países que más avanzaron en este sentido, como es el caso de Bolivia y Ecuador, reconocieron constitucionalmente a la ESS como elemento dinamizador y promotor de una economía plural; otros países, como Colombia, Honduras o México, reconocieron y definieron la economía social mediante la sanción de leyes nacionales; mientras que otros países del Cono Sur, entre ellos Argentina, Brasil y Venezuela, sancionaron leyes con referencias



En las leyes y políticas promovidas en Argentina, la ESS se contempló como un marco de acción y organización transitorio; es decir, un paso necesario en el proceso de formalización y crecimiento económico de los destinatarios de la política socio-asistencial (Castelao Caruana, 2016).

Si bien hubo una creciente cantidad y variedad de iniciativas en la materia, en Argentina no se logró una articulación lo suficientemente sólida como para configurar un nuevo modelo de desarrollo. A pesar de la multiplicación de organizaciones de la sociedad civil promotoras de la ESS, el desarrollo de políticas públicas de diversas agencias estatales y la batería de leyes en la materia, no se produjo una transformación integral de los modos de intervención estatal. Por el contrario, se diseñaron dispositivos gubernamentales específicos que se integraron a la matriz socio-asistencial nacional, dando lugar a una intervención estatal de fisonomía múltiple (Ciolli, 2013). El carácter heterogéneo de la matriz de intervención se puede verificar incluso dentro del principal impulsor de la economía social, el MDSN.

En los primeros años de la gestión kirchnerista, el *PMO* recibió un porcentaje muy bajo del presupuesto en comparación a otras líneas de acción. Entendiendo que la asignación presupuestaria es una expresión de la significatividad de las políticas, la promoción ministerial de la ESS fue más bien marginal hasta la creación del *PRIST-AT*.

Para el 2005, el MDSN contaba con el doble de presupuesto que al comienzo de su gestión, del cual el *PMO* recibió un 4% contra el 48% destinado a pensiones no contributivas, el 25% a seguridad alimentaria y el 21% al *Plan Familias* (Hintze, 2007: 19). El lanzamiento del *Argentina Trabaja* dotó de un impulso renovado al *PMO* que pasó a equiparar a la inversión en seguridad alimentaria y finalmente a constituirse como la línea de mayor financiamiento, luego de las pensiones no contributivas que se mantuvieron en el primer lugar<sup>76</sup> (Gamallo, 2017: 13).

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 MDSN (Gamallo, 2017; Hintze, 2007; Rebón y Roffler, 2006). 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 y/o la

---

a la economía social pero sin definiciones concretas o reconocimiento explícito de su rol en el desarrollo productivo (Castelao Caruana, 2016).

<sup>76</sup>El Plan Familias tuvo relevancia presupuestaria entre el 2003 y el 2009, por lo cual captaba una porción significativa del presupuesto ejecutado. Con la creación de la *Asignación Familiar por Hijo*, el *Plan Familias* comenzó a perder relevancia hasta ser discontinuado.

provisión de microcréditos, el cual permaneció como un instrumento marginal del plan. No obstante, también es necesario resaltar que la atención de estos analistas fue puesta sobre los planes y políticas implementadas desde la estructura centralizada del MDSN, desatendiendo lo que sucedió con los organismos descentralizados dependientes de la cartera. Mientras el microcrédito ocupaba un rol marginal respecto a otros instrumentos, la CONAMI recibió un presupuesto inicial prácticamente equivalente al recibido por el *PMO* en el mismo año (100 millones de pesos, aproximadamente). En este sentido, resulta necesario analizar en profundidad la relevancia de la sanción de la ley de promoción de microcrédito, la creación de la CONAMI y el lanzamiento del *Programa Nacional de Microcrédito*. De este modo, se puede obtener una mayor comprensión sobre la importancia del microcrédito en la política asistencial.

En definitiva, la ESS logró un cierto grado de institucionalidad debido al impulso de la legislación y las políticas implementadas por distintos organismos gubernamentales en conjunto con una amplia variedad de organizaciones de la sociedad civil. No obstante, la institucionalidad de la ESS se vio coartada por las dificultades surgidas de la multiplicidad de actores, enfoques e intereses intervinientes. La falta de una visión común sobre el rol estratégico de la economía social, la multiplicidad de diagnósticos sobre la situación sociolaboral de los sectores populares, la superposición de áreas, funciones y programas, las tensiones entre las áreas institucionales y los conflictos entre los niveles de gobierno, obstaculizaron el desarrollo de una estrategia compartida en la materia (Castelao Caruana, 2016). La ESS no reemplazó los modos vigentes de intervención social del Estado, sino que se incorporó como una modalidad marginal que progresivamente produjo lo que la literatura sobre análisis de políticas públicas llama “cambios de tercer orden”; es decir, modificaciones en la orientación de las metas y en los instrumentos de las políticas.

Sobre todo, la ESS repercutió en el esquema de intervención del MDSN. El giro socio-productivo promovió una reformulación de los vínculos entre la producción y la asistencia social que se implementó bajo los principios de la ESS y el desarrollo local. En este nuevo esquema, la promoción del autoempleo de los sectores populares, tanto autogestionado como cooperativo o individual, se consolidó como un objeto de intervención socio-asistencial. La batería de planes, políticas y programas de ESS que lanzó la cartera de desarrollo social tuvieron repercusiones tanto a nivel institucional como simbólico. Por un lado, impulsaron cambios en el andamiaje institucional del MDSN que creó áreas, planes y organismos descentralizados especializados en la promoción de los distintos componentes de la ESS. Por el otro, tuvo repercusiones simbólicas en

cuanto modificaron las propias dinámicas de intervención asistencial de una forma tal que reformularon los vínculos entre pobreza, protección, bienestar social y ciudadanía (Ciolli, 2013).

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

Si bien la utilización del microcrédito como instrumento de la política social local data de la década del ochenta, no es hasta el 2006, con la sanción de la Ley Nacional de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo la Economía Social<sup>77</sup>, que el microcrédito se institucionalizó como un componente clave del esquema de intervención socio-asistencial del MDSN. La sanción de la ley tuvo una serie de repercusiones e implicancias que, con el tiempo, generaron profundos cambios en el entramado de las políticas sociales, tanto en lo que refiere al diseño como a la implementación. Justamente por esto, la sanción de la ley representó un hito fundamental en la consolidación del microcrédito como instrumento de la política social argentina en cuanto proveyó el andamiaje jurídico-institucional necesario para el despliegue de la primera iniciativa estatal sistemática, clara y concisa, de alcance nacional, en el sector microcrediticio local.

A contramano del espíritu anti estatal con el que se originaron las microfinanzas en países como Bangladesh, Bolivia o Perú, el Estado argentino adoptó el microcrédito como una herramienta central para la reformulación de los vínculos entre la cara asistencial del Estado y sus destinatarios. En el marco del giro socio-productivo, el microcrédito resultó un instrumento óptimo para culminar la diferenciación del nuevo esquema de políticas de sus predecesoras. Por ello, el MDSN tomó un rol preponderante en la promoción del microcrédito como una herramienta central para la consolidación de la ESS. Por un lado, tomó la experiencia de ONGs que desarrollaron prácticas y construyeron consensos en torno al microcrédito; por el otro, construyó un andamiaje institucional propio que permitió el despliegue de una estructura federal de financiamiento de las actividades económicas de los sectores populares. La sanción de la ley nacional de promoción del microcrédito, la creación de un organismo especializado y la dotación de fondos específicos para

---

<sup>77</sup>Ley nacional 26.117, Boletín Oficial de la República Argentina, 21 de julio de 2006.

la instrumentación de un programa nacional de microcrédito fueron centrales para lograr ambos objetivos.

En este sentido, la ley no debe entenderse como el corolario del proceso de financiarización de la política socio-asistencial iniciado en la década del ochenta. Es cierto que la institucionalización del microcrédito consolidó el pasaje de las experiencias privadas de la sociedad civil hacia el ámbito de las políticas públicas, consagrándolo como un componente central de la matriz socio-asistencial del Estado. Sin embargo, su institucionalización no representa la cúspide de la financiarización de la política socio-asistencial, sino que marcó un **punto de inflexión** en esta trayectoria. La adopción del microcrédito como herramienta programática inauguró una nueva etapa en las relaciones entre la asistencia social y las finanzas. El microcrédito se vinculaba con distintos dispositivos financieros, cuya incorporación al repertorio de intervención estatal marcó el comienzo de la aceleración e intensificación del proceso de financiarización que terminó de desplegar su potencial en la última etapa de nuestro análisis. Ahora bien, la construcción de estos nuevos vínculos no fue tarea exclusiva de una dependencia del Estado, sino que contó con la participación de una heterogeneidad de actores estatales y organizaciones no gubernamentales.

### **3.1. Hacia la ley nacional de microcrédito. La generación de consensos ambiguos sobre instrumentos concretos**

El sector microcrediticio de Argentina manifestó, desde sus orígenes, una notoria heterogeneidad estructural. Entre aquellas primeras pequeñas experiencias piloto con programas de microfinanzas promovidos por organismos multilaterales en la década del ochenta, la visita de Yunus al país en los noventa, la proliferación de instituciones de microcrédito a partir de la crisis de los 2000 y la sanción de la primera ley nacional de microcrédito, la actividad microfinanciera tuvo sus altibajos. No obstante, mantuvo un crecimiento relativamente sostenido que lo complejizó y aumentó sus tensiones internas, producto de las concepciones divergentes sobre las microfinanzas.

A pesar de las diferencias, un conjunto de ONGs con experiencia en la actividad instaló la necesidad de abogar por la creación de una normativa que regulara y protegiera al emergente sector microcrediticio. Entre las más activas, se destacaron Cáritas, Secretariado de enlace de organizaciones comunitarias (SEDECA) y el Banco Social de Moreno que, junto a otras, fueron

consideradas como “organizaciones pioneras” del microcrédito (Litman, s/f). Así, en el 2006, se logró sancionar la ley N°26.117 de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social, que fue aceptada y promovida por una amplia variedad de instituciones de microcrédito. En ese marco, se puso en marcha un programa nacional de microcrédito que contó con la cogestión de más de 1600 organizaciones ejecutoras e incluyó desde ONGs con larga trayectoria en la actividad hasta instituciones sin experiencia con el microcrédito, como asociaciones de feriantes, clubes de barrio y asociaciones vecinales.

Cabe preguntarse, entonces, cómo fue posible que un grupo de ONGs pudiera generar los consensos necesarios para convencer a otras instituciones de microcrédito, altos funcionarios del MDSN, senadores y diputados, de la necesidad de sancionar una ley de microcrédito. Específicamente, cómo lograron imponer su visión y plasmarla en una normativa que impulsó cambios tanto en el sector microfinanciero como en el ámbito de la política asistencial. Sobre todo, es preciso analizar cómo se produjo esa “cirugía mayor” (en palabras de uno de los impulsores de la ley) que permitió plasmar una visión particular del microcrédito por sobre otras sostenidas por instituciones microfinancieras con mayor volumen, recursos y apoyos internacionales.

### **3.1.1. Una experiencia autogestiva de incidencia en la agenda pública**

Tal como analizamos en el capítulo anterior (cf. apartado 5), las microfinanzas locales han estado, históricamente, subdesarrolladas respecto a otros países del mundo y de la región. No obstante, Argentina se encuentra dentro de los países que cuentan con una ley específica en la materia. Para comprender esto, 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, el conflicto se inició cuando la agencia tributaria nacional demandó a Emprender solicitando que pagara impuestos sobre los intereses devengados, ya que consideraba que la ONG desarrollaba una actividad financiera. Emprender alegó que su actividad tenía un fin social que, en definitiva, suplía una falencia del Estado, esto es, la financiación de los microempresarios. Sin embargo, la postura de la agencia tributaria prevaleció y Emprender tuvo que pagar IVA sobre los intereses de los créditos, aumentando sus costos de operación que, de por sí, ya eran elevados.

La situación alarmó a miembros de otras ONGs 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 que entrevistamos, comenzó a convocar a otras organizaciones para debatir al respecto. Las primeras reuniones fueron encuentros informales en casas particulares, pero, rápidamente, crecieron en su convocatoria. De este modo, entre el 2003 y el 2005, se desarrolló un proceso, que nuestro entrevistado caracterizó como “autogestionado”, en el cual las organizaciones debatieron sobre la realidad del sector y acordaron en la necesidad de generar una normativa. La trayectoria de estas organizaciones en el sector microcrediticio, 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, n.d.).

La primera reunión de carácter más formal se desarrolló en el 2003 en la sede de la ONG SEDECA. De la misma participaron las organizaciones que venían debatiendo al respecto, tales como SEDECA, Cáritas, Norte Sur e IDEMI, junto a otras que se comenzaron a sumar como el Banco Social de Moreno. Con el paso del tiempo, las convocatorias fueron creciendo y surgió la propuesta de hacer cabildos abiertos para debatir sobre la práctica en distintos puntos del país con una amplia variedad de organizaciones. Los cabildos se replicaron en el centro cultural Dardo Rocha de La Plata, en la sede de la Federación de Empresas en la ciudad de San Martín en Mendoza, en las instalaciones de la Red GESOL en San Miguel de Tucumán y en el Sindicato de Diputados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre otros. En los encuentros se reunieron organizaciones que, a pesar de tener diferentes posturas e intereses, coincidían en la necesidad de generar políticas públicas de promoción del microcrédito.

El proceso culminó con la realización el Primer Congreso Nacional de Microcrédito de Argentina en el 2005. El evento, organizado por las “organizaciones pioneras”, consistió en la realización de un encuentro masivo en el edificio anexo del Congreso de la Nación que reunió a más de 300 personas y contó con la participación de funcionarios públicos, representantes legislativos y dirigentes políticos y sindicales. 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 la Red Argentina de Instituciones de Microcrédito (RADIM), Raúl Zavalía Lagos de la Fundación Pro Vivienda Social.

Asimismo, a comienzos del nuevo milenio, se publicaron los primeros libros de microcrédito elaborados por investigadores, profesionales y miembros de ONGs de Argentina. Marcos Solís<sup>78</sup>, que participó de la experiencia de Cáritas Quilmes y desempeñó un rol crucial en la construcción de la red autogestionada de organizaciones de microcrédito y en la posterior instalación de la temática en la agenda política, impulsó y participó de los primeros libros. En el año 2000, Solís, junto a Sergio Carbonetto y Sandra Gioia, 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*. En una entrevista que le realizamos<sup>79</sup>, Solís nos comentó que el libro que publicaron con Cáritas llegó a manos de Alberto Gandulfo, quien entonces trabajaba en el MDSN con la gestión del *Plan Manos a la Obra*.

Según nos referenció Solís, Gandulfo leyó el libro en unas vacaciones de verano y encontró en la experiencia del microcrédito una posible salida para la política social de la poscrisis. En el marco del giro socio-productivo, el MDSN 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 socio-asistencial. Asimismo, en esos primeros años de gestión, el microcrédito había alcanzado una fuerte resonancia a nivel internacional, siendo el 2005 declarado por la ONU como “Año internacional del microcrédito”. Ese mismo año, se realizó la 2da Cumbre Latinoamericana de Microcrédito y, al año siguiente, se celebró la 5ta Cumbre Internacional del Microcrédito.

Por eso, a comienzos del 2006, Gandulfo convocó a Solís a una reunión con la conducción del MDSN, de la que participaron Alicia Kirchner, en ese entonces senadora nacional; Juan Carlos Nadalich, quien asumió como titular de la cartera de desarrollo social; Jorge Williams, a cargo del *PMO*; y un grupo de abogados del ministerio. Según relata Solís, Alicia Kirchner se mostró muy interesada en la propuesta y puso el MDSN a disposición para impulsar el microcrédito como

---

<sup>78</sup>Una vez sancionada la ley y puesta en marcha la CONAMI, Solís se desempeñó, durante toda la gestión kirchnerista, como Directo de la Comisión Nacional de Microcrédito. Actualmente, fue convocado por el Ministro de Desarrollo Social, Daniel Arroyo, para volver a ocupar el puesto en la CONAMI que nuevamente conduce Alberto Gandulfo.

<sup>79</sup>Entrevista con Marcos Solís, 28 de agosto de 2020.

política pública. Para eso le preguntó a Solís qué podían hacer desde la cartera, predisposición que éste aprovechó para proponer la preparación de una ley nacional. De acuerdo con la idea, Alicia Kirchner contrató a Solís como asesor para que elabore 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>80</sup> en la de diputados, siendo aprobado por unanimidad en ambas cámaras.

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

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 distintas instituciones de microfinanzas<sup>81</sup> (IMF) locales adoptaron diferentes alineamientos y visiones sobre la actividad que oscilan entre ambos enfoques. Por un lado, el enfoque comercial, sostenido por organizaciones como el Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) y ACCION Internacional, considera a los emprendedores como "pequeños empresarios" cuyo principal problema es la falta de acceso a productos y servicios financieros adecuados a su situación y necesidades. Así, los costos y las tasas de interés pasan a ser secundarias frente a la necesidad de acceso a los servicios financieros. Asimismo, este enfoque busca trascender el minimalismo microcrediticio, promoviendo una amplia gama de servicios financieros tales como los microseguros, las billeteras digitales y formas innovadoras de ahorro e inversión. Para esta perspectiva, las microfinanzas pueden y deben ser un negocio rentable. Por el otro, 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 al microcrédito como una herramienta central para empoderar a los pobres del mundo a través de la financiación de sus

---

<sup>80</sup>West fue intendente de Moreno desde 1995 al 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>81</sup>En Argentina, la disputa de enfoques se traslada al campo semántico. En términos generales, las instituciones que abonan el enfoque comercial se reconocen como instituciones de microfinanzas. Aquellas que defienden la visión social, generalmente se diferencian de la actividad microfinanciera (que supera la provisión de microcréditos) y se reconocen como instituciones de microcrédito. Sin embargo, para ganar claridad expositiva, nosotros utilizaremos el término institución de microfinanzas para referirnos a todas las instituciones, independientemente del enfoque al que adhieran.



emprendimientos de autoempleo. Según esta visión, las microfinanzas no deben ser una actividad con fines de lucro, sino que deben servir al desarrollo humano. El crédito, que entienden como un derecho humano, es el principal servicio financiero que promueven junto al ahorro.

Esta dicotomía del movimiento internacional de las microfinanzas adquirió en Suramérica un matiz distintivo. Dentro de las IMF que defendían una visión no lucrativa, no todas adhirieron a la metodología 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>82</sup>. Frente a esta situación de heterogeneidad estructural, las organizaciones se volcaron a la financiación del autoempleo de los trabajadores informales como una vía de desarrollo económico. Asimismo, la financiación del autoempleo fue enmarcada en la promoción de la economía social y solidaria como estrategia de desarrollo de los sectores populares. Con la mirada puesta en estas experiencias, las “organizaciones pioneras” se inspiraron en casos exitosos de países como Bolivia, Ecuador y Perú, en los cuales las microfinanzas se vincularon con la economía social. Así, estas ONGs se opusieron tanto al enfoque comercial como al de Grameen, catalogando a ambos como “liberales”. Justamente, fue este conjunto de organizaciones relativamente pequeñas y marginales en la escena local, alineadas con el paradigma de la economía social y solidaria, las que impulsaron y consiguieron la sanción de una normativa para las microfinanzas locales.

Si bien la Ley de Microcrédito se sancionó en el 2006, anteriormente se habían presentado otras iniciativas similares. Por ejemplo, el presidente de Fundación Grameen nos contó que desde la ONG elaboraron dos proyectos de ley. El primero fue presentado en el 2002 en el Congreso de la Nación, pero nunca fue tratado. El segundo, que tenía el mismo espíritu, fue presentado en el 2004 en la Legislatura Porteña y sólo logró media sanción. El proyecto de Grameen 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. A diferencia de la ley 26.117, la propuesta de Grameen se limitaba a la promoción de las exenciones fiscales e impositivas y no contemplaba la creación de un fondo ni de un organismo especializado.

---

<sup>82</sup>El PREALC-OIT, con base en Santiago de Chile, tuvo un papel fundamental en la investigación sobre el emergente sector informal urbano de los países en vías de desarrollo. Su labor fue fundamental para identificar y caracterizar a 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).

En este sentido, la iniciativa tenía un objetivo más limitado y una menor envergadura que la ley sancionada en 2006.

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”, excluyeron a los componentes más liberales y se volcaron a construir un consenso amplio entre las distintas ONGs, expertos y funcionarios públicos. La normativa finalmente aprobada tuvo algunas similitudes con las propuestas de Grameen, por ejemplo, la defensa 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 estado-céntrico. A diferencia del proyecto de Grameen, la ley 26.117 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, amparados por el giro socio-productivo de la política asistencial. Tal como declaró públicamente West, la ley brindó un marco jurídico a un proyecto que ya estaba legitimado socialmente<sup>83</sup>. En su investigación sobre el tema, Litman (n.d.) 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 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 IMF 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

---

<sup>83</sup>Recuperado de: <http://www.moreno.gob.ar/noticia.aspx?id=5236>.

normativa que, desde su título, legitimó y jerarquizó el enfoque alineado con la ESS, excluyendo explícitamente a las IMF comerciales. Profundizaremos en esta cuestión en el próximo apartado.

A pesar de la identificación con los principios de la ESS, la ley 26.117 tuvo una amplia adhesión que quedó demostrada con las más de 1600 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 socio-asistencial. 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 y/o clientelar del subsidio y la transferencia condicionada de ingresos. Tal como afirmó Gandulfo, titular de la CONAMI: “El carácter más revolucionario de la ley 26.117 es que permite transformar el subsidio en crédito en forma masiva” (Gandulfo & Rofman, 2020, p. 154). El consenso sobre el instrumento primó sobre las diferencias conceptuales, promoviendo la generación de acuerdos ambiguos que sostuvieron la sanción de la Ley Nacional de Promoción del Microcrédito y permitieron la implementación del primer programa nacional de microcrédito a gran escala.

### **3.2. Las implicancias y repercusiones de la institucionalización del microcrédito**

La sanción de la Ley de Microcrédito fue una clara toma de posición del Estado frente a un sector heterogéneo y atravesado de tensiones. A través de la normativa, se crearon organismos e instrumentos de promoción y se plasmaron los principales lineamientos de la postura oficial, encabezada por el MDSN. De esta forma, la norma asentó la concepción estatal sobre la actividad microfinanciera, definió una estructura institucional para su implementación, estableció los lineamientos operativos de ejecución y asignó fondos específicos para garantizar su continuidad temporal. Tal como afirmaban desde la conducción de la CONAMI a tres años de la sanción de la ley:

“Uno de los mayores logros de los últimos años, en la primera etapa de implementación de la Ley N° 26.117, fue instalar el microcrédito en la agenda pública como una herramienta de promoción social” (Documento de trabajo del Primer Congreso Latinoamericano de Microcrédito, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2010: 35).

En términos generales, la ley 26.117 buscó impulsar el microcrédito a través de la creación de una serie de instituciones e instrumentos cuyo objeto es promover, fortalecer y financiar la operatoria microcrediticia del país (art. 1°). En este marco, se instruyó la creación del *Programa Nacional de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social "Padre Carlos Cajade"* a fin de administrar el Fondo Nacional de Microcrédito, fomentar la economía social, promover el microcrédito en todo el territorio nacional, desarrollar evaluaciones y confeccionar un registro de nacional de instituciones de microcrédito, entre otros (art. 3°). Asimismo, se dispuso la creación Comisión Nacional de Coordinación para que actúe como organismo descentralizado en el ámbito del MDSN (art. 4°). Dentro de sus principales funciones, se encuentran las de administrar el Programa, asegurar el cumplimiento de sus objetivos, instrumentar topes de tasas y diseñar programas de financiamiento, asistencia técnica y capacitación (art. 5°)<sup>84</sup>.

El análisis de la normativa resulta fundamental para comprender la visión sobre el microcrédito y el rol asignado en el esquema de intervención socio-asistencial del Estado. En particular, la ley institucionalizó al microcrédito como una herramienta de intervención social, estableciendo una vinculación entre un instrumento financiero y la política asistencial. En este sentido, identificamos tres implicancias principales de su sanción, estas son: 1) la toma de posición del Estado; 2) el desarrollo de un andamiaje institucional; y 3) la creación del primer *Programa Nacional de Microcrédito* (PNM). En conjunto, estos tres factores delinearon la intervención social del Estado en el sector microfinanciero del país y fueron fundamentales para la institucionalización del microcrédito como herramienta de la política asistencial.

En primer lugar, la ley fue un instrumento clave para asentar y jerarquizar la posición del Estado en un sector con altos niveles de fragmentación. Desde sus orígenes, el sector microfinanciero se compuso, mayoritariamente, de instituciones privadas u organizaciones de la sociedad civil con diferentes visiones e intereses. Frente al enfoque liberal, tanto en su vertiente comercial como social, la CONAMI tomó la posición de las organizaciones pioneras. En esta línea, la ley de microcrédito no se concibió como un proyecto de finanzas, sino como uno de promoción de la economía social. Sus impulsores no pretendieron generar meros programas de apoyo financiero o de implementación de metodologías microcrediticias, sino que concibieron al

---

<sup>84</sup>Para más información sobre el *Plan Nacional de Microcrédito* y la CONAMI, ver Ley Nacional 26.117 y <http://www.desarrollosocial.gob.ar/microcreditos>

microcrédito como una herramienta de construcción política, económica y social direccionada a la promoción de la economía social y solidaria (Gandulfo y Rofman, 2020).

La oposición a los pilares del enfoque liberal se tradujo en el instrumento normativo. En el artículo 2° de la ley, se estableció una definición de Institución de Microcrédito (esto es, de organización pasible de aplicar al *PNM*) que reconoce una variedad de formas asociativas sin fines de lucro y excluye a las asociaciones con fines de lucro. De este modo, la ley fijó la imposibilidad de que las IMF establecidas como sociedades anónimas pudieran gestionar fondos del programa, dejando sin acceso a este financiamiento a una parte de las instituciones microfinancieras más relevantes del país. Por el contrario, las asociaciones sin fines de lucro se establecieron como aquellas pasibles de acceder a los fondos y, por lo tanto, capitalizarse con aportes no reembolsables. Con el mismo espíritu, la CONAMI fijó un tope del 6% anual a las tasas de interés de los créditos otorgados con fondos del programa<sup>85</sup>. De este modo, se tomó una fuerte decisión política que buscó impulsar la participación de organizaciones sociales y limitar las posibilidades de que las organizaciones ejecutoras implementaran el programa con el objetivo de generar rentabilidad (Gandulfo y Rofman, 2020). Los criterios establecidos pusieron a las ONGs participantes del programa en una posición de ventaja relativa frente a las instituciones con fines de lucro.

También se establecieron definiciones operativas respecto a los sujetos pasibles de participar del programa y las actividades financiadas. El artículo 2° define a los microcréditos como aquellos préstamos destinados a financiar la actividad de emprendimientos individuales o asociativos de la economía social, cuyo monto no exceda una suma equivalente a los doce salarios mínimos, vitales y móviles. En cuanto a los destinatarios del programa, reconoce a las personas físicas o grupos asociativos de bajos recursos, organizados en torno a la gestión del autoempleo, en un marco de economía social, que realicen actividades de producción de manufacturas, reinserción laboral de discapacitados, o comercialización de bienes o servicios, urbanos o rurales

---

<sup>85</sup>La actividad microfinanciera en Argentina carece de normativas específicas que regulen la actividad, por lo que las instituciones operan con amplios márgenes de libertad en un vacío jurídico. En este sentido, las instituciones tienen la potestad de establecer la tasa de interés que consideren oportuna. El establecimiento del 6% anual impuesto para la operatoria con fondos de la CONAMI fue, desde el comienzo, un intento de intervención estatal en el sector. La tasa fijada fue considerablemente menor que la utilizada por muchas IMF, especialmente aquellas con un enfoque comercial que podían llegar a cobrar entre un 70% y 100% de tasa. Con el paso de los años y el crecimiento de la inflación, el tope no fue modificado, de modo que se intensificó la brecha entre las líneas de microcrédito operadas con fondos de CONAMI y aquellas que no tenían limitaciones en las tasas.

y en unidades productivas cuyos activos totales no superen las cincuenta canastas básicas totales para el adulto equivalente al hogar por puesto de trabajo.

Si bien el *Banco Popular de la Buena Fe* ya formaba parte del programa de acción de la cartera de desarrollo social y se incluyó bajo la órbita de la CONAMI, los creadores de la ley de microcrédito buscaron superar su visión “limitada”. El Banquito aplicaba únicamente la metodología Grameen de grupos solidarios, se orientaba casi exclusivamente a mujeres, otorgaba créditos con montos muy pequeños y apuntaba a la educación popular de los prestatarios, todo esto como forma de construcción de una comunidad organizada. Dado que el sustento de la ley 26.117 fue la visión sobre la informalidad de la PREALC-OIT, no se hizo foco en la definición del sujeto de crédito o el tipo de actividad, sino que se apuntó a unidades productivas de carácter informal y/o precario. Además, se buscó trascender el enfoque normativista del *PMO* que se focalizaba en la promoción del asociativismo, por lo cual el *PNM* incluyó la financiación de emprendimientos individuales. En este sentido, los diseñadores de la Ley de Microcrédito trataron de superar los sesgos normativistas del *PMO* y del *BPBF*, dotando al programa de instrumentos técnicos para evaluar y asesorar a los prestatarios. La contradicción de los enfoques fue resumida por un funcionario de la CONAMI quien nos contó que mientras ellos reconocían la necesidad de que los emprendedores supieran formular “planes de negocios”, los funcionarios del *BPBF* se jactaban de que ellos realizaban “planes de lucha”<sup>86</sup>.

En segundo lugar, la ley sentó las bases de un andamiaje institucional diseñado para respaldar y consolidar el microcrédito como instrumento de la política socio-asistencial. El marco normativo brindó los elementos necesarios para el desarrollo de la primera intervención trascendente del Estado Nacional en el sector microfinanciero. Por un lado, inauguró el *Programa Nacional* a fines de ejecutar el fondo de microcrédito, capacitar instituciones y prestatarios, fortalecer a las IMF y brindarles asistencia técnica y financiera. Por el otro, se creó una arquitectura institucional propia para la promoción de la actividad microcrediticia. La CONAMI, a cargo de la gestión del *PNM*, se constituyó como un organismo descentralizado en el ámbito del MDSN. La dotación de recursos financieros, humanos y técnicos permitió el despliegue de una estructura de gestión que institucionalizó al microcrédito como un componente central del esquema de intervención socio-asistencial (ver figura 1).

---

<sup>86</sup>Entrevista con funcionario de la CONAMI, realizada el 28 de agosto de 2020.

Asimismo, se adoptó una modalidad de implementación de la política de microcrédito sustentada en el modelo de gestión asociada. La estrategia consistió en la creación de alianzas tanto entre los distintos niveles de gobierno como entre actores públicos y privados. Partiendo del principio de complementariedad y cooperación público-privada, la CONAMI tomó como referencia las experiencias de ESS desarrolladas por una amplia variedad de organizaciones y convocó a múltiples actores a participar de la implementación de la política y de la discusión de estrategias de fortalecimiento de la economía social. En este sentido, la CONAMI comprendía la gestión asociada como un elemento fundamental para la generación de una nueva institucionalidad que permitiera la modificación de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. La estrategia de gestión asociada permitió una rápida expansión de la herramienta del microcrédito en todo el territorio nacional mediante el trabajo conjunto con las organizaciones de la sociedad civil<sup>87</sup>.

El *PNM* contó con tres modalidades básicas de gestión asociada: los *Consortios de Gestión Local* (CGL), las *Redes de Gestión Asociada* y el *Banco Popular de la Buena Fe*. La primera modalidad partió de acuerdos entre la Nación, las provincias y municipios de escala para la conformación de consorcios locales compuestos por organizaciones públicas y privadas. Los CGL tenían a su cargo la administración de fondos, capacitación, asistencia técnica y evaluación de los proyectos enmarcados en el *PNM*. Las Redes se conformaban por entidades con afinidad sectorial, sin presencia de organizaciones estatales, con el objetivo de ejecutar fondos de microcrédito. Por último, el Banquito se desplazó del *PMO* para ser incorporado como una línea del *PNM*, manteniendo la combinación de las dinámicas de educación popular con la metodología de grupos solidarios (Ferreyra, 2014). En todas las modalidades, la CONAMI proveía fondos a las organizaciones para que constituyeran sus propias carteras de crédito y desembolsaran los préstamos a los microemprendedores en el territorio. En este sentido, los destinatarios directos del *PNM* eran las organizaciones ejecutoras de los fondos y los beneficiarios indirectos, los clientes de dichas instituciones.

En tercer lugar, el *PNM* fue la primera iniciativa estatal de carácter orgánico, con alcance federal, para la promoción del autoempleo de los sectores populares vía microcrédito. La estructura institucional, los recursos y la gestión asociada permitieron una capacidad operativa que masificó y federalizó el microcrédito como herramienta de la política asistencial. En cuanto a su aceptación,

---

<sup>87</sup>Nuestra palabra tiene crédito. Primer Congreso Latinoamericano de Microcrédito, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2010.

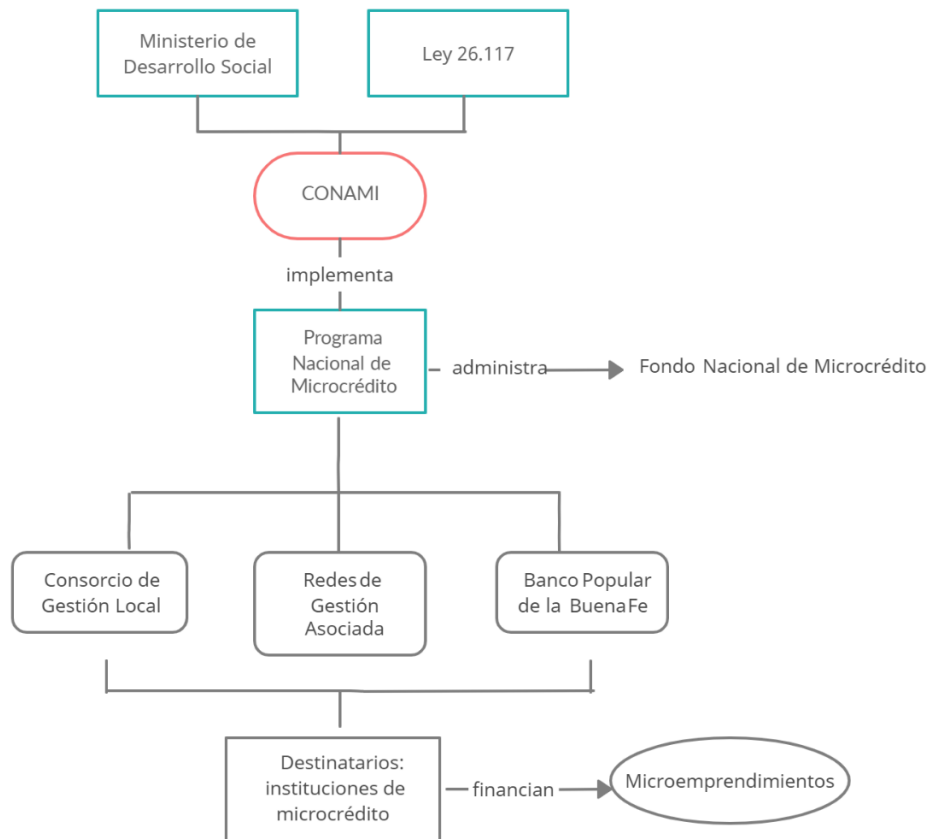
contó con la adhesión de 22 provincias y con más de 70 ordenanzas municipales de creación de programas de microcrédito enmarcados en la ley. Respecto a su alcance, en el período 2006-2015, la CONAMI otorgó 556.000 microcréditos a través de 1.626 organizaciones ejecutoras que operaron con 11.000 promotores de microcrédito. Para lograr este alcance y volumen inédito para un programa público de microcrédito, se requirió una inversión de más de 1.000 millones de pesos, es decir, USD142 millones aproximadamente (Gandulfo y Rofman, 2020: 153). El resultado fue una ampliación de la base de sustento del microcrédito que resulta clara tanto en la cantidad de prestatarios alcanzados como en la proliferación de instituciones ejecutoras.

Sin perjuicio de la relevancia que tuvo la sanción de la ley, cabe decir que la misma no fue pensada como un instrumento de regulación del sector microfinanciero, a diferencia de las leyes de microfinanzas en otros países de la región. Si bien resultó sumamente relevante ya que inyectó una cuantiosa masa de recursos a un sector con serias restricciones en el acceso a la financiación, la ley 26.117 no estableció regulaciones a la actividad en su conjunto, por ejemplo, en materia de límite de tasas, fijación de plazos o regulación de las condiciones de fondeo. Por el contrario, se limitó a fijar los términos y condiciones de la implementación del programa estatal de microcrédito. Al tratarse de la creación de un programa, la normativa sólo fue capaz de regular los fondos que las organizaciones ejecutoras obtienen a través de la CONAMI. En este sentido, la ley no alcanza ni a la totalidad de la cartera de las instituciones fondeadas (que puede nutrirse de distintas fuentes) ni al conjunto de IMF (excluye a las sociedades anónimas y las que no reciben fondos CONAMI).

Sin embargo, se trata de una ley que brindó un respaldo jurídico a un programa estatal que se sumó a un sector heterogéneo con diferentes líneas de financiación y programas de acción. En este sentido, representó un hito en el proceso que comenzó con los primeros programas de microcrédito en la década del ochenta. Con la ley, se produjo el pasaje de la experiencia privada de las organizaciones de la sociedad civil al ámbito de la política pública, de forma tal que se legitimó una concepción particular del microcrédito como promotor del desarrollo local y la economía social. Potenciado por el giro socio-productivo, el microcrédito se institucionalizó como un componente central de la matriz socio-asistencial del Estado.



**Figura 1. Arquitectura del Programa Nacional de Microcrédito**



#### **4. El segundo movimiento de dualización de la política asistencial**

Tal como afirma Palier, la adopción de nuevos instrumentos introduce lógicas de intervención novedosas a los dispositivos estatales (Palier, 2005). En el caso del *PNM*, el crédito tiene características particulares que resultan especialmente relevantes para analizar las modalidades de intervención socio-asistencial. En este sentido, la adopción del microcrédito para el financiamiento del autoempleo de los sectores populares no puede reducirse a una simple extrapolación de un instrumento financiero al ámbito de las políticas asistenciales. Por el contrario, su incorporación conlleva transpolar y gestionar las implicancias asociadas a los principios y requerimientos inherentes a los dispositivos financieros, particularmente aquellos basados en *relaciones de deuda*. Como resultado, la institucionalización del microcrédito produjo un segundo movimiento de dualización, esta vez dentro del esquema socio-productivo del MDSN.

El *PNM* introdujo una serie de cambios respecto a modalidades previas, e incluso contemporáneas, de enfrentar la pobreza mediante la promoción del autoempleo que se encuentran estrechamente relacionadas con las especificidades del crédito. De este modo, el segundo movimiento de dualización diferenció, en el seno de la política socio-productiva, a los programas de promoción del trabajo asociativo –que operaban con subsidios y transferencias condicionadas– de los programas de promoción del autoempleo –que recurrieron al microcrédito. Antes de profundizar en las particularidades de esta dualización, es preciso efectuar un análisis de las especificidades del PNM.

#### **4.1. El Programa Nacional de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social “Padre Carlos Cajade”**

El *Programa Nacional de Microcrédito* es un dispositivo diseñado para brindar financiación, capacitación y asistencia a asociaciones sin fines de lucro, dedicadas a la promoción de la economía social y el microemprededurismo a través de distintas metodologías crediticias. Para eso, el programa dispone de un fondo mediante el cual se efectúan aportes no reembolsables a las ONGs que se constituyen en instituciones de microcrédito, adquiriendo un rol de intermediarias entre la CONAMI y los destinatarios, esto es, los microemprededores. Asimismo, el *PNM* contempla el subsidio parcial de los gastos operativos de las ONGs (que la normativa denomina “organizaciones ejecutoras”) y les brinda asistencia técnica y legal. Este subsidio, que cubre hasta el 30% del capital, es una medida adoptada para amortiguar los efectos de los topes establecidos a las tasas de interés. La tasa, fijada inicialmente en un 6%<sup>88</sup>, requería de un subsidio que permitiera compensar la falta de sustentabilidad de una operatoria de este tipo. Por eso, la CONAMI brindaba recursos financieros para sustentar parte de los recursos humanos y costos operativos de las organizaciones.

A diferencia de otros programas anteriores y contemporáneos, el *PNM* no recurre a los subsidios o la transferencia condicionada como mecanismo de financiación del autoempleo. Este programa adopta el crédito como herramienta central de su diseño. Ahora bien, el crédito no es un instrumento técnico neutral que puede ser extrapolado del sistema financiero al ámbito de la

---

<sup>88</sup>En el 2017, con un nuevo cambio en la conducción de la CONAMI, se liberó el tope de las tasas cuyo monto pasó a acordarse entre la Comisión y las organizaciones ejecutoras.

política social, purgándolo de sus implicancias económicas y morales. Por el contrario, el crédito es inescindible de su contracara: la deuda.

#### **4.1.1. Las implicancias materiales de la relación de deuda**

El análisis del programa muestra una serie de transferencias y delegaciones al destinatario, producto de la adopción de lógicas crediticias. Tres tipos de delegaciones se destacan: transferencia del costo del programa, delegación de la responsabilidad de su éxito e individualización del riesgo. En primer lugar, la adopción del crédito como instrumento de política social implica una transferencia directa, al menos parcial, del costo del programa al beneficiario. El diseño del *PNM* contempla la creación de un fondo nacional para la capitalización de las organizaciones ejecutoras que incluye aportes no reembolsables destinados a la cartera de préstamos y el subsidio parcial o total de sus gastos operativos. Las organizaciones ejecutoras deben prestar esos fondos recibidos con un tope máximo de tasa de un 6%. El tomador de microcréditos debe devolver los fondos con dicho interés según el plazo acordado. De este modo, el beneficiario último de este programa –es decir, el emprendedor que toma el microcrédito– debe devolver el dinero del programa con intereses a la organización ejecutora, afrontando parcialmente los costos del otorgamiento del microcrédito al que accede. Estos costos son devueltos por el emprendedor con los pagos periódicos de la cuota de su microcrédito que se compone del capital prestado y los intereses.

El resultado de este esquema es un beneficio para las organizaciones ejecutoras por partida doble. Por un lado, la capitalización y subsidio otorgado por la CONAMI; por el otro, el ingreso proveniente de la recuperación del capital con intereses pagados por el prestatario. Esta transferencia de costos es causada por dos factores. Primero, por el diseño mismo del programa que se propone capitalizar a organizaciones ejecutoras que funcionan como instituciones de primer piso. Segundo, por haber reemplazado la transferencia condicionada de ingresos por el desembolso de préstamos. El establecimiento de las organizaciones ejecutoras como mediadoras entre los fondos del programa y los beneficiarios finales pone a las instituciones en una posición más favorable ya que reciben tanto los aportes y subsidios de la CONAMI como los intereses provenientes de la operatoria microcrediticia.

En segundo lugar, esta modalidad de financiamiento produce la delegación de la responsabilidad del éxito del programa al destinatario. La capacidad de endeudamiento de los tomadores de microcrédito radica en su posibilidad de repago en el plazo acordado con la organización ejecutora. De esta forma, la posibilidad de acceso al crédito depende de la demostración de la capacidad de pago del futuro deudor a las instituciones (Roig, 2017). A su vez, la capacidad de saldar sus deudas se sustenta en la posibilidad de desarrollar emprendimientos de autoempleo que le permitan contar con un flujo de fondos lo suficientemente sustentable en el tiempo. Los emprendedores se ven en la necesidad de generar alternativas autogestivas lo suficientemente rentables que les permitan cumplir con cuatro objetivos: acceder al crédito, saldar la deuda, reinvertir en el emprendimiento y disponer de ingresos para su supervivencia. En este sentido, la responsabilidad de desarrollar un emprendimiento exitoso es delegada a los emprendedores y la sustentabilidad de sus emprendimientos –su éxito o fracaso– determina, en última instancia, la eficacia del programa.

Para aumentar la perspectiva de sustentabilidad de los emprendimientos y que logren cumplir con los cuatro objetivos, el *PNM* contempla la financiación de las organizaciones ejecutoras para que brinden formación empresarial a sus prestatarios. La formación empresarial y la educación financiera se constituyen como herramientas necesarias –aunque no suficientes– que utilizan las organizaciones ejecutoras para acompañar a los emprendedores en el desarrollo de sus emprendimientos. Los prestatarios son interpelados en tanto trabajadores individuales que deben incorporar a sus subjetividades los valores de la autogestión y la racionalidad financiera en su camino hacia la bancarización y la inclusión financiera. Debido a la inestabilidad económica de sus prestatarios, la educación financiera y la formación empresarial se vuelven necesarias para la reducción del riesgo de las organizaciones ejecutoras. La formación de emprendedores autogestivos con un manejo razonable de sus ingresos y de los servicios financieros a los que acceden es una parte constitutiva de la actividad microfinanciera. Ésta tiene un marcado carácter educacional pero también disciplinario.

Finalmente, este programa implica una individualización del riesgo. La delegación de la responsabilidad del éxito al emprendedor conlleva una transferencia del riesgo al individuo. El emprendedor debe asumir los distintos riesgos asociados a la toma de crédito y al endeudamiento. En este contexto, debe desarrollar marcos de calculabilidad apropiados para evitar el sobreendeudamiento y la morosidad. Sin embargo, para mitigar el riesgo de morosidad, el *PNM*

impone la constitución de bancas comunales y/o grupos solidarios compuestos por los tomadores de crédito que, en caso de falta de pago de alguno de los miembros, deben asumir solidaria y colectivamente la deuda del emprendedor moroso. De esta forma, a diferencia de los microcréditos ofrecidos por muchas de las instituciones microfinancieras privadas, se busca brindar una contención solidaria y colectiva a los emprendedores para alivianar la sobrecarga individual.

A pesar de este recaudo, en la última década, el endeudamiento ha tenido cada vez mayor peso y relevancia producto de la centralidad que la financiarización adquirió en las dinámicas de consumo y presupuestos de las familias de sectores populares. En este sentido, al incremento del endeudamiento popular por la financiarización del consumo, debe agregarse el endeudamiento para el desarrollo de emprendimientos productivos. La combinación de ambas dinámicas de endeudamiento aumenta el riesgo asumido por los sectores populares ya que son tanto consumidores como microemprendedores. En otras palabras, se endeudan tanto para financiar sus consumos como para desarrollar emprendimientos de autoempleo.

#### **4.1.2. Las implicancias simbólicas de la relación de deuda**

Durante la etapa bajo análisis, el *PNM* tuvo un componente educativo. El programa promovía la capacitación de los tomadores de microcrédito en las lógicas del emprendedurismo y los valores de la economía social y solidaria. En lo que respecta a la difusión de los valores, el programa hacía fuerte hincapié en la promoción de la autogestión y el asociativismo como factores fundamentales de una economía alternativa, más humana y solidaria. A estos fines, se financiaba a las instituciones de microcrédito para que capacitaran a los emprendedores en diferentes aspectos destinados a fortalecer sus prácticas emprendedoras: técnicas de producción, comercialización, administración y contabilidad, herramientas de gestión, marketing, entre otros. El componente educativo del programa, entonces, estaba principalmente vinculado a la construcción de capacidades empresariales y transferencia de técnicas de producción y gestión para el desarrollo sustentable de los emprendimientos. Luego, en la etapa posterior, el componente educativo siguió el viraje general de las políticas públicas hacia la inclusión financiera.

Este componente formativo del programa tenía, a su vez, un carácter disciplinador. Además de capacitar a los emprendedores en su actividad, las instituciones de microcrédito trabajaban activamente sobre los prestatarios para garantizar comportamientos morales, económicos y

financieros que fueran acordes a las necesidades de funcionamiento de las instituciones. En este sentido, se promovía un fuerte "trabajo sobre uno mismo" para controlar las propias prácticas y alinearlas con las exigencias de las instituciones microcrediticias. El carácter disciplinador no proviene del diseño en cuestión del programa, sino de la implementación en manos de las organizaciones ejecutoras de los fondos que desarrollaban prácticas orientadas a la garantización del recupero de los préstamos. Estas prácticas operaban sobre tres aspectos fundamentales: el compromiso moral, la regulación del consumo y el control del uso del dinero (Koberwein, 2011)<sup>89</sup>.

Respecto al compromiso moral, desde sus primeros pasos con el *Banco Popular de la Buena Fe*, la política de microcrédito argentina se sustentó sobre los valores de la economía social y solidaria, realizando una fuerte apelación al compromiso moral de los destinatarios con el programa: pagar el crédito no es simplemente una obligación, sino que es un cumplimiento de "la palabra empeñada" como garantía<sup>90</sup>. Para garantizar este compromiso moral y el cumplimiento de las obligaciones, el PNM fue diseñado de modo que los destinatarios realizaran una trayectoria gradual que permitiera evaluar su compromiso y su comportamiento crediticio. Para acceder por primera vez a un microcrédito, los destinatarios debían participar del proceso de formulación de un proyecto y asistir a las reuniones y capacitaciones programadas por la institución. Una vez transcurrido este período exitosamente, se otorgaba un primer microcrédito, generalmente de bajo monto, que podía ser renovado y ampliado en función del historial de pago y del compromiso moral demostrado por el prestatario.

Además, el programa preveía la formación de instancias grupales, ya sea en forma de bancos comunales o grupos solidarios, como garantía de los préstamos. Estos grupos asumían colectivamente las obligaciones de deuda y debían responder solidariamente frente a la falta de pago de algunos de sus miembros. Dada la inexistencia de garantías materiales o prendarias, esta modalidad fue la más utilizada ya que establece el cumplimiento solidario de las obligaciones de

---

<sup>89</sup>Koberwein (2011, 2012) desarrolla un análisis etnográfico de la producción de acuerdos y conflictos en el marco del programa de microcrédito el *Banco Popular de la Buena Fe*. La evidencia empírica y los análisis del programa realizados por el autor no se circunscriben al caso particular, sino que se vinculan con aspectos propios de la implementación de programas sociales de crédito. El trabajo sobre el compromiso moral, la regulación del consumo y el control del uso del dinero que Koberwein observa en el caso del Banquito, responden a las estrategias de recobro de las microfinanzas. Por ello, resultan adecuadas para analizar también el *Programa Nacional de Microcrédito*.

<sup>90</sup>En diferentes publicaciones, comunicaciones y propagandas, la gestión kirchnerista del Ministerio de Desarrollo y de la CONAMI recurrieron a fórmulas retóricas basadas en esta idea, tales como: "la palabra empeñada" y "nuestra palabra tiene crédito". Esta última frase se utilizó como lema de los congresos latinoamericanos de microcrédito promovidos por la CONAMI.

pago y, a su vez, genera una instancia colectiva de presión moral y control recíproco de los miembros del grupo.

Los otros dos aspectos disciplinadores emergidos de la implementación del *PNM* se relacionaron con el control de los comportamientos económicos y financieros de los tomadores de crédito. Esta regulación no se reducía únicamente a un control técnico de los patrones de consumo e inversión, sino que apelaba al compromiso moral de los microemprendedores para adecuar sus comportamientos económicos a los parámetros de la racionalidad financiera que promovían las instituciones de microcrédito. En lo que respecta a la regulación de consumo, la formulación del proyecto productivo era un camino relativamente extenso que conllevaba un proceso de reflexión sobre los comportamientos económicos del solicitante. Mediante el uso de distintas herramientas, como las planillas de ingresos y egresos, se buscaba que los prestatarios reflexionen en torno a sus pautas de consumo a fines de promover un gasto racional que permitiera balancear los ingresos y egresos del emprendedor. Este punto de equilibrio resultaba fundamental para asegurar la sustentabilidad del emprendimiento y debía alcanzarse mediante un consumo racional y responsable (Koberwein, 2011).

El otro aspecto consistía en el control del uso del dinero prestado. Este aspecto se vincula estrechamente con el anterior ya que el desarrollo de patrones de consumo racionales, es decir balanceados, era un paso necesario para el aseguramiento de la correcta utilización del dinero prestado. Esto resultaba fundamental para el funcionamiento del programa ya que el mismo estaba diseñado para financiar únicamente emprendimientos de autoempleo y, bajo ningún concepto, se permitían préstamos para financiar consumo, vivienda o necesidades urgentes. Por lo tanto, asegurar que el dinero desembolsado se invirtiera correctamente, era central tanto para la implementación exitosa del programa como para la sustentabilidad de las instituciones de microcrédito. Si el dinero prestado era destinado a cubrir necesidades de consumo o acceso al bienestar, no podía ser invertido productivamente y, por lo tanto, se ponía en riesgo la capacidad de devolución. Por eso, la apelación al compromiso moral y la ética de la responsabilidad de los emprendedores resultaba un instrumento fundamental para garantizar la utilización esperada del crédito.

Para poder acceder a un microcrédito, los emprendedores debían demostrar a los promotores de las instituciones de microcrédito que utilizaran el dinero para los fines establecidos en el proyecto, es decir, que se comprometían a invertirlo únicamente con fines productivos. A su

vez, durante el ciclo del crédito, los emprendedores debían pagar las cuotas y rendir los gastos para comprobar el uso del crédito. Una vez finalizado el ciclo, el emprendedor podía aplicar a un nuevo microcrédito. pero, para eso, debía tener un historial crediticio aceptable y, sobre todo, demostrar que invirtió el dinero del crédito anterior tal como se comprometió a hacerlo. En este sentido, para el *PNM* y las organizaciones ejecutoras, el cumplimiento con los criterios de uso del dinero era más importante que el cumplimiento a raja tabla de los compromisos de pago.

El tránsito de los prestatarios por estas instituciones estaba diseñado para ser un proceso lento, gradual y progresivo que combinaba capacitación y disciplinamiento con el objetivo de trabajar sobre la subjetividad de los emprendedores en su tránsito por la institución. De este modo, se buscaba adecuar los comportamientos de los prestatarios a las pautas de la racionalidad económico-financiera y enseñarles a emplear técnicas de manejo de los riesgos y obligaciones asociados tanto a la gestión de emprendimientos productivos como a la toma de deuda. El resultado de este proceso es la reconfiguración de las subjetividades de los tomadores de microcrédito mediante un trabajo externo –efectuado por las instituciones– y un trabajo interno –realizado por los emprendedores sobre sí mismos.

Las dinámicas impuestas por la adopción de lógicas financieras repercutieron notoriamente sobre la gestión del programa. El *PNM* da cuenta de la profundidad del alcance de la financiarización de la política asistencial y las repercusiones de la introducción de lógicas financieras al funcionamiento de los programas sociales. La implementación del *PNM*, a cargo de instituciones microcrediticias, le imprimió matices que no estaban contemplados en el diseño del programa ni tampoco eran pregonados por los funcionarios a cargo. El carácter disciplinador y el trabajo sobre la subjetividad de los prestatarios no formó parte del diseño programático, sino que fue un resultado de las estrategias de mitigación de riesgos y morosidad de las instituciones de microcrédito. A pesar de no haber sido un objetivo programático, el carácter disciplinador fue un resultado de la introducción de lógicas crediticias a un programa social gestionado con un modelo de gestión asociada.



## 4.2. La dualización de la política socio-productiva: entre el trabajo asociativo y el microemprededurismo

La desarticulación del *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados* y la reclasificación de sus destinatarios produjo una dualización del esquema de intervención social del Estado. La división del trabajo social quedó dividida entre el MTEySS con sus políticas socio-laborales y el MDSN con sus políticas socio-asistenciales. Las intervenciones que desarrolló el MDSN tuvieron una fisionomía múltiple dado que involucraron una variedad de planes, políticas y programas orientados a atender distintas necesidades sociales. Dentro de ellas, se destacó el giro socio-productivo de las políticas asistenciales que propusieron una vinculación novedosa entre la asistencia social y la producción a través del fomento del autoempleo de los sectores populares con problemáticas laborales persistentes. Ahora bien, dentro del esquema socio-productivo, se efectuó una nueva dualización entre los destinatarios que se incorporaron a programas de trabajo cooperativo y los que accedieron a programas de fomento del autoempleo. El análisis de los tipos de transferencias y delegaciones del *PNM*, generadas por la introducción de lógicas crediticias, permiten dar cuenta de una serie de cambios notorios respecto de otros programas sociales de autoempleo de la cartera.

El programa *Argentina Trabaja* y el *Plan Manos a la Obra* fueron iniciativas de fomento del autoempleo que promocionaron la constitución de cooperativas de trabajadores excluidos y emprendimientos asociativos en un marco de desarrollo local y economía social.<sup>91</sup> Estos programas no recurrieron al microcrédito. En el caso del *Argentina trabaja*, se empleó la transferencia condicionada de ingresos cuya contraprestación fue de carácter laboral y se desarrollaba dentro del marco de las cooperativas de trabajo constituidas por el programa. En el caso del *Plan Manos a la Obra*, se otorgaron subsidios y maquinaria a emprendimientos asociativos locales a fines de promover el desarrollo productivo local. En estos casos, el beneficiario no debía asumir directamente los costos del programa dado que no debía devolver el dinero percibido. Asimismo, la responsabilidad del éxito del emprendimiento no era delegada al individuo, sino que era compartida por un colectivo de trabajadores, los técnicos del Ministerio que los asistían y el ente ejecutor del cual dependían. En consecuencia, el riesgo no era asumido individualmente por los cooperativistas y emprendedores, sino que se socializaba. Por consiguiente, las incertidumbres

---

<sup>91</sup>Para más información sobre estos programas, ver Arcidiacono, Kalpschtrej y Bermúdez, 2014; Hopp, 2016.

eran menores ya que el destinatario no tenía que endeudarse para participar de los programas y acceder a la percepción del beneficio.

En este sentido, el PNM representó una serie de cambios respecto a los programas de fomento del trabajo asociativo que se manifestaron en un conjunto de desplazamientos (ver figura 2). Por un lado, se produjo un desplazamiento del sujeto colectivo de las cooperativas de trabajo y unidades productivas asociativas al trabajador individual; es decir, el microemprendedor. Por el otro, la orientación de la política pasó de centrarse en el cooperativismo y asociativismo como herramientas cruciales de la promoción del desarrollo local y se enfocó en la promoción del autoempleo como una estrategia de fomento de la actividad microempresarial. Por último, se produjo un desplazamiento del *locus* municipal de las políticas de desarrollo local hacia el *locus* del taller-hogar en el cual se suelen desarrollar una parte considerable de los microempresarios financiados por este tipo de programas.

**Figura 2. Desplazamientos de la política asistencial**

Dimensión/Programa	PMO/PRIST-AT	PNM
Sujeto	Colectivo	Individual
Orientación	Desarrollo local	Microempresarialismo
Locus	Municipal	Taller-hogar

## 5. Límites y alcances de los vínculos entre la asistencia social y las finanzas durante la tercera etapa

El giro socio-productivo de la política asistencial reformuló el esquema tradicional de intervención asistencial del Estado, proponiendo una forma novedosa de articular el trabajo y la política social bajo el paradigma del desarrollo local y la economía social. En ese marco, la promoción del trabajo de los sectores populares se estableció como un objetivo central que fue impulsado por dos vías. Por un lado, se entregaron subsidios a unidades productivas asociativas (*PMO*) y se lanzaron programas de transferencia condicionada de ingresos con contraprestación laboral en cooperativas de trabajo (*PRIST-AT* y *Ellas Hacen*). Por el otro, se promovió un programa de microcrédito a gran escala para fondar a ONGs que financiaban microempresarios (*PNM*).

En esta nueva coyuntura, el microcrédito resultó fundamental para el MDSN porque permitió el financiamiento masivo del autoempleo de aquellas personas que no ingresaron al mercado laboral y/o no fueron alcanzadas por las políticas de empleo u otros programas sociales. En este sentido, la fundamentación de la política asistencial en el paradigma de la economía social y solidaria generó una coyuntura propicia para la promoción estatal del microcrédito a escala masiva. Sin embargo, el cambio de etapa no estuvo determinado por el giro socio-productivo, sino que el salto en el proceso de financiarización se produjo con la institucionalización del microcrédito como componente central de la matriz socio-asistencial del MDSN.

A lo largo de esta etapa, el crédito aumentó su relevancia pública y se consolidó como una herramienta de las políticas públicas en general y de la política asistencial en particular. En primer lugar, durante el período se gestó 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 acceso masivo al crédito de los sectores populares. En este esquema, las políticas sociales efectuaron un pasaje de un modelo de “políticas de contención”, orientado a morigerar el deterioro de las condiciones de vida; a un modelo de “políticas de rehabilitación” que promovieron la transferencia de ingresos, consideradas beneficiosas tanto para sus receptores como para la economía en su conjunto (Wilkis, 2014). En consonancia con lo que sucedía en otros países de la región, la política social desempeñó un rol fundamental debido a su función como palanca de desarrollo de sociedades de consumo masivo. 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 (Lavinas, 2017).

En segundo lugar, el crédito se institucionalizó como un componente central de la matriz socio-asistencial del Estado y legitimó la utilización de dispositivos financieros como herramientas efectivas de los programas sociales. Producto del trabajo de incidencia de las “organizaciones pioneras” y la receptividad del Estado, el microcrédito se trasladó de la experiencia privada de la sociedad civil a la esfera pública de las políticas socio-asistenciales. Si bien su utilización no es una novedad, durante este período el microcrédito se estableció como un componente central de la intervención social del Estado. La ley 26.117 creó un nuevo andamiaje institucional que permitió obtener un alcance y una profundidad inéditos para un programa de microcrédito público en el

país. Asimismo, la ley institucionalizó al microcrédito como un medio fundamental para la promoción de la economía social y el desarrollo local.

La institucionalización del microcrédito tuvo dos grandes repercusiones en el ámbito de la política asistencial. Primero, impulsó un segundo movimiento de dualización mediante el cual se diferenció el fomento del trabajo asociativo y cooperativo (financiados por el *PMO* y el *PRIST-AT*) de la promoción del autoempleo (fondeado con el *PNM*). La incorporación del crédito a los programas sociales generó una serie de transferencias de costos, responsabilidades y riesgos que acrecentó la brecha entre los cooperativistas del *Argentina Trabaja* y los autoempleados del *Programa Nacional de Microcrédito*. Así, la nueva orientación de la política asistencial profundizó la tendencia a la dualización comenzada en la etapa anterior, impulsando un segundo movimiento de dualización en su interior. Segundo, reformuló la relación entre la cara asistencial del Estado y los destinatarios de los programas sociales. El crédito trasladó sus implicancias materiales y simbólicas al ámbito de la política asistencial, generando profundas transformaciones en las lógicas de la protección social. De este modo, instauró una *relación de deuda* que revirtió los términos de la *deuda social* de forma tal que el Estado pasó a constituirse en acreedor de los ciudadanos devenidos en deudores.

A diferencia de lo que suele destacar la literatura internacional (Davis y Walsh, 2017), la asociación entre neoliberalismo y financiarización parece complejizarse a la luz del caso argentino. En este país, la aceleración de la financiarización de la política asistencial se dio bajo un gobierno progresista<sup>92</sup> alineado con el “giro hacia la izquierda” que marcó el escenario geo-político latinoamericano a comienzos del siglo XXI (Arditi, 2009). El interjuego entre políticas sociales, consumo de masas y finanzas colocó al mercado crediticio en el centro de la escena del modelo de desarrollo kirchnerista. El crédito, con su multiplicidad de fuentes (público, privado), tipos (consumo, hipotecario, prendario) y grados de formalidad (regulado, no regulado e informal), resultó fundamental para potenciar el consumo de los sectores populares. No sólo se amplió la

---

<sup>92</sup>La tendencia hacia la financiarización de la política social durante gobiernos progresistas no es una característica exclusiva de Argentina, sino que sucedió también en otros países de la región como Brasil durante el gobierno del Partido de los Trabajadores (Lavinás, 2017). Casos como el de Chile merecen un análisis aparte. En este país, la financiarización de la economía y la política social alcanzó los niveles más altos de la región, lo cual resulta visible en la utilización masiva del crédito para acceder a bienes de consumo, la educación y la vivienda (González López, 2018). Esto se traduce en altísimos niveles de endeudamiento que alcanzan, en diferentes formas y grados, a amplias porciones de la sociedad chilena (Fumero, 2017). Pero esta tendencia no comenzó con un gobierno alineado con el “giro hacia la izquierda”, como es el caso de Bachelet, sino que se relaciona con la matriz neoliberal que rige en Chile desde la dictadura de Pinochet (Han, 2012).

entrega de créditos hacia nuevos sectores sociales, sino que las transferencias monetarias de las políticas sociales permitieron un mayor acceso en cuanto operaron como garantía de los préstamos. El resultado fue un ingreso masivo de los sectores populares al mercado de crédito (Lavinas, 2014b; Luzzi & Wilkis, 2018; Wilkis & Hornes, 2017).

El proceso de inclusión al mercado tuvo su correlato en el ámbito de las políticas de inclusión social. Presentadas como antítesis del modelo de gestión neoliberal, las políticas socio-productivas allanaron el camino para que el crédito se incorporara como un componente central de la intervención social del MDSN. De esta forma, el Estado tomó un rol activo en cuanto implementó programas sociales de promoción del crédito; es decir, no se limitó a la promoción del crédito, sino que se constituyó como proveedor de crédito a los sectores populares vía el *Programa Nacional de Microcrédito*. Así, el crédito quedó legitimado como una herramienta efectiva de los programas sociales que, en la siguiente etapa, experimentó un proceso vertiginoso de expansión y abrió la puerta a una amplia gama de dispositivos financieros.

## Capítulo 4. De la inclusión social a la inclusión financiera: ¿un nuevo giro?

La cuarta y última etapa del proceso de financiarización de la política asistencial comienza en 2017, dos años después de la asunción de la alianza Cambiemos, liderada por el presidente Mauricio Macri<sup>93</sup>. Esta coalición política se presentó, desde su surgimiento, como promotora de un “cambio cultural” en la gestión pública, basado en la transparencia y en la capacidad de gestión de una élite de funcionarios nutrida por CEOs y emprendedores (Canelo, 2019). Cambiemos estructuró su discurso en oposición a la experiencia kirchnerista y basó su campaña electoral en una plataforma de gobierno sustentada en tres pilares: “pobreza cero”, “la lucha contra el narcotráfico” y “la unión de los argentinos”. Asimismo, propuso un formato de representación fundado en el reconocimiento y jerarquización de los miembros de la élite empresarial y financiera por sobre las trayectorias de gestión pública (Quiroga & Juncos Castillo, 2020).

El gobierno de la alianza Cambiemos marcó un quiebre en la orientación de las políticas públicas. La nueva administración desarrolló un proyecto neoliberal que se alineó con la oleada de gobiernos conservadores que surgieron en América Latina luego del ciclo de gobiernos progresistas (Anria & Vommaro, 2020). En esta línea, Cambiemos corrió el eje de las políticas públicas de la promoción del empleo y el mercado interno para intentar implementar políticas de flexibilización y reducción del gasto público. Sin embargo, el gobierno de Macri buscó compatibilizar las medidas económicas de ajuste con una relativa continuidad de las políticas sociales heredadas dado que reconocían la necesidad de mantener una política activa hacia los sectores populares (Vommaro, Morresi, & Belloti, 2015). Desde el inicio de la campaña electoral, Macri y sus candidatos repetían incansablemente que no eliminarían ningún programa social, sino que los mejorarían para que sirvieran como puente al mundo del trabajo.

En lo que concierne específicamente a nuestra investigación, la presente etapa se caracterizó por la adhesión del gobierno a la agenda internacional de la inclusión financiera. La administración de Cambiemos alineó sus políticas públicas con el paradigma promovido por foros internacionales y organismos multilaterales, obteniendo el apoyo de la comunidad internacional para la confección de planes estratégicos con el objeto de promover la inclusión financiera en el

---

<sup>93</sup>Mauricio Macri ejerció la presidencia del país entre diciembre 2015 y diciembre 2019.

país. Si bien algunas de las medidas tomadas en esta dirección son anteriores al 2017, las políticas y programas más relevantes son posteriores a esta fecha. Las iniciativas del primer año y medio de mandato de Cambiemos se orientaron a la regulación de aspectos del sistema financiero y bancario<sup>94</sup>. En cambio, a partir de mediados del 2017, comenzó un proceso de institucionalización de la inclusión financiera como objetivo estratégico de gobierno que alcanzó a las políticas socio-asistenciales. La etapa se prolonga hasta diciembre del 2019, fecha de corte del período bajo análisis. Esta fecha de clausura responde a una decisión exclusivamente metodológica, resultante de la necesidad de establecer un período de observación en el marco temporal establecido por la beca doctoral. Esto no implica que la etapa concluya con el fin del gobierno de Cambiemos; por el contrario, queda abierta la pregunta sobre si estas tendencias continuarán, se profundizarán o cambiarán en el gobierno de Alberto Fernández<sup>95</sup>, cuyo primer año de mandato transcurrió en el insólito escenario planteado por una epidemia de escala global.

El establecimiento de la inclusión financiera como principio transversal de las políticas públicas requirió de un activo y creativo trabajo estatal para ajustar su esquema de intervención a la nueva orientación. Para eso, se diseñó un amplio andamiaje institucional que implicó la creación de nuevas dependencias públicas, la sanción de normativas y el desarrollo de políticas, planes y programas transversales a múltiples áreas de gobierno. La complejidad de este esquema y la necesidad de articular las distintas líneas de acción requirió la confección de estrategias integrales, tales como la *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera* y el *Plan Nacional de Inclusión Financiera*. Su confección y supervisión quedó en manos de instancias centralizadas como el Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera y la Dirección Nacional de Inclusión Financiera, respectivamente. En estas estrategias, se expresó la visión del gobierno sobre el tema, se establecieron los objetivos estratégicos y se delinearon las líneas de acción. Es decir, sintetizaron el esquema de intervención diseñado y exhibieron la división del trabajo estatal necesaria para abordar la cuestión.

En el marco de este viraje general, las agencias encargadas de gestionar la política socio-asistencial se posicionaron como actores claves del nuevo esquema y desempeñaron un rol central

---

<sup>94</sup>Ver la línea de tiempo desarrollada en la *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera* (disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estrategia-nacional-inclusion-financiera.pdf>)

<sup>95</sup> Alberto Fernández asumió la primera magistratura del país el 10 de diciembre de 2019, derrotando a Mauricio Macri en la primera vuelta de los comicios. Fernández fue el candidato del Frente de Todos, una alianza electoral de distintas ramas del peronismo y partidos progresistas cuyo objetivo principal consistía en derrotar electoralmente a la alianza Cambiemos.

en el proceso de inclusión financiera de los sectores populares. Para ello, reformularon sus políticas con el objetivo explícito de fortalecer los vínculos entre la política asistencial y la inclusión financiera de sus destinatarios. Así, los cambios en los programas sociales no se limitaron a la desarticulación del esquema socio-productivo heredado de la gestión kirchnerista. Por el contrario, Cambiemos montó un complejo andamiaje institucional en el cual las agencias socio-asistenciales tuvieron un papel protagónico dada su capacidad de implementar una batería de políticas orientadas a la inclusión financiera de los sectores populares en general y, en particular, de los prestatarios de la seguridad social y los titulares de los principales programas de transferencia condicionada de ingresos.

De este modo, las transformaciones acontecidas en la matriz de intervención socio-asistencial se alinearon con la estrategia general del gobierno y consolidaron a la inclusión financiera como objetivo estratégico. Al mismo tiempo, allanaron el camino para la incorporación de un amplio espectro de saberes, instrumentos y tecnologías financieras hacia nuevas áreas de intervención social del Estado. A diferencia de lo que sucedió en las dos etapas anteriores, el nuevo esquema de intervención socio-asistencial no se utilizó para inyectar efectivo y así dinamizar el mercado interno y respaldar el acceso de los sectores populares al mercado del crédito al consumo (Wilkis, 2014). Por el contrario, buscó configurar a los sectores populares como sujetos financieros, es decir, como personas con capacidades financieras lo suficientemente sólidas como para respaldar el acceso a nuevos servicios financieros. Para conseguirlo, el gobierno impulsó la participación de distintas agencias estatales que implementaron programas específicos de inclusión y educación financiera.

Dentro de los cambios producidos, destacamos dos grandes tendencias que contribuyeron a fortalecer la imbricación entre la asistencia social y las finanzas. Primero, los cambios al interior del MDSN que apuntaron a la desarticulación de la economía social y el cooperativismo como articuladores de la política asistencial en pos de la oferta de capacitación individual en habilidades socio-emocionales y educación financiera. Asimismo, se promovieron cambios en la gestión del *Programa Nacional de Microcrédito* a fines de alinearlos con un enfoque más comercial de las microfinanzas. Segundo, la inclusión financiera se institucionalizó como un nuevo principio rector de la intervención socio-asistencial y alcanzó a una creciente variedad de instituciones estatales, por caso, el MDSN, el ANSES y la Secretaría de Vivienda. Estas agencias la incorporaron como objetivo y utilizaron instrumentos financieros como herramientas de programas sociales orientados



a la satisfacción de distintas necesidades sociales en materia de producción, consumo y mejoramiento habitacional, respectivamente. Ambas tendencias tuvieron implicancias materiales –vinculadas a la expansión del sistema financiero– e implicancias simbólicas –relacionadas con la promoción de la una racionalidad financiera.

El capítulo está organizado en cuatro apartados. En el primero abordamos el viraje de las políticas públicas hacia la agenda de la inclusión financiera y analizamos las dos estrategias que proveyeron el marco conceptual y programático, esto es, la *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera* y el *Plan Nacional de Educación Financiera*. En el segundo, exploramos la desarticulación del esquema socio-productivo del MDSN en favor del modelo vinculado a los valores de la “cultura emprendedora” y la promoción de la educación financiera impulsada por la Secretaría de Economía Social y la CONAMI. Luego, en el tercer apartado, indagamos sobre la batería de políticas socio-asistenciales orientadas a configurar a los sectores populares en sujetos financieros, considerando dos dimensiones analíticas: la dimensión material y la simbólica. La dimensión material se vincula con la expansión de la oferta de servicios financieros y bancarios mediante los programas de la Secretaría de Economía Social, la ANSES y la Secretaría de Vivienda. La dimensión simbólica, por su parte, se relaciona con las iniciativas de distintas agencias socio-asistenciales orientadas a promover la educación y fortalecer la capacidad financiera de los beneficiarios de la seguridad social y los titulares de programas sociales. En el cuarto apartado, analizamos las implicancias de la intensificación de los vínculos entre la asistencia social y el mundo de las finanzas y reflexionamos sobre los alcances del giro hacia la inclusión financiera.

## **1. La inclusión financiera: un objetivo estratégico de gobierno**

En sintonía con las agendas internacionales que la consagraron como un objetivo estratégico de desarrollo (c.f. cap. 2, 1.3.), Cambiemos incorporó la inclusión financiera dentro de su programa de gobierno. Así, la inclusión financiera pasó a formar parte de la plataforma política de la nueva administración que la promovió como un eje transversal de la intervención social del Estado. No sólo se trató de una incorporación a la retórica oficial, sino que se instaló en la agenda de gobierno y se desarrollaron políticas, planes y programas específicos que fueron diseñados en estrecha cooperación con organismos internacionales como el Banco Mundial, Naciones Unidas y la

Alianza para la Inclusión Financiera. En este sentido, el viraje de las políticas públicas, previamente ancladas en la promoción del trabajo, hacia la inclusión financiera tuvo repercusiones en la dimensión conceptual, estructural y programática de las políticas del período. La prioridad otorgada a la temática se evidencia tanto por la emergencia de nuevas normativas que definieron y promovieron la inclusión financiera, como por el desarrollo de un andamiaje institucional diseñado específicamente para desarrollar intervenciones en la materia.

a) *Dimensión conceptual*

El gobierno de Cambiemos realizó un activo trabajo para establecer a la inclusión financiera como un nuevo principio rector de la política pública. A diferencia del giro socio-productivo efectuado en la etapa anterior, la inclusión financiera formaba parte de los objetivos de desarrollo del milenio y ya se encontraba extensamente definida por los organismos hegemónicos de la comunidad internacional (Chibba, 2009). En este sentido, los esfuerzos del gobierno argentino no se orientaron a elaborar definiciones originales, sino que se enfocaron en presentar a la inclusión financiera como un ejemplo de lo que denominaban “volver al mundo”, es decir, la inserción de Argentina en las redes internacionales de flujo de saberes, políticas e inversiones. Sin dudas, la inclusión financiera fue un componente destacado de la agenda 2030 de la ONU, en cuyos objetivos de desarrollo sostenible se entrecruzan las políticas públicas y el mundo financiero<sup>96</sup>.

El gobierno tomó distintas medidas para implementar la Agenda 2030 en materia de inclusión financiera. Por ejemplo, en el 2017, Argentina volvió a ser sede, después de 18 años, del principal encuentro de las microfinanzas mundiales: el Foro interamericano de la Microempresa (FOROMIC), organizado por el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo en conjunto con el Estado nacional. Este Foro convocó a los principales actores globales del sector microfinanciero, representantes de distintos gobiernos nacionales, organismos internacionales, financiadores y autoridades del gobierno nacional con competencia en temas financieros y productivos. Dentro de los ejes abordados en el encuentro, la inclusión financiera a través de medios digitales fue una de las temáticas centrales<sup>97</sup>. También, Argentina asumió, en el

---

<sup>96</sup>Tal como analizamos previamente en esta tesis, la Agenda para el Desarrollo Sostenible incorpora el incremento y la mejora en el acceso a los servicios financieros en al menos 5 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible del 2030. En este sentido, la inclusión financiera es una herramienta central de la lucha contra la pobreza, pero también es promovida como medio para cumplimentar con otros objetivos de desarrollo social y económico (ver apartado 1.3 del capítulo de la tesis).

<sup>97</sup>Recuperado de: <https://www.microfinanzas.pe/2017/index.php/2017/noviembre/419-foromic-2017-de-buenos-aires>

2018, la presidencia pro tempore del G20 y fue anfitriona del encuentro de los países miembros que se llevó a cabo en la Capital Federal. La inclusión financiera fue un tópico destacado por el G20 en la cumbre del 2009 en Pittsburgh y su relevancia fue en aumento con el paso de los años. En el encuentro del 2018, Argentina tuvo la posibilidad de exponer sus avances en materia de inclusión financiera y generar vínculos de cooperación para implementar nuevas medidas<sup>98</sup>.

Asimismo, en línea con los criterios internacionales, el gobierno impulsó normativas destinadas a establecer una definición oficial de la inclusión financiera, institucionalizarla como componente de las políticas públicas y desarrollar líneas de acción. En términos generales, la inclusión financiera se definió como un objetivo estratégico para el desarrollo social y el crecimiento económico del país en cuanto contribuiría a la reducción de la vulnerabilidad económica de los individuos y las empresas. En esta línea, la inclusión financiera se entendió como la promoción del acceso y el uso universal de una oferta integral, responsable y sostenible de servicios financieros compuesta por el crédito, el ahorro, los seguros y los medios de pago digitales. Según esta visión, dichos servicios eran herramientas fundamentales de la política pública cuya función es contribuir a la satisfacción de las necesidades socio-económicas de individuos y empresas. Dado los desiguales niveles de acceso y conocimiento de la población, la inclusión financiera suponía la adecuación y/o generación de servicios transparentes, prácticos y focalizados en los distintos grupos poblacionales para garantizar su plena inclusión en el sistema financiero y bancario. Sin embargo, el imperativo de sostenibilidad significaba la consolidación de una oferta financiera que no dependiera de la asistencia pública (ENIF, 2019).

Por su parte, la Ley N°27.440 de Financiamiento Productivo<sup>99</sup>, que se comenzó a elaborar en el 2017 y se promulgó en el 2018, fue un paso necesario para la institucionalización de la inclusión financiera<sup>100</sup>. Se trató de la primera ley nacional que incorporó a la inclusión financiera como objeto normativo, dedicándole un capítulo propio al establecimiento de medidas a implementar en la materia. Si bien la nueva ley de Financiamiento Productivo apuntó a introducir reformas y flexibilizaciones en el mercado de valores a tono con la orientación política de

---

<sup>98</sup>Recuperado de: <https://empresa.org.ar/2017/inclusion-financiera-digital-uno-de-los-pilares-del-g-20-en-argentina-2018/>

<sup>99</sup>Ley nacional 27.440. Boletín oficial de la República Argentina, 05 de mayo de 2018.

<sup>100</sup>Cabe aclarar que la finalidad de la Ley de Financiamiento Productivo no consistía en legislar en materia de inclusión financiera, sino que tuvo por objeto modificar la Ley 26.831 de Mercado de Capitales, sancionada en noviembre de 2012 durante el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner.

Cambiemos<sup>101</sup>, la normativa introdujo una serie de cambios, entre los cuales resulta pertinente destacar la modificación del artículo primero. Con la modificación de los objetivos, se incluyó un inciso específico que incorporó a la inclusión financiera como objetivo normativo (artículo 1, inciso h, “Propender a la inclusión financiera”). Además, el capítulo XIV de la ley se dedicó exclusivamente a establecer medidas a desarrollarse: “en pos de fomentar una inclusión financiera integral que mejore las condiciones de vida de la población y promueva que todos los argentinos sean partícipes de los beneficios de la misma” (artículo 208). Entre las más relevantes, la normativa dispuso la elaboración de una estrategia nacional de inclusión financiera (art. 208) y delineó sus principales componentes (art. 210). Asimismo, instituyó el Consejo de Coordinación de Inclusión Financiera para que la elaborara e implementase y le asignó, a tales fines, fondos presupuestarios propios (art. 214).

#### b) *Dimensión estructural*

La nueva orientación de las políticas públicas requería la construcción de un complejo andamiaje institucional que combinó la creación de nuevas dependencias con la reforma de la estructura y/o la orientación de agencias estatales previamente constituidas. En particular, se trabajó en la conformación de instancias centrales de coordinación con el fin de constituir equipos de trabajo capaces de dirigir iniciativas que incluyeron a numerosas instituciones estatales. En vista de la implementación de políticas específicas en la materia, se crearon estructuras especializadas cuyo objetivo consistía en promover la inclusión financiera en el país. Dentro de las estructuras creadas, se destacan dos debido al rol que desempeñaron: la Dirección Nacional de Inclusión Financiera y el Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera (CCIF).

La Dirección Nacional de Inclusión Financiera fue creada en el entonces Ministerio de Finanzas de la Nación<sup>102</sup> y tuvo a su cargo el diseño, supervisión e implementación de políticas universales de acceso a servicios bancarios y financieros, entre los cuales se destacaron la *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera* y el *Plan Nacional de Educación Financiera*. El

---

<sup>101</sup>Los alcances e implicancias sobre las modificaciones establecidas por la ley de financiamiento productivo exceden ampliamente los objetivos de esta investigación. La ley fue objeto de polémica y acusaciones cruzadas entre el oficialismo y sus aliados, que sostenían que la ley mejoraría el acceso al financiamiento de las MiPyMes, y la oposición que denunciaba que las reformas eran flexibilizaciones encubiertas hechas a medida de la city financiera. Para más información sobre estos debates, ver: <https://www.pagina12.com.ar/101650-una-ley-a-pedido-de-la-city> (consultado el 09/10/2020).

<sup>102</sup>Tras la disolución del Ministerio de Finanzas en junio de 2018, la Dirección Nacional de Inclusión Financiera pasó al ámbito de la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Hacienda de la Nación.

titular designado fue Gabriel Bizama, quien ya se desempeñaba como funcionario del gobierno y tenía a su cargo el nexo con organismos internacionales en materia de inclusión financiera<sup>103</sup>. Si bien la Dirección participó activamente en el diseño de las nuevas políticas, su principal responsabilidad consistió en implementar el *Plan Nacional de Educación Financiera*<sup>104</sup>.

El Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera (CCIF) fue constituido en julio de 2017 y tuvo un rol protagónico. Su conformación marcó un hito en este proceso ya que fue el primer organismo estatal del país creado específicamente para coordinar todas las políticas públicas del Estado Nacional en materia de inclusión financiera. El CCIF se constituyó como un grupo de trabajo integrado por representantes de distintos organismos públicos y presidido por la Secretaría de Finanzas del entonces Ministerio de Hacienda (ver figura 3). El CCIF incluyó representantes de los siguientes organismos: el Banco Central de la República Argentina (BCRA), el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSyDS)<sup>105</sup>, el Ministerio de Producción y Trabajo (MP), el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPyV), el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (ME), la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). Además, como miembros permanentes invitados se convocó al Banco de la Nación Argentina (BNA), la Comisión Nacional de Valores (CNV), la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN) y la Secretaría de Modernización (SM).

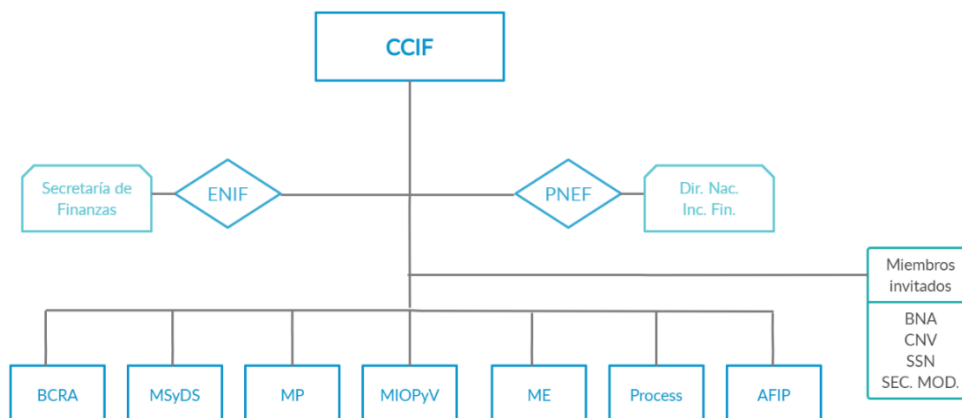
---

<sup>103</sup>Gabriel Bizama tiene una trayectoria internacional consolidada en temas vinculados a la inclusión financiera. Antes de ingresar a la gestión pública, se desempeñó como abogado asesor de distintas empresas y organizaciones internacionales. Cabe destacar su labor como asesor de Accion Internacional en programas de inclusión financiera y gobernanza cooperativa en América Latina, Asia y África. En 2017, fue nombrado presidente de la Alianza Global para la Inclusión Financiera bajo la presidencia argentina del G20. Luego, en 2018, fue designado Director Nacional de Inclusión Financiera.

<sup>104</sup>Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/3.2\\_pnef-plan\\_nacional\\_de\\_educacion\\_financiera-vf.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/3.2_pnef-plan_nacional_de_educacion_financiera-vf.pdf)

<sup>105</sup>El gobierno de Cambiemos impulsó una reforma de la administración pública orientada a achicar el gasto público. En ese marco, el Ministerio de Salud fue degradado a una secretaría y se incorporó a la cartera de desarrollo social, que pasó a llamarse Ministerio de Desarrollo Social y Salud de la Nación. Para facilitar la comprensión del capítulo, seguiremos refiriéndonos a la cartera de Desarrollo Social con la misma sigla que el capítulo anterior, esto es, MDSN.

**Figura 3. Composición del Concejo de Coordinación de la Inclusión Financiera**



**Fuente:** Elaboración propia con base en la *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera*.

Su principal objetivo consistió en coordinar y articular los esfuerzos y acciones interinstitucionales en materia del desarrollo de políticas públicas orientadas a la promoción de la inclusión financiera<sup>106</sup>. El Consejo promovía la oferta de servicios financieros integrales de acceso universal, es decir, sus acciones no se limitaron a la promoción del crédito, sino que también se impulsaron nuevos productos y servicios financieros vinculados al ahorro, los medios de pagos y los seguros. Con una frecuencia de reunión bimestral, el CCIF se encargó de evaluar la implementación de las medidas y de elaborar criterios para la planeación y ejecución de las políticas de inclusión financiera en los ámbitos de gobierno a nivel nacional, provincial y municipal. Asimismo, tuvo a su cargo la producción de información, la promoción de investigaciones y la elaboración de informes sobre la inclusión financiera en el país. Una de sus principales acciones fue la elaboración de la primera *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera*.

### c) Dimensión programática

La agenda de la inclusión financiera en Argentina tuvo un amplio alcance y se compuso de una multiplicidad de iniciativas implementadas por distintas agencias estatales. Las acciones tomadas se dirigieron tanto al sector bancario y financiero como a las políticas sociales y asistenciales, de modo que se generó un amplio espectro de intervenciones estatales que analizaremos a lo largo del

<sup>106</sup>El Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera fue creado por la resolución 121/2017 del entonces Ministerio de Finanzas. Para más información, consultar: <https://www.argentina.gob.ar/inclusion-financiera/institucional>.

capítulo. La diversidad de actores públicos convocados consolidó una amplia base de sustento que reunió tanto a organismos públicos vinculados estrechamente con el complejo financiero-bancario (AFIP, BCRA, BNA, CNV) como a agencias estatales relacionadas con distintas áreas de la política pública tales como la vivienda (MIOPyV), la educación (ME) y la política socio-asistencial (ANSES, MDSN).

La agenda de la inclusión financiera incluyó la producción de políticas, planes y programas novedosos cuyo diseño e implementación fueron realizados de forma directa y exclusiva por agencias específicamente designadas. Tal es el caso de los dos planes más relevantes en materia de inclusión financiera del período: la *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera*, coordinada por la Secretaría de Finanzas, y el *Plan Nacional de Educación Financiera*, a cargo de la Dirección Nacional de Inclusión Financiera. Si bien fueron coordinadas por agencias específicas, ambas iniciativas involucraron a un amplio número de actores estatales y extra estatales.

Asimismo, la agenda proveyó un marco general que promovió cambios en los modelos de intervención socio-asistencial de distintas agencias estatales. De este modo, las agencias alinearon sus esquemas de intervención con la nueva orientación de la política pública y desarrollaron programas vinculados a la inclusión financiera en los ámbitos de su competencia. El desplazamiento programático de la política socio-asistencial hacia la inclusión financiera resulta particularmente importante para comprender el fortalecimiento de los vínculos entre la asistencia social y las finanzas durante el período. Estas agencias desarrollaron políticas innovadoras que se alinearon con la estrategia general del gobierno de Cambiemos, profundizando y acelerando la financiarización de la política asistencial. Tal es el caso del MDSN, la ANSES y la Secretaría de la Vivienda, de los cuales nos ocuparemos en el apartado 3.

### **1.1. Hacia una estrategia nacional de inclusión financiera**

La *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera* (ENIF), publicada en el 2019, es un documento fundamental para comprender el viraje de las políticas públicas. En ella se realizó un diagnóstico de situación, se explicitó la visión del gobierno y se trazaron criterios, objetivos y acciones a implementar de forma transversal por las agencias estatales durante el período de 2019-2023. La confección de una estrategia integral, centralizada en el Poder Ejecutivo Nacional, demostró la decisión política del gobierno de impulsar cambios en la matriz de políticas públicas locales en la

dirección marcada por las tendencias internacionales. En este sentido, la *ENIF* fue un resultado del rol activo que el país tomó en el escenario internacional y su compromiso con la implementación de las recetas políticas promovidas por foros internacionales como el G20 y por organismos multilaterales como el BID y la ONU.

El proceso de confección de esta estrategia nacional permite comprender la trama de relaciones internacionales que sostuvo la agenda de la inclusión financiera y brindó un fuerte respaldo a las acciones del gobierno nacional. La *ENIF* fue confeccionada conjuntamente por los organismos miembros del Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera en consulta con una multiplicidad de actores de la comunidad internacional e instituciones locales. En lo que respecta al sector internacional, se obtuvo la cooperación de otros países de la región como Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay, que ya contaban con estrategias nacionales de inclusión financiera, así como de organismos multilaterales y ONGs internacionales vinculadas a la temática, entre ellas: el Banco Mundial, el BID, la Asesora Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Inclusión Financiera para el Desarrollo (UNSGSA), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Alliance For Financial Inclusion (AFI). Dentro de los actores locales, se consultó a una amplia variedad de instituciones pertenecientes al sector público, al sector privado, la academia y el tercer sector. Los actores públicos que participaron fueron: bancos, el FONCAP y empresas estatales con servicios de corresponsalía. Del sector privado, se trabajó en conjunto con cámaras bancarias, entidades financieras no bancarias, compañías de medios de pago, corresponsalías no bancarias y empresas de información crediticia. Del tercer sector, se destacó la participación de la Red Argentina de Instituciones de Microcrédito (RADIM).

El diagnóstico sobre el que se elaboró la *ENIF* fue claro y contundente: la agenda de la inclusión financiera debía ser una prioridad del programa de gobierno, pero se enfrentaba a un contexto desafiante. Primero, el sistema financiero tenía un alcance limitado y, más alarmante aún, una escasa penetración ya que el crédito representaba apenas el 15% del PIB<sup>107</sup> al momento de elaborar la estrategia. Segundo, los avances logrados por la gestión macrista en el incremento de la cobertura bancaria eran notables (para marzo de 2018, el 80% de los adultos poseía una cuenta

---

<sup>107</sup>El alcance es un indicador financiero utilizado para medir el nivel de acceso al sistema financiero-bancario, mientras que la penetración financiera es un indicador que refiere al grado de participación de las finanzas en la economía, usualmente calculado sobre la cuota que representa el crédito en el PBI. En conjunto, permiten obtener un panorama general del sistema financiero-bancario: a cuántos se llega y cuánto se participa en la economía.



bancaria con una tarjeta de débito asociada), pero la cantidad de puntos de acceso al sistema bancario eran insuficientes, especialmente en zonas de menor nivel socio-económico. Tercero, a pesar del alto nivel de cobertura bancaria, se registraba un bajo nivel de utilización de los servicios financieros, visible en el elevado flujo de efectivo circulante, el escaso acceso a créditos formales de hogares y empresas, y la cantidad de personas que desconocían ser titulares de cuentas bancarias (estimada en una cada tres). Finalmente, la población carecía de capacidades financieras sólidas ya que, si bien el 80% poseía conocimientos financieros básicos, una pequeña fracción conocía y manejaba alternativas financieras más sofisticadas.

El diagnóstico brindó una profunda radiografía de la cuestión, destacando los avances logrados en los cuatro años anteriores. Pero, al mismo tiempo, sustentaba la necesidad de tomar cartas en el asunto ya que Argentina, en comparación a otros países de la región, se encontraba atrasada en materia de inclusión financiera (Tuesta, Sorensen, Haring, & Cámara, 2015). Por un lado, el país carecía de un sistema de medición específico sobre inclusión financiera, a diferencia de países como Chile que llevaban años relevando información sobre las prácticas financieras de los hogares y monitoreando los niveles de inclusión financiera<sup>108</sup>. Por el otro, los indicadores disponibles corroboraban una amplia cobertura bancaria de la población, impulsada por la bancarización de los titulares de transferencias monetarias y programas sociales, pero exhibían fuertes limitaciones en el uso de los servicios financieros. En pocas palabras, el hecho de poseer una cuenta bancaria no implicaba que los titulares utilizaran los servicios financieros asociados (Vigier, Orazi, & Corzo, 2017). Asimismo, el país no disponía de políticas públicas específicas para afrontar integralmente la cuestión, en contraste con países que ya contaban con estrategias de inclusión financiera como Brasil (2012), Colombia (2014), México (2016) y Perú (2015). En este escenario, la elaboración de la primera estrategia nacional de inclusión financiera era un paso necesario para abordar la cuestión en Argentina

Frente a este escenario, la *ENIF* adoptó una visión amplia y alineada con la agenda global de desarrollo. Se definió a la inclusión financiera como el “acceso universal a una oferta integral

---

<sup>108</sup>El Banco Central de Chile implementa, desde el 2007, la Encuesta Financiera de los Hogares cuyo objetivo es la generación de información detallada sobre las prácticas financieras de los hogares. Su ejecución sostenida en el tiempo permite realizar análisis sobre temáticas financieras relevantes como la evolución del endeudamiento y las vulnerabilidades y riesgos financieros que enfrentan los hogares. Para más información, ver: <https://www.bcentral.cl/web/banco-central/areas/encuestas-economicas#:~:text=La%20Encuesta%20Financiera%20de%20Hogares,balance%20financiero%20de%20los%20hogares.>

de servicios financieros, que resulten útiles para satisfacer sus necesidades; y que, por lo tanto, se usen activamente y sean provistos de manera sostenible y responsable” (ENIF, 2019, p. 9). En esta línea, sus principales componentes se vincularon con: a) el acceso de la población a los servicios financieros que, desde el punto de vista de la oferta, implica la disponibilidad de infraestructura financiera y puntos de acceso; b) el uso de los servicios financieros que, desde el punto de vista de la demanda, requiere lograr mayores niveles de alcance y profundidad; c) la calidad de los servicios financieros que implica tanto la protección al cliente como el fortalecimiento de los conocimientos y capacidades financieras de los usuarios (ENIF, 2019).

Para mejorar los niveles de inclusión financiera, se definieron tres objetivos estratégicos: 1) completar y mejorar el acceso a cuentas de ahorro, crédito, medios de pago electrónicos y seguros; 2) potenciar el uso de cuentas, medios de pago electrónicos, y otros servicios financieros como portal de entrada al sistema financiero; y 3) mejorar las capacidades financieras de la población y la protección al usuario. A su vez, se estableció como objetivo transversal la inclusión de una perspectiva de género en el monitoreo de la estrategia y la promoción de la inclusión financiera de grupos específicos con mayor riesgo de exclusión. Además, se fijaron áreas prioritarias para la intervención del Estado que cubrieron el amplio espectro de la inclusión financiera, abarcando desde la promoción de medios de pago y correspondencias bancarias con alto desarrollo tecnológico hasta la promoción de la educación financiera de poblaciones específicas. En particular, tres líneas de acción resultan especialmente pertinentes para analizar el fortalecimiento de los vínculos entre la asistencia estatal y el mundo de las finanzas: 1) la producción de información crediticia alternativa; 2) la promoción del acceso al crédito; y 3) la educación financiera. Estos aspectos serán retomados en el apartado siguiente, donde abordaremos las transformaciones acontecidas en las distintas intervenciones socio-asistenciales del Estado.

En este marco, se desarrollaron múltiples y heterogéneas iniciativas en distintas áreas y niveles de gobierno que involucraron a una multiplicidad de agencias estatales, emplearon una diversidad de programas y estuvieron dirigidas a diferentes grupos y sectores. En términos generales, se pueden identificar dos grandes áreas de intervención. Por un lado, se buscó modificar la regulación del complejo financiero-bancario a fines de facilitar la generación y acceso masivo a productos y servicios financieros, fundamentalmente a través del impulso de las nuevas tecnologías. Por el otro, se desarrollaron políticas orientadas a aumentar la inclusión financiera de grupos poblacionales específicos, entre ellos los titulares de programas sociales y pensiones no

contributivas. En este sentido, la adopción de la inclusión financiera como objetivo estratégico excedió ampliamente el ámbito de la política social y se transversalizó como un principio rector de las políticas públicas del gobierno nacional.

En cuanto a la primera área, compuesta por el complejo financiero-bancario, una parte considerable de las acciones realizadas fueron llevadas adelante por organismos públicos como la Administración Federal de Ingresos Públicos, el Ministerio de Hacienda y el Banco Central, que tomaron medidas en materia de regulación fiscal, financiera y/o económica. Dentro de estas acciones, los miembros del CCIF destacaban la digitalización y tecnologización de la administración pública, la incorporación de tecnología financiera para la simplificación y digitalización de operaciones bancarias, la promoción de las emergentes empresas fintech<sup>109</sup> y la popularización de medios de pagos, tanto de las tarjetas de crédito y débito como de los medios digitales más novedosos como las billeteras virtuales y los códigos QR.

En tanto a la segunda, el repertorio de políticas se concentró en dos objetivos interrelacionados: brindar educación financiera e incrementar el acceso a servicios financieros, en especial el crédito. Ambas estuvieron dirigidas a grupos poblacionales específicos que tenían menores niveles de inclusión y educación financiera; mientras algunas de ellas se enfocaron a los beneficiarios de la seguridad social, otras apuntaron a los estudiantes secundarios, jóvenes y titulares de programas sociales. De este último grupo nos ocuparemos en profundidad en el siguiente apartado. Antes, nos detendremos en las acciones implementadas para fomentar la educación financiera y analizaremos una medida central que incluyó a los destinatarios de la política asistencial: el *Plan Nacional de Inclusión Financiera*.

## **1.2. La Educación Financiera, una cuenta pendiente**

El diagnóstico sobre la inclusión financiera puso de relieve el bajo nivel de conocimiento y capacidades financieras de la población en general. Esta situación explicaba, en parte, el escaso uso del sistema financiero y el desconocimiento sobre los nuevos servicios financieros y medios

---

<sup>109</sup>Fintech es un neologismo resultante de la unión de los términos finanzas (*finance*) y tecnología (*technology*) en inglés. Se refiere a una emergente y pujante industria compuesta por empresas que utilizan altos niveles de tecnología para ofrecer una amplia gama de servicios financieros a través de la telefonía móvil y plataformas digitales. Las Fintech tienen el potencial de brindar productos financieros novedosos y más baratos, ya que reducen costos de intermediación a través del uso de la tecnología (Thakor, 2020).

de pago digitales. Para revertirla, se estimó necesario desarrollar acciones orientadas a la capacitación en el manejo de las finanzas personales y el uso de servicios financieros. Es decir, no sólo se requería intervenir en el lado de la oferta (bancos y entidades financieras), sino que se debía trabajar activamente con el lado de la demanda, esto es, los usuarios de los servicios financieros. La amplitud de la temática y la variedad de la población objetivo requirió la elaboración de un plan estratégico centralizado, capaz de coordinar las diferentes iniciativas de las múltiples agencias estatales con competencia en la materia. Para ello, se elaboró el primer *Plan Nacional de Educación Financiera* (PNEF).

La educación financiera fue, entonces, establecida como una necesidad de la población. A su vez, se identificaron grupos con niveles especialmente bajos de educación financiera, quienes conformaron el principal foco de atención. Dentro de estos, se incluyó a los sectores populares y, en particular, a los beneficiarios de la seguridad social y a los titulares de programas sociales. La definición de estos grupos como segmentos de la población objetivo del *PNEF* implicó la incorporación de los dos principales organismos a cargo de la gestión de la política socio-asistencial, esto es, la ANSES y el MDSN. Dichos organismos tomaron un rol activo en la implementación del *PNEF* y desarrollaron actividades de educación financiera vinculadas a las diferentes acciones estratégicas del Plan específicamente orientadas a los destinatarios de las políticas socio-asistenciales.

Para captar las implicancias de la promoción de la educación financiera y las consecuencias de la identificación de los titulares de beneficios y programas sociales como principales destinatarios, es necesario analizar detenidamente el *PNEF*. Por eso, primero reconstruiremos el proceso de confección del Plan y la convergencia de una multiplicidad de actores estatales y extra estatales en la elaboración de una estrategia centralizada. Luego, en el tercer apartado, retomaremos la cuestión y nos ocuparemos de analizar los programas de educación financiera que ejecutaron la ANSES y el MDSN en el marco del conjunto de iniciativas de inclusión financiera que desarrollaron.

### 1.2.1. El Plan Nacional de Educación Financiera

El *PNEF* fue una de las principales respuestas del Estado a la problemática de la inclusión financiera orientada a la intervención en el lado de la demanda<sup>110</sup>. Por ello, el *PNEF* propendía la difusión de los conocimientos financieros necesarios para limitar los potenciales efectos adversos del acceso masivo a servicios financieros de personas sin experiencia previa. En este sentido, su objetivo consistía en “mejorar las capacidades y conocimientos financieros de los individuos y empresas promoviendo el acceso y uso de servicios financieros en forma responsable” (Ministerio de Hacienda de la Nación, 2019b:5).

La Dirección Nacional de Inclusión Financiera estuvo a cargo de la coordinación y confección del Plan que fue realizado en consulta con una multiplicidad de actores del sector público, privado y la comunidad internacional. La educación financiera era una de las líneas estratégicas de acción establecidas por la *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera*. En ese sentido, el *PNEF* estaba plenamente alineado con la estrategia general del gobierno y fue realizado en consulta con muchos de los actores estatales, privados e internacionales que participaron de la elaboración de la estrategia nacional. La única diferencia es que, para el caso del *PNEF*, se contó con mayor participación de las instituciones de microfinanzas.

El objetivo general de la iniciativa consistió en sistematizar, ordenar y orientar los esfuerzos de la administración pública en la materia. La elaboración de un plan centralizado resultaba importante ya que distintos organismos estatales habían desarrollado programas de educación financiera parciales y fragmentados que, muchas veces, se superponían. Con relación a esto, una funcionaria de la Dirección Nacional de Inclusión Financiera, que participó de la coordinación del proyecto, afirmaba que desde la Dirección vieron:

la necesidad de armar un Plan Nacional de Educación Financiera... que es para integrar y coordinar todas estas acciones y tratar de ir a las poblaciones que no estamos atacando... Entonces, a partir de ahí, el proceso del plan fue identificar dónde estaban todos los programas de educación financiera de la administración pública nacional, identificar sobre qué poblaciones van y sobre qué productos<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup>El artículo 211 de Ley de Financiamiento Productivo estableció que la ENIF debía contemplar, indefectiblemente, la incorporación de programas de educación financiera mandatorios en las escuelas secundarias. Sin embargo, el *Plan Nacional de Educación Financiera* no se limitó al ámbito de la educación secundaria, sino que se dirigió a distintos targets poblacionales.

<sup>111</sup>Funcionaria de la Dirección Nacional de Inclusión Financiera, entrevista realizada el 3 de diciembre 2019.

Con el objeto de elaborar un plan capaz de abordar las múltiples aristas e integrar la diversidad de iniciativas estatales, el *PNEF* trazó líneas de acción estratégicas para acompañar la inclusión de nuevos sectores poblacionales al sistema financiero-bancario. Los objetivos del plan se direccionaron a la capacitación en la gestión de las finanzas personales, el incentivo de servicios financieros formales y medios de pago digitales y la promoción de estándares de protección al consumidor. En términos generales, las acciones estratégicas se estructuraron en dos direcciones, esto es, la difusión de información sobre servicios financieros y la capacitación en el manejo de los nuevos medios de pago y servicios digitales.

Respecto a la difusión, el Plan circuló información sobre la variedad de servicios financieros y bancarios para que los distintos grupos poblacionales incorporasen conocimientos sobre las formas correctas de uso y así evitar eventuales problemas y fraudes. La incorporación masiva de nuevos usuarios al sistema financiero-bancario implicaba la necesidad de familiarizarlos con el uso de los servicios, en especial cuando se trataba de servicios con altos niveles de digitalización. Para eso, sería necesario enseñar, por ejemplo, técnicas básicas de cálculo de tasas e intereses a fines de permitir la identificación de las fuentes de financiación más convenientes. Además, el *PNEF* promovió la educación en el uso de nuevos medios de pago y plataformas de servicios financieros digitales que superan las limitaciones de la banca tradicional a través del potencial de internet y los dispositivos móviles. El impulso de las billeteras virtuales, los medios de pago digitales, las plataformas de crédito online y los nuevos servicios de banca virtual fueron diseñados para formalizar y regular la oferta de servicios financieros que, en muchas ocasiones, se desarrollaban de manera informal y recurriendo a prácticas abusivas.

Frente a la diversidad de la población objetivo, la Dirección Nacional de Inclusión Financiera adoptó una estrategia de segmentación en función de sus características particulares. La segmentación por grupos específicos fue un pilar del enfoque adoptado dado que permitiría generar mayor impacto a través de la personalización del contenido y la individualización de las trayectorias educativas. Los segmentos identificados fueron los jóvenes, titulares de planes sociales (sic), formadores del programa de la OIT, MIPyMEs, mujeres, adultos mayores y jubilados, operadores de ANSES, comunidades de baja densidad poblacional y emprendedores

(ver Anexo 2)<sup>112</sup>. Los beneficiarios de la seguridad social y los titulares de programas sociales fueron establecidos como un segmento particular para el cual se diseñaron programas específicos que abordaremos en el próximo subapartado.

El *PNEF* propuso un abordaje multidimensional de la educación financiera ya que, por un lado, recogió las experiencias previas desarrolladas por distintos organismos públicos y, por el otro, diseñó líneas de acción diferenciadas por segmentos poblacionales. Un abordaje de este tipo requirió la coordinación de las acciones de una multiplicidad de instituciones que desarrollaron programas específicos en función de sus metas institucionales y sus poblaciones objetivo. A grandes rasgos, los organismos intervinientes en la ejecución de las líneas de acción del *PNEF* pueden clasificarse en tres tipos. Primero, organismos públicos estrechamente vinculados al complejo financiero-bancario tales como el Banco Central (BCRA), el Banco Nación de la Argentina (BNA) y la Comisión Nacional de Valores (CNV). Segundo, los Ministerios y dependencias nacionales vinculadas con la regulación del sistema económico y financiero, tales como el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Finanzas<sup>113</sup> y sus correspondientes secretarías. Por último, las agencias estatales encargadas de implementar las políticas de seguridad social y asistencia pública, como el ANSES y el MDSN con sus organismos descentralizados, por ejemplo, el Instituto Nacional de Juventud (INJUVE) y la CONAMI (ver figura 4).

Al momento de la elaboración del documento, la Dirección Nacional de Inclusión Financiera registró 171.852 capacitaciones realizadas a nivel federal para los distintos segmentos, brindadas por los diferentes organismos estatales (*PNEF*, 2019, p. 35). La siguiente tabla, incluida en el *PNEF*, muestra la diversidad de programas y organismos ejecutores que implementaron los distintos programas de educación financiera, dando cuenta de la extensión, el alcance y la relevancia que adquirió dentro de las políticas públicas del período.

---

<sup>112</sup>Para obtener un panorama general de los programas implementados por cada organismo en función de los segmentos poblacionales, ver la tabla incorporada en el anexo 2.

<sup>113</sup>Al comienzo del mandato de Macri, el PEN sancionó una decreto-ley de Ministerios que suprimió el entonces Ministerio de Economía y lo reemplazó por el Ministerio de Hacienda y Finanzas. En diciembre de 2016, el PEN separó ambas carteras, creando el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Finanzas. Este último fue disuelto en junio de 2018 y se volvió a unificar ambas carteras.

**Figura 4. Tabla de programas de educación financiera por organismo.**

Organismos	Programa	Capacitados
ME / BCRA / BNA	Aprendiendo a ahorrar	17.539
ME / BCRA / BNA	Habilidades Financieras para la vida	3.538
MSyDS / ANSES	Redes Hacemos Futuro	2.290
MSyDS / FONCAP	Formador de Formadores OIT	75
CNV	ON Simple	NS/NC
CNV	Educación financiera en escuelas CABA	12.500
ANSES / MSyDS	Beneficios ANSES	762
ANSES / MSyDS	Créditos ANSES	582
ANSES / MSyDS	El Estado en tu Barrio	709
INJUVE / BCRA / CNV	Somos Nosotras	580
SM/ BCRA/ BNA	Inclusión Financiera	981
BNA / INJUVE / MP	Feria Futuro	1.710
BNA / INJUVE / ASOCIACIÓN CIVIL DE TRANSPORTE	Tu Compromiso transforma	253
BNA / SM	Mujeres + TICS	109
BNA / SM	BNA Conecta	298
ANSES	Atención al Público en UDAI	190
ANSES	Talleres en Centros de Jubilados	867

**Fuente:** Plan Nacional de Educación Financiera, 2019, p. 35.



## **2. Más allá del giro socio-productivo. La inclusión financiera en las políticas asistenciales**

El giro hacia la inclusión financiera no se limitó al ámbito de la política económica, el sistema bancario y el mercado financiero. Por el contrario, desbordó el ámbito financiero-económico y alcanzó a otras esferas de la política pública, repercutiendo en la gestión de distintos organismos públicos. La política asistencial, transversal a distintas agencias, fue una de esas esferas que incorporó la inclusión financiera como uno de sus objetivos estratégicos. En este período, nuevas agencias estatales se alinearon con la estrategia del gobierno nacional y adoptaron medidas que intensificaron los vínculos entre la asistencia social y las finanzas.

Dentro de las agencias socio-asistenciales, el MDSN tuvo un rol protagónico ya que encabezó una reforma de las principales políticas asistenciales legadas de la gestión predecesora. Los cambios impulsados por la cartera buscaron la desarticulación del esquema socio-productivo, anclado en la economía social, y su alineamiento con la nueva orientación de la política pública. En esa misma línea, la CONAMI tuvo realineamientos internos y modificaciones de sus políticas con el fin de reorganizar ciertas prácticas institucionales en función de la nueva agenda. Si bien el MDSN y la CONAMI no fueron los únicos actores estatales que introdujeron cambios innovadores en su esquema de intervención, resulta necesario analizar las dinámicas acontecidas en estas agencias dado que ambas cumplieron un papel importante en la financiarización de la política asistencial, tal como analizamos en el capítulo anterior.

En la etapa anterior, el giro socio-productivo impulsado por el MDSN instaló el autoempleo como un objetivo estratégico de la política social y generó un contexto propicio para la institucionalización del microcrédito como componente de la matriz socio-asistencial del Estado. En la presente etapa, las agencias avanzaron en la incorporación de elementos asociados al emprendedorismo y la inclusión financiera en detrimento del esquema socio-productivo. El análisis de este proceso resulta necesario para comprender los alcances del viraje de la política asistencial. Asimismo, su análisis permite comprender lo que aconteció en otras áreas del Estado, como la ANSES y la Secretaría de Vivienda, que se sumaron a la agenda de la inclusión financiera y adoptaron una serie de dispositivos financieros como herramienta de intervención.

## 2.1. De la economía social a la cultura emprendedora. Los cambios en los programas sociales de la Secretaría de Economía Social

La nueva élite de funcionarios de Cambiemos promovía los valores del *management*, la vocación social, la ayuda y el voluntariado: CEOs, emprendedores y miembros de ONGs pasaron a formar parte de las burocracias estatales (Canelo, 2019). La “cultura emprendedora”<sup>114</sup> caló hondo en el modelo de gestión, incluso dentro de una cartera que solía asociarse con la militancia y el trabajo de una “burocracia plebeya”, como fue el caso del MDSN durante la gestión kirchnerista (Perelmiter, 2016). Los nuevos cuadros altos e intermedios, tanto con cargos políticos como de gestión<sup>115</sup>, trajeron consigo valores, saberes y lógicas aprendidas en diferentes ámbitos del sector empresarial y financiero, el voluntariado empresarial y la participación en ONGs. En particular, se dio un proceso de incorporación de cuadros de ONGs vinculadas al mundo de las microfinanzas y la inclusión financiera, quienes ocuparon cargos de dirección en áreas y programas relevantes de asistencia social (Salerno, 2019)

Las trayectorias de los funcionarios y los valores que portaron, característicos de la gestión Cambiemos, tuvieron eco en el diseño e implementación de las políticas públicas del período (Nougués & Salerno, s/f). Esta orientación se profundizó con los cambios impulsados por la

---

<sup>114</sup> Por “cultura emprendedora” nos referimos a la racionalidad y valores asociados a las nuevas formas de subjetivación que surgieron con la denominada *entrepreneurial age* (Bröckling, 2015). Tras el abandono del modelo fordista y el surgimiento del neoliberalismo, estos cambios abrieron las puertas a novedosas formas de producción y subjetivación, reformulando la vieja noción de *homo economicus* y reemplazándola por el nuevo ideal de sujetos “empresarios de sí mismos” (Foucault, 2008). La “cultura emprendedora” no se trata de una entidad observable empíricamente, sino que refiere al modo en que los individuos son interpelados como personas. El espíritu emprendedor no sólo es el correlato de una nueva forma de organización del trabajo; además, y por sobre todo, es una modalidad de interpelación que exhorta a los individuos a hacerse responsables de los costos y riesgos que exteriorizan los Estados y los mercados en el modelo económico dominante. El poder del espíritu emprendedor radica en que las formas de “trabajo” que promueve, en tanto actividad productora, vienen acompañadas de un profundo “trabajo sobre uno mismo” (Lazzarato, 2013). Para fabricar la emergente cultura emprendedora no fueron suficientes los medios de control y vigilancia propios del modelo de producción fordista. Por el contrario, este tipo de gubernamentalidad, propia del neoliberalismo, se caracteriza por la promoción de espacios de autonomía individual en los cuales el Estado interviene de manera menos directa en el control de las conductas de la población, dando mayor lugar a las técnicas de autogobierno. En esa línea, la fabricación del espíritu emprendedor requiere la activación de los potenciales de autoconducción de los sujetos bajo el imperativo de un crecimiento interminable que asocia el bienestar personal al rendimiento laboral (Rose, 1990).

<sup>115</sup> La división del trabajo de intervención social de los ministerios nacionales se realizó en función de los perfiles profesionales reclutados y los objetivos de gobierno. En lo que respecta al MDSN, los cuadros provenientes de la cartera asistencial durante la gestión de Macri como Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2007-2015), fueron los encargados de ejecutar la dimensión política de la intervención social del Estado. Por lo tanto, tuvieron a su cargo la negociación con los gobiernos subnacionales y los movimientos sociales. En cambio, aquellos nuevos funcionarios provenientes de las ONGs y del sector empresario, se hicieron cargo de la dimensión ejecutiva, es decir, de la implementación de las prioridades políticas que definió ese primer grupo (Salerno, 2019).

Secretaría de Economía Social (SES), a partir de la asunción de Matías Kelly<sup>116</sup> como titular del área en 2017. En dicha Secretaría se produjo un claro alineamiento entre la inclusión financiera, la “cultura emprendedora” y la nueva gestión de las políticas socio-asistenciales. De hecho, el Secretario de Economía Social formaba parte, en representación del MDSN, del Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera para alinear el área a los lineamientos estratégicos del gobierno. Asimismo, muchos de los nuevos funcionarios con responsabilidades en el área tenían experiencia previa en el mundo de las finanzas inclusivas y la innovación económica, de modo que estaban familiarizados con la temática y socializados en los valores de la cultura emprendedora.

El desplazamiento hacia la inclusión financiera como objetivo de la política asistencial tuvo profundas repercusiones sobre el diseño y gestión de las principales políticas y programas de la Secretaría de Economía Social (SES). Tras la asunción de Kelly, la Secretaría comenzó un proceso de reformulación de la batería de programas de transferencia condicionada cuyo análisis resulta fundamental para captar las implicancias concretas del giro hacia la inclusión financiera. El flamante Secretario tenía un sólido conocimiento de los programas de la cartera ya que, desde el 2015 hasta su promoción, se desempeñó como titular de la Unidad Ejecutora del *Programa Ingreso Social con Trabajo* (PRIST-AT). Desde aquella unidad, realizaron un diagnóstico crítico de la experiencia del *PRIST-AT* y enfatizaron la ineficacia de las cooperativas para garantizar la inclusión socio-laboral de los titulares del programa. Según nos refiriera Kelly en una entrevista realizada, el diagnóstico arrojó que las cooperativas no lograban consolidarse en el tiempo como un actor productivo eficiente y sostenible. Por lo tanto, no eran vehículos efectivos para incluir a los titulares del programa al mercado de trabajo. Sin el subsidio financiero y la asistencia técnica del Estado, las cooperativas resultarían totalmente inviables. Este diagnóstico significó un primer paso en la “descooperativización” de las políticas de la Secretaría (Arcidiácono & Bermúdez, 2018b).

Una vez a cargo de la SES, Kelly lideró la reforma del esquema de intervención socio-asistencial de la Secretaría que culminó en la confluencia de los distintos programas coordinados

---

<sup>116</sup>Matías Kelly, secretario del área del período, tiene una larga trayectoria en el sector de las ONGs y las finanzas alternativas. Kelly fue director de ONGs nacionales e internacionales muy conocidas, tales como Ashoka. Asimismo, incursionó en el mundo del microcrédito con la creación de Nuestras Huellas, una institución de microcrédito que aún se mantiene operativa. Asimismo, desarrolló iniciativas innovadoras de finanzas inclusivas tales como Sumatoria, que desarrolló una plataforma virtual para vincular prestatarios solidarios dispuestos a financiar a microemprendedores, sin intermediarios.

por el área en un único programa de transferencia condicionada: *Hacemos Futuro (HF)*. Mediante resolución ministerial, se dispuso la creación y se definieron los lineamientos del nuevo programa que absorbió y unificó a todos los otros vigentes en la SES<sup>117</sup>, esto es: *Argentina Trabaja, Ellas Hacen* y *Desde el Barrio*<sup>118</sup>. En la misma línea que la resolución 592/16, *Hacemos Futuro* relegó a las cooperativas de trabajo a un lugar marginal y se planteó como un PTCI con una contraprestación de capacitación. De hecho, las transferencias monetarias pasaron a denominarse “Subsidio Personal por Capacitación”. La resolución que lo creó afirmaba que el objetivo del nuevo programa consistía en:

empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo el acceso a la salud, educación formal y prácticas formativas, brindando contención integral con perspectiva de género y diversidad sexual, con el fin de incrementar su autonomía económica, integración social y bienestar general (Res. MDS 592/16, Anexo I, punto 1).

Más allá de las formalidades expuestas en la letra de la normativa, la reforma del esquema de intervención socio-asistencial se profundizó en 2017 con la creación de *Hacemos Futuro*<sup>119</sup>. Este nuevo programa estaba alineado con los principios de la “cultura emprendedora” y era presentado como una alternativa superadora de las versiones heredadas, con mayor anclaje en la promoción del cooperativismo. En términos generales, los análisis de las normativas y las entrevistas realizadas a los funcionarios nos indican que la reformulación de los programas del área se realizó con los objetivos de: 1) reducir la intermediación de actores sociales y políticos entre el ministerio y los destinatarios de los programas; 2) brindar formación en la cultura emprendedora; 3) incrementar la inclusión financiera de los sectores populares.

---

<sup>117</sup>Resolución 151/2018 del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación. Boletín Oficial de la República Argentina, 15 de febrero de 2018.

<sup>118</sup>Para una descripción de los diferentes programas, ver: Arcidiácono y Bermúdez, 2018b.

<sup>119</sup>Cabe aclarar que, mientras la Secretaría de Economía Social pretendió avanzar en la descolectivización de sus programas, el gobierno de Cambiemos negoció con los movimientos sociales la creación del *Programa de Transición al Salario Social Complementario*. Este programa fue creado en el marco de la Ley de Emergencia Social promovida por la CTEP, Barrios de Pie, la Corriente Clasista y Combativa y otras organizaciones referentes del movimiento de la economía popular. La iniciativa consistió en la creación de una nueva transferencia monetaria, denominada salario complementario, cuya novedad radicaba en que estaba destinada a ser un complemento de los ingresos de los trabajadores de la “economía popular” organizados en diferentes tipos de unidades productivas (Forni et al., 2020). Si bien el programa tenía algunas similitudes con el *Hacemos Futuro* –por ejemplo, en su población objetivo, metas e instrumentos–, se ancló en el universo de la “economía popular” (Hopp, 2018). Además, el *Programa de Transición al Salario Social Complementario* quedó bajo la órbita de la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

La principal modificación introducida por el nuevo programa consistió en la eliminación de la cooperativa como figura articuladora de las actividades programáticas, característica del modelo socio-productivo kirchnerista, que se reemplazó por la obligatoriedad de terminar la educación formal obligatoria, realizar capacitaciones a elección del destinatario y cumplir con controles anuales de salud (Hopp, 2018). Al eliminar la contraprestación laboral, el MDSN quiso avanzar progresivamente en la desarticulación del esquema heredado en el cual las cooperativas de trabajo, conducidas por organizaciones sociales y municipios, eran las principales responsables de gestionar la contraprestación laboral de los destinatarios (Muñoz, 2019). Según el Secretario de Economía Social, *Hacemos Futuro* permitió lograr una “desintermediación, (...) una intermediación inteligente, sana, donde el tipo puede ir libremente”<sup>120</sup>. Si bien ciertos elementos asociados a los programas de cooperativismo persistieron como placas tectónicas de la política asistencial, *Hacemos Futuro* dio cuenta de una nueva impronta de la política social que consolidó un modelo en el cual las transferencias de ingresos se combinaron con las exigencias de actualización de datos, controles sanitarios y certificación de las capacitaciones (Arcidiácono & Bermúdez, 2018a).

La Secretaría de Economía Social impulsó un “giro capacitador” del programa, mediante el cual se consolidó a la capacitación como la forma primordial de cumplir con la contraprestación (Arcidiácono & Bermúdez, 2020). A pesar de que ciertas cooperativas se mantuvieron activas durante este período y podían avalar horas de trabajo, la contraprestación principal del programa dejó de ser el trabajo cooperativo para centrarse en la terminalidad educativa y la formación laboral. La oferta formativa se dirigió, fundamentalmente, a promover el estudio, el emprendedurismo y el desarrollo de las capacidades individuales como condición necesaria para la inserción laboral y la integración social (Hintze, 2018). De esta forma, el nuevo esquema no sólo marginó a la economía social y el cooperativismo, sino que generó trayectorias de capacitación “personalizadas”, es decir individualizadas. En este sentido, *Hacemos Futuro* incorporó una nueva modalidad de interpelación a los sujetos destinatarios en su calidad de individuos.

La SES tomó un papel activo en la garantía de la nueva modalidad de contraprestación, coordinando la oferta educativa con la demanda de los destinatarios. Para eso,

---

<sup>120</sup>Entrevista con Matías Kelly, Secretario de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, realizada el 2 de diciembre de 2019.

estableció acuerdos con distintos organismos estatales, como el Ministerio de Educación de la Nación y sus pares provinciales, que permitieron desarticular la trama socio-educativa generada por el *PRIST-AT*<sup>121</sup>. Asimismo, se generaron alianzas con actores no gubernamentales – tales como los centros de formación profesional, gremios, sindicatos y ONGs– que fueron habilitados como unidades de capacitación del *Hacemos Futuro*. A fin de promover la oferta y coordinar la demanda de capacitación, la SES generó canales de comunicación directa con sus titulares a través de una página web propia, aplicaciones, redes sociales y telefonía celular. Estos canales permitieron una comunicación más directa con los destinatarios que podían consultar la oferta de los cursos a través de plataformas digitales.

Además de las modificaciones en la implementación, *Hacemos Futuro* supuso un cambio en la orientación de la oferta educativa alineado con los principios de la “cultura emprendedora” y la agenda de la inclusión financiera. Por un lado, se promovió activamente el fortalecimiento de lo que denominaban “habilidades socio-emocionales” y, por el otro, se incorporó la educación financiera a la oferta formativa. Ambas áreas muestran que la ampliación de la oferta formativa no se circunscribió a los oficios clásicos y el desarrollo de capacidades laborales para tareas específicas. Por el contrario, tanto el fortalecimiento de las habilidades “socio-emocionales” como la educación financiera son componentes centrales de la “cultura emprendedora” en cuanto son entendidos como recursos claves para construir las capacidades necesarias de los emprendedores. Al respecto, el Secretario de Economía Social manifestaba:

Yo prefiero, si le pago a una persona como Estado, tratar de brindarle herramientas para que se vincule al mundo del trabajo, no para que sea mano de obra barata para el municipio. Y a partir de eso, lo que hicimos fue cambiar todos los programas hacia *Hacemos Futuro*.<sup>122</sup>

El desarrollo de las “habilidades socioemocionales” de los titulares se estableció como una línea central de la capacitación, lo cual se evidencia con la creación de la Coordinación de Desarrollo de Habilidades Socioemocionales, dependiente de la SES, durante la gestión de Kelly. Dicha Coordinación tuvo por objetivo desarrollar contenidos para las capacitaciones otorgadas en

---

<sup>121</sup>En el marco del antiguo programa, se había firmado convenios con universidades nacionales que brindaron diplomaturas y tecnicaturas a los titulares de los programas *Argentina Trabaja* y *Ellas Hacen* en temáticas como economía social y cooperativismo, agroecología, producción social del hábitat y la vivienda, cuidados comunitarios y prevención de la violencia de género, entre otros (Arcidiácono y Bermúdez, 2018)

<sup>122</sup> Entrevista con Matías Kelly, Secretario de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, realizada el 2 de diciembre de 2019.

el marco del programa. En términos generales, la orientación adoptada por la SES se enmarcó en los desarrollos de la teoría del capital humano que promueve un fortalecimiento individual de las trayectorias, la difusión de la “cultura emprendedora” y la promoción del autoempleo. Asimismo, la SES incorporó algunos elementos particulares, inspirados en la filosofía New Age y de la Fundación El Arte de Vivir, tales como técnicas para ser feliz o ejercicios provenientes de las escuelas de risa como es el caso de los talleres denominados “Permisos para reír”<sup>123</sup> (Arcidiácono y Bermúdez, 2018).

Lo que resulta interesante de esta modalidad es la particular fusión entre la cultura emprendedora y la espiritualidad New Age. La nueva orientación fue en detrimento de los principios de la economía social y el cooperativismo sostenidos en la etapa anterior, en la cual se valoraba el compromiso moral y la participación social de los destinatarios en instancias colectivas propuestas por los programas. Además, se incorporó a la oferta formativa talleres de educación financiera cuya realización fue validada como contraprestación del programa. La SES promovió activamente que los titulares de *Hacemos Futuro* participaran de los talleres de un curso de educación y planificación de las finanzas familiares, elaborado en conjunto por el ministerio, la CONAMI y la OIT, denominado “Economía Familiar: herramientas para decidir mejor”. En el siguiente apartado retomaremos el análisis de este curso.

En síntesis, la reforma impulsada por la SES apuntó a desarticular los pilares del esquema socio-productivo de la política asistencial, esto es, la economía social y el cooperativismo. La reconfiguración de los programas sociales y su unificación en el *Hacemos Futuro* buscó generar un mayor nivel de desintermediación del programa, fortalecer su dimensión capacitadora en detrimento del trabajo cooperativo y avanzar en la inclusión financiera de los sectores populares. No obstante, los altos niveles de conflictividad social y la activa movilización de los movimientos sociales opusieron resistencia a los intentos de reforma de la política asistencial. Sin embargo, los movimientos populares no se opusieron a la desarticulación de la economía social como principio rector de la política social. Por el contrario, propusieron una alternativa propia, anclada en la “economía popular”, que fue negociada con el Estado. Como resultado, se logró la creación del *Programa de Transición al Salario Social Complementario* en la órbita de la Secretaría de Empleo

---

<sup>123</sup>Los vínculos entre New Age, la Fundación El Arte de Vivir y la gestión Cambiemos fueron abordados por la literatura experta (Arcidiácono & Bermúdez, 2018b; Salerno, 2019; Viotti, 2017).

del MTEySS (Hopp, 2017), en el cual las organizaciones tuvieron mayor nivel de injerencia (Nougués y Salerno, n.d.)<sup>124</sup>.

## **2.2. Del microcrédito a las microfinanzas. Los cambios en el Programa Nacional de Microcrédito**

La política de microcréditos, forjada en la etapa anterior, se mantuvo vigente y activa a lo largo del período<sup>125</sup>. Si bien se produjeron cambios en el plantel de la CONAMI y se imprimió una nueva orientación a la política, este ámbito no sufrió grandes modificaciones. La política nacional de microcréditos mantuvo una relativa inercia institucional, en comparación a otros ámbitos de la política social que experimentaron profundas transformaciones impulsadas por el giro hacia la inclusión financiera. En parte, la inercia se debió a la amplia base de sustento sobre la que se construyó e implementó el *PNM*. En esta tarea, se involucraron múltiples organizaciones que lograron forjar un consenso ambiguo sobre un instrumento concreto, es decir, sobre la necesidad de institucionalizar al microcrédito como componente de la política socio-asistencial (c.f. cap 2, apartado 3). Asimismo, la sanción de la Ley Nacional de Microcrédito brindó un marco normativo que, a pesar de sus limitaciones, estableció pautas y criterios eficaces para restringir el margen de maniobra de los funcionarios para introducir reformas sustanciales.

Sin embargo, el rumbo general de la política pública brindó un contexto propicio para que la nueva conducción de la CONAMI impulsara cambios en la política de microcrédito. En este sentido, la Comisión se mostró muy activa en el debate sobre la inclusión financiera y participó del diseño e implementación de los planes gubernamentales. A pesar de ser un organismo descentralizado dependiente del MDSN, el coordinador general de la CONAMI participó, en reiteradas ocasiones, del Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera. Asimismo, el CCIF

---

<sup>124</sup>La gestión de Cambiemos estuvo atravesada por una fuerte tensión entre, por un lado, la concepción liberal de la intervención socio-asistencial defendida por la dirigencia y los funcionarios; y, por el otro, la necesidad de negociar con los movimientos sociales que se mantuvieron activamente movilizados durante el mandato de Macri. El *Programa de Transición al Salario Social Complementario* fue un resultado de esta compleja dinámica, en la cual los movimientos sociales lograron mantener una mayor injerencia mientras que perdieron influencia sobre la gestión del *Hacemos Futuro*. Por ejemplo, en el *Salario Social Complementario*, Cambiemos dispuso que las nuevas altas del programa fueran ejecutadas directamente por los movimientos sociales, sin la mediación de los municipios. De las 30.061 nuevas altas en 2016, 28.862 fueron para ellas, de las cuales 18.844 quedaron en manos de la CTEP (Hudson, 2018).

<sup>125</sup>Al momento de escribir este capítulo, en diciembre del 2020, el *Programa Nacional de Microcréditos* se encuentra vigente y continúa funcionando según lo previsto por la ley 26.117.



le asignó a la Comisión una serie de tareas específicas en el marco del plan de acción dispuesto por la *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera* y el *Plan Nacional de Educación Financiera*. En este sentido, la CONAMI fue considerada un actor relevante para incrementar el acceso al crédito de los sectores populares y dictar talleres de educación financiera para los microemprendedores. Los principales cambios se produjeron en el perfil de la conducción de la comisión, las alianzas interinstitucionales y la orientación de la política.

A comienzos del 2017, la CONAMI incorporó un nuevo perfil de funcionarios con amplia experiencia profesional en la gestión de instituciones de microfinanzas. El coordinador nacional de la CONAMI, designado tras la asunción de Macri, fue reemplazado por un nuevo coordinador. Juan Luis Díaz, el coordinador saliente, tenía una larga trayectoria en la gestión de ONGs vinculadas a la economía social y el trabajo social episcopal de organizaciones como Cáritas<sup>126</sup>. Por el contrario, el coordinador entrante, Julián Costábile (2017-2019)<sup>127</sup>, tenía una reconocida trayectoria profesional en el sector microcrediticio dada su participación en proyectos cruciales para la consolidación de las microfinanzas locales. Costábile fue uno de los creadores del primer fideicomiso nacional, llamado Fondo de Inversión Social (FIS), destinado a la financiación de microemprendimientos productivos a través de microcréditos (Berger, Darmohraj, & |, 2016). Luego, fue uno de los impulsores y primer presidente de la Red Argentina de Instituciones de Microcrédito (RADIM). Su trayectoria se desarrolló en instituciones con una visión profesionalizada y comercial de las microfinanzas, a diferencia de sus dos predecesores, Gandulfo (2006-2015) y Díaz (2015-2017), quienes se alineaban con el paradigma de la economía social.

El recambio de la conducción de la CONAMI habilitó modificaciones en el esquema de alianzas interinstitucionales. Costábile y su equipo de trabajo, con quienes compartió la experiencia del FIS, emprendieron una revisión del manejo de los fondos del *Programa Nacional de Microcrédito* y de las organizaciones ejecutoras financiadas en la etapa anterior. La auditoría, según manifestaban, les permitió identificar un grupo importante de organizaciones ejecutoras con serios déficits en la gestión de la cartera de créditos y con altos niveles de morosidad. Con base en este diagnóstico, realizaron una limpieza del padrón de organizaciones de forma tal que muchas

---

<sup>126</sup>Entre 1986 y 1988, Díaz cumplió distintas funciones en Cáritas, al igual que el Director Nacional de la CONAMI, Marcos Solís, que se desempeñó en el cargo durante la gestión kirchnerista. Luego, estuvo a cargo de la gestión de una amplia variedad de proyectos en distintas ONGs abocadas a la educación, la cultura y la economía social. Para más información sobre su trayectoria laboral, ver: <https://ar.linkedin.com/in/juan-luis-d%C3%ADaz-11975a10b>

<sup>127</sup> Para más información sobre su trayectoria laboral, ver: <https://ar.linkedin.com/in/julian-costabile-b8312363>

de ellas quedaron sin financiación, a la vez que incorporaron instituciones que no habían sido financiadas anteriormente.

A diferencia de la gestión kirchnerista que trabajó con una amplia diversidad de instituciones, mayoritariamente alineadas con la visión de la economía social y solidaria, la nueva conducción de la CONAMI fortaleció los lazos con instituciones adherentes al enfoque comercial (Gandulfo y Rofman, 2020). Dada su trayectoria profesional, Costábile conocía bien a muchas de estas organizaciones y mantenía vínculos con sus representantes. De esta forma, se desplazó a ciertas “organizaciones pioneras” impulsoras de la ley de microcrédito para incorporar instituciones alineadas con la visión microfinanciera. El resultado fue un cambio en las alianzas interinstitucionales que sostuvieron a la nueva conducción de la CONAMI, participaron de la implementación de los fondos y apoyaron los cambios programáticos. En términos cuantitativos, este movimiento se reflejó en el padrón de organizaciones ejecutoras del *PNM* que pasó de tener 1.626 instituciones, a finales de la gestión de Gandulfo, a poco más de 200 al concluir la gestión de Costábile<sup>128</sup>.

Los cambios impulsados por Costábile contribuyeron al desplazamiento del paradigma de la economía social hacia el de las microfinanzas. Las medidas tomadas fueron en contra de los postulados principales de la visión original del *PNM* e introdujeron modificaciones que alteraron las prácticas institucionales. En primer lugar, la nueva gestión flexibilizó la política de tasas original de la CONAMI, fijada en un máximo del 6% anual. Como abordamos en el capítulo anterior, las instituciones con enfoque comercial agrupadas en RADIM se oponían firmemente al tope ya que consideraban que impedía la sostenibilidad del sector. Frente a la escalada inflacionaria, Costábile accedió al pedido de ciertas organizaciones y permitió que cada una fijara las tasas de interés, llegando, en algunos casos, a cuadruplicar el monto original<sup>129</sup>. En segundo lugar, se desarrolló una línea de mesocrédito<sup>130</sup> destinada a cooperativas y empresas sociales. De esta forma, se aumentó el monto de los créditos y se incorporó una nueva población destinataria que no necesariamente perseguía los objetivos de la economía social y solidaria. Por último, la CONAMI amplió el repertorio de acciones de forma tal que no se limitó a la oferta de créditos

---

<sup>128</sup>Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/economia/microcreditos-desafiode-incluir-partir-finanzas-nid2170036>

<sup>129</sup>Entrevista con un director de RADIM, realizada el 14 de agosto de 2019.

<sup>130</sup>A diferencia del microcrédito, el mesocrédito es un tipo de crédito de mayor monto que está destinado a unidades productivas con una capacidad productiva y de pago superior a la de los microemprendedores típicos de la economía social y solidaria.

subsidiados, sino que generó programas alineados con la agenda de la inclusión financiera. Costábile y su equipo formaron parte de la negociación, el diseño y la implementación del programa de educación financiera “Economía Familiar”.

Si bien la solidez del andamiaje institucional y la legitimidad de la política de microcrédito contribuyeron a mantener cierto grado de inercia institucional, los altos funcionarios de la CONAMI buscaron alinear el área con el rumbo de las políticas públicas del gobierno nacional. Mediante interpretaciones flexibles de la Ley de Microcrédito y la generación de nuevas alianzas institucionales, la conducción de la Comisión se alejó del espíritu original de la política de microcrédito y se desplazó hacia la agenda de la inclusión financiera. De este modo, se flexibilizaron aspectos del programa como las tasas y las líneas de crédito, alterando los principios de la economía social y ampliando la población destinataria. Asimismo, la conducción de la CONAMI no se limitó a fomentar la oferta de microcréditos, sino que participó activamente del diseño e implementación de programas de educación financiera.

Así, este organismo descentralizado estuvo tensionado por las contradicciones entre la cultura institucional forjada en la etapa anterior y las prácticas disruptivas de una nueva camada de funcionarios que no adherían a los postulados basales de la institución. En este sentido, la trayectoria de la política de microcrédito fue modelada por las tensiones entre la inercia institucional y la agencia de los nuevos funcionarios<sup>131</sup>. Los cambios en los perfiles, la modificación de las alianzas interinstitucionales y la orientación de la política introdujeron nuevas dinámicas que estrecharon los vínculos entre la política de microcrédito y el mundo de las finanzas. Aunque el *PNM* cumplió un rol central en la institucionalización del crédito como herramienta de la política asistencial, las repercusiones del giro hacia la inclusión financiera fueron menores en este ámbito que en otras agencias del Estado cuya utilización de saberes e instrumentos financieros era nula o menor. A pesar de que la nueva conducción fortaleció los vínculos con los actores financieros, el proceso de financiarización fue menos pronunciado que en los casos que abordaremos en el próximo apartado, esto es, el programa *Créditos ANSES* y el *Mejor Hogar*.

---

<sup>131</sup>Uno de los aportes centrales del Institucionalismo Histórico fue el cuestionamiento de la primacía de la inercia institucional frente a la agencia de los actores como un impedimento para el cambio endógeno gradual. A pesar de señalar la importancia de considerar las agencias y las ideas de los funcionarios, el Institucionalismo Histórico advierte de los riesgos de sobredimensionar la capacidad de agencia de los funcionarios, lo cual generaría una imagen demasiado laxa de las instituciones (Capoccia, 2016).

### **3. Configurando nuevos “sujetos de crédito”: la inclusión financiera de los sectores populares**

La institucionalización de la inclusión financiera habilitó una coyuntura propicia para el aceleramiento y la profundización de la financiarización de la política asistencial. Este viraje alineó la orientación de la política asistencial con los objetivos estratégicos diseñados por el CCIF. Las agencias socio-asistenciales fueron convocadas para una desafiante tarea: constituir a los sectores populares en sujetos financieros. Un desafío de este tipo requirió la generación de iniciativas novedosas que fomentaran la inclusión de los sectores populares al complejo financiero-bancario, tanto en lo que refiere al acceso productos y servicios financieros como a su educación financiera.

En la etapa anterior, la relación entre la asistencia social y el mundo financiero se centró en el dispositivo del microcrédito, cuya institucionalización como componente de la matriz socio-asistencial impulsó una dualización de la política socio-productiva que tuvo repercusiones materiales y simbólicas. En esta etapa, los saberes, lógicas e instrumentos financieros se expandieron hacia nuevas áreas de gobierno cuyas agencias los incorporaron como elementos de sus repertorios de intervención. De este modo, el proceso de financiarización desbordó las fronteras del MDSN y la promoción del autoempleo para expandirse a nuevas dependencias. Los nuevos programas sociales adoptaron una variedad de dispositivos financieros con el objetivo de configurar a los sectores populares en sujetos financieros. Al igual que en la etapa anterior, este proceso tuvo repercusiones tanto en el andamiaje institucional del Estado como en las formas de concebir a los sujetos destinatarios.

Respecto a las implicancias institucionales, el Estado trabajó activamente en el incremento y mejoramiento de las condiciones de acceso a los servicios financieros y bancarios de los destinatarios de la política asistencial. Si bien la inclusión financiera no es reducible al acceso al crédito, la oferta de préstamos públicos fue una herramienta clave del período que se combinó con otros dispositivos financieros. De este modo, la oferta de créditos para los sectores populares trascendió su función original de financiamiento de microemprendimientos productivos y fue empleada por nuevas agencias estatales para atender distintas necesidades sociales, por ejemplo, los créditos al consumo de la ANSES y los microcréditos para mejoramiento habitacional de la Secretaría de Vivienda de la Nación. Para lograr estos objetivos, se requirió del despliegue de un

fuerte andamiaje institucional que combinó una multiplicidad de agencias estatales y organizaciones de la sociedad civil.

En cuanto a la concepción del sujeto destinatario, las políticas de inclusión financiera buscaron configurar a los titulares de los programas sociales en sujetos financieros formados y activos. A diferencia de la etapa anterior, en la cual se valoraba la transferencia monetaria en sí misma por su efecto económico multiplicador; la nueva orientación proponía acompañar a los destinatarios en su inclusión al sistema financiero-bancario, capacitándolos en el uso de los nuevos productos y servicios financieros. Para ello, las agencias nacionales a cargo de los principales programas sociales tomaron un rol protagónico en la implementación del *Plan Nacional de Educación Financiera*. Su tarea consistió en diseñar y gestionar programas de educación financiera dirigidos a un nutrido grupo de población destinataria compuesto por los titulares de beneficios de la seguridad social y programas sociales. La ANSES, el MDSN y la CONAMI fueron las agencias que desarrollaron las iniciativas más relevantes en la materia.

En el presente apartado analizamos las iniciativas concretas que fortalecieron notoriamente los vínculos entre la asistencia pública y el mundo de las finanzas. Primero, abordamos las medidas que fomentaron la extensión material del mundo de las finanzas hacia los sectores populares. Para ello, damos cuenta de las iniciativas estatales en materia de acceso a los servicios financieros que incluyó la producción de información financiera alternativa y la ampliación de la oferta de créditos para los titulares. Segundo, analizamos los programas de educación financiera que desarrollaron las distintas agencias en su intento de acompañar y capacitar a sus destinatarios en su proceso de inclusión financiera.

### **3.1. La extensión del crédito hacia los sectores populares: una agenda de Estado**

El giro hacia la inclusión financiera impactó en el diseño de los programas sociales, pero no se limitó al ámbito tradicional de intervención socio-asistencial, esto es, el MDSN. Por el contrario, su impulso trascendió el ámbito de la cartera de desarrollo social y alcanzó nuevas agencias del Estado que implementaron programas sociales destinados a cubrir una variedad de necesidades sociales. En este sentido, no sólo modeló nuevas orientaciones de las políticas de la Secretaría de Economía Social, sino que también impulsó nuevas intervenciones estatales. La incorporación de la inclusión financiera como objetivo de la política asistencial se vuelve aún más notoria si se

presta atención a la orientación común que le otorgó a un conjunto diverso de dispositivos que apuntaron a aumentar la inclusión financiera de los sectores populares a través de su bancarización y la promoción del acceso a servicios financieros formales. En otras palabras, buscaron desplegar una batería de intervenciones estatales para consolidar la configuración de los sectores populares como sujetos financieros y, en especial, de crédito.

La trayectoria del crédito como herramienta de la política socio-asistencial resulta un buen rastreador para analizar este proceso. Si bien el microcrédito se institucionalizó como un componente central de la matriz socio-asistencial del MDSN, su relevancia no se circunscribió a sus fronteras institucionales ni se limitó a la esfera del autoempleo. Por el contrario, con el impulso de la inclusión financiera, el crédito continuó su proceso de expansión hacia otras áreas del Estado que generaron nuevos programas orientados a distintas esferas de la vida social. En lo concerniente al ámbito del consumo, la ANSES desarrolló un programa de créditos propio, denominado *Créditos ANSES*, que contemplaba la entrega de préstamos personales con una línea especial para titulares de beneficios no contributivos y titulares de programas sociales. Respecto al ámbito de la vivienda, se implementó el programa *Mejor Hogar* que financiaba el mejoramiento progresivo del hogar y la conexión a la red de gas natural.

### **3.1.1. El buró de los pobres. Las iniciativas de la Secretaría de Economía Social en materia de información crediticia**

La SES participó activamente de la inclusión, cuantitativa y cualitativa, de los sectores populares al sistema financiero. En ese marco, destacamos dos líneas de acciones fundamentales: la creación de un buró de información crediticia de tomadores de créditos no regulados y la bancarización de la totalidad de los programas sociales. En lo que respecta a la primera iniciativa, la Secretaría participó activamente de un proyecto interinstitucional destinado a aumentar la inclusión financiera de los sectores populares. Como miembro permanente del Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera, la SES participó del desarrollo de una nueva pestaña de la Central de Deudores del Banco Central, específica para tomadores de créditos de instituciones de microfinanzas y cooperativas y mutuales de crédito. El objetivo del proyecto era construir un buró de crédito que registrara el historial crediticio de los prestatarios de instituciones financieras no

reguladas, es decir, que no tienen la obligación de reportar el historial crediticio de sus clientes al BCRA.

Con esta iniciativa, se buscó generar un registro oficial que pudiera ser consultado por los bancos y otras entidades financieras, brindándoles un apoyo a los trabajadores informales a la hora de solicitar servicios financieros. Al tratarse de una población con altos niveles de informalidad laboral, el acceso a productos financieros del sistema formal resultaba muy limitado debido a la ausencia de historial crediticio y garantías ejecutables. Por eso, la construcción de un registro del historial crediticio podría permitir a los buenos pagadores incrementar sus posibilidades de acceder al mercado financiero formal. En este sentido, el Secretario de Economía Social, con vasta trayectoria en el mundo de las microfinanzas, afirmaba que:

lo más importante de todo es el acceso al crédito: sos un sujeto de crédito para el Banco Nación. ¿Por qué? Porque de alguna forma tenés ingresos. Para mí son muy importantes las fuentes creativas o alternativas de garantías. Para nosotros configurar el sujeto de crédito es fundamental.<sup>132</sup>

Además, la Secretaría avanzó tanto en la cantidad como en la calidad de la bancarización de los titulares de los programas sociales. Se bancarizó el 100% de las líneas de programas, brindando a los titulares una tarjeta de débito a fin de evitar toda intermediación en la cadena de pagos de los programas. Asimismo, se renegociaron las condiciones con el Banco Nación para mejorar el acceso de los titulares a los servicios y productos financieros. Como contaba el Secretario:

lo que hicimos también fue cambiar las condiciones del Banco Nación (...) Básicamente lo que hicimos es que vos tengas una caja de ahorro posta, lo que existía históricamente era una caja de ahorro trucha, no tenías acceso a nada, no podías comprar ni siquiera con la tarjeta, no tenías Home Banking.<sup>133</sup>

En paralelo a la reforma de los programas de transferencia condicionada de ingresos, la SES trabajó en la inclusión financiera de los titulares de *Hacemos Futuro* mediante la bancarización de la totalidad de los titulares y la construcción de información y garantías crediticias alternativas. La combinación de la capacitación en la cultura emprendedora y la

---

<sup>132</sup>Entrevista con Matías Kelly, Secretario de Economía Social de la Nación, entrevista realizada el 2 de diciembre de 2019.

<sup>133</sup>Idem.

configuración de los sectores populares en “sujetos de crédito” dan cuenta de la dimensión del giro de la inclusión social hacia la inclusión financiera de la política asistencial de Argentina.

### **3.1.2. Consumo: Créditos ANSES**

Los cambios producidos en los últimos diez años y, en particular, la reformulación de las políticas del MDSN con la creación del *Hacemos Futuro*, posicionaron a la ANSES como un actor central en la gestión de la política social. A medida que las políticas socio-asistenciales fueron avanzando en la desintermediación, la bancarización y el establecimiento de condicionalidades educativas y sanitarias, la ANSES adquirió un rol protagónico. Frente a este nuevo escenario, la agencia consolidó su injerencia sobre una amplia batería de programas que antes no controlaba y asumió funciones en el pago de los beneficios y en el control de las condicionalidades de un amplio universo de titulares de programas sociales (*AUH, AUE, PROGRESAR, Hacemos Futuro, Salario Social Complementario*, entre los principales).

El protagonismo de la ANSES no se limitó al papel de pagador y contralor, sino que la agencia también participó activamente en la implementación de las políticas de inclusión financiera trazadas con la estrategia nacional. Dada su amplia cobertura, la fuerte presencia territorial, la diversidad de sus usuarios y la solidez del sistema de información, la ANSES reunía las condiciones necesarias para potenciar la oferta de servicios financieros a los sectores populares. De hecho, la agencia tenía experiencia en el tema ya que, desde el 2012, implementaba el programa “Argenta” mediante el cual otorgaba préstamos personales a los jubilados y pensionados del sistema nacional. El programa, financiado con el Fondo de Garantía de Sustentabilidad<sup>134</sup>, financiaba la adquisición de bienes durables en locales adheridos y/o la compra de pasajes de avión en la aerolínea de bandera (Costa, Curcio, & Grushka, 2014).

En el 2017, la ANSES introdujo una serie de modificaciones a su política de créditos a fines de ampliar su alcance y cubrir a una mayor diversidad de beneficiarios de la seguridad social.

---

<sup>134</sup>Con la derogación del Régimen de Capitalización en 2008, la ANSES pasó a ser la encargada de administrar los fondos de capitalización que se traspasaron de las administradoras de fondos de jubilación y pensión (AFJP) al Estado Nacional. Dichos recursos componen el Fondo de Garantía de Sustentabilidad cuyo objetivo es la consolidación de un fondo de resguardo que garantice el pago de las jubilaciones y pensiones frente a cualquier eventualidad. Este Fondo, cuya cartera está compuesta por diversos tipos de activos, se constituyó con el objetivo de contribuir al desarrollo sustentable de la economía nacional y atenuar el impacto negativo que la evolución económica pueda tener sobre el régimen de seguridad social (La Ruffa, 2019).



Para eso, lanzó el programa *Créditos ANSES* que contemplaba el otorgamiento de préstamos personales para jubilados, pensionados y titulares de la asignación familiar y/o universal por hijo y embarazo. Financiado por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad, el programa *Créditos ANSES* desarrolló un esquema estratificado de préstamos personales que, independientemente de los plazos, montos, cuotas y tasas para cada categoría de solicitantes, estableció que el valor de la cuota no podía superar el 30% del haber mensual. Asimismo, la cuota del préstamo era directamente debitada del monto de las prestaciones pagadas por la ANSES<sup>135</sup>.

La creación de esta nueva política de créditos implicó una serie de cambios que incrementaron la financierización de la política asistencial, es decir, que estrecharon los vínculos entre la asistencia social y el mundo de las finanzas. La incorporación y masificación del crédito como herramienta de la política asistencial modificó las prácticas institucionales de la ANSES y modeló una nueva forma de intervención. Los principales cambios consistieron en la ampliación de la población destinataria, el uso del crédito para atender nuevas demandas sociales y las repercusiones del uso de instrumentos financieros en la implementación de la política asistencial.

En primer lugar, el programa amplió la población objetivo lo cual le brindó una extensión y un alcance inusitados. Además de los pensionados y jubilados nacionales, la nueva versión del programa de créditos incorporó al segmento compuesto por los titulares de pensiones y asignaciones no contributivas, es decir, a los hogares más pobres. Durante este período, la agencia aumentó considerablemente la cantidad de préstamos desembolsados. La mayor parte del crecimiento de la cartera de préstamos se explica por el desembolso de créditos a los titulares de pensiones no contributivas y asignaciones universales por hijo/a y embarazo (AUH y AUE), quienes tuvieron un incremento intertrimestral de un 86% en el 2019<sup>136</sup>. Para finales de ese año, según declaraciones de un alto funcionario de la ANSES, el programa registró un acumulado histórico de 4,5 millones de préstamos otorgados a beneficiarios de la AUH.

De este modo, la ANSES avanzó fuertemente en la ampliación de la oferta de servicios financieros y contribuyó notoriamente a la tarea de configurar a los sectores populares en sujetos de crédito. La composición de la cartera de créditos y los patrones de desembolso muestran claramente que los sectores más empobrecidos se constituyeron como una población objetivo

---

<sup>135</sup>Para más detalles sobre los términos y condiciones del programa, ver: <https://www.anses.gob.ar/creditos-anses-para-asignacion-universal-por-hijo>

<sup>136</sup>Fuente: 2° informe trimestral del Fondo de Garantía Sustentable, 2019. Recuperado de: <http://fgs.anses.gob.ar/archivos/secciones/FGS%20-%20II.TRIM.19.pdf>

central de la nueva orientación del programa. Desde el lado de la oferta, esto se debió al rol protagónico que la ANSES tomó en la implementación de las políticas de inclusión financiera del gobierno nacional. Desde el lado de la demanda, los créditos de ANSES resultaban una alternativa viable para grupos sociales que afrontaban serias dificultades para acceder al sistema financiero formal debido a la falta de ingresos laborales formales y la carencia de garantías reales para respaldar los préstamos (Sordini & Chahbenderian, 2019). A pesar de tener precios de mercado<sup>137</sup>, los préstamos de ANSES resultan considerablemente más baratos que otras fuentes de crédito no formales como las microfinancieras de consumo o prestamistas informales.

En segundo lugar, la agencia recurrió al crédito como herramienta para atender una creciente variedad de demandas sociales. Frente al deterioro de las condiciones económicas del período, los créditos se convirtieron en el instrumento utilizado por la ANSES para compensar la caída del poder adquisitivo de las prestaciones sociales. Si bien los préstamos estaban formalmente orientados a promover el acceso a bienes durables que mejoraran la calidad de vida, existe evidencia de que los créditos fueron utilizados para acceder a bienes y servicios básicos<sup>138</sup>. En el marco del agravamiento de la crisis socioeconómica y la fuerte caída del consumo por la escalada inflacionaria y la mega devaluación acontecidas durante el 2019, el dinero de los préstamos también fue utilizado por los hogares para cubrir gastos corrientes como alimentos, vivienda, medicamentos, impuestos o servicios.

Por último, la incorporación del crédito como herramienta modificó las dinámicas de implementación de los programas sociales y las formas de relación entre la ANSES y los beneficiarios de la seguridad social. Dado que el programa adoptó una metodología de descuento automático de la cuota del crédito del haber mensual, se produjo lo que denominamos una *colateralización* de la política social. Esto quiere decir que los ingresos transferidos se convirtieron en una garantía automática del crédito tomado en la misma agencia estatal a cargo de administrar la seguridad social. La metodología de descuento implicó una restricción de los grados de libertad

---

<sup>137</sup>El decreto 897/2007 establece la creación y determina los mecanismos de protección del Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Entre las múltiples disposiciones, fija los requisitos que se deben cumplir para un manejo correcto y sostenible de los activos que lo componen. Estas condiciones imponen que los préstamos otorgados por la ANSES deben respetar los precios de mercado. Igualmente, los créditos resultaban baratos ya que el mercado de créditos privados, tanto formal como informal, ofrecía tasas superiores debido a las fuertes distorsiones de la economía y los altos niveles de informalidad del mercado financiero.

<sup>138</sup>De acuerdo a la “Encuesta nacional sobre el endeudamiento de los hogares argentinos” de octubre de 2019, el 64% de los hogares endeudados -incluidos los destinatarios de los créditos de ANSES- utilizó el dinero para cubrir gastos corrientes y un 20% lo empleó para saldar deudas anteriores. Disponible en: [http://reyesfiladoro.com/pdf/ReyesFiladoro\\_Numeral8\\_Encuesta\\_Nac\\_Octubre\\_2019\\_Endeudamiento\\_Difusion.pdf](http://reyesfiladoro.com/pdf/ReyesFiladoro_Numeral8_Encuesta_Nac_Octubre_2019_Endeudamiento_Difusion.pdf)

de los destinatarios, quienes perdieron margen de maniobra sobre la gestión de los ingresos transferidos a través de otros programas sociales como la *AUH*. En el siguiente capítulo nos dedicaremos a analizar las implicancias de la adopción del crédito en distintos programas, dentro de los cuales abordaremos a los *Créditos ANSES*.

### **3.1.3. Hábitat y vivienda: *Mejor hogar***

Respecto a las políticas de vivienda en general, durante esta etapa se produjo una serie de modificaciones que cambiaron su orientación y aumentaron su carácter mercantilizado. En términos generales, las modificaciones dispuestas por Cambiemos permitieron la incorporación de organismos de desarrollo y actores financieros en la ejecución de obras públicas y desarrollos urbanísticos. De esta forma, se desfinanciaron iniciativas como el *Plan Federal de Vivienda* y se optó por una estrategia de alianza público-privada que abrió las puertas al sector financiero e inmobiliario privado. El nuevo esquema de cooperación público-privada generó una mayor diversificación de los planes, líneas de acción y programas que se focalizaron en distintos grupos poblacionales.

Este proceso afectó tanto a los sectores medios que accedieron a los programas públicos de crédito hipotecario como a los sectores populares que recibieron programas asistenciales. Para los sectores medios con cierta capacidad de ahorro e ingresos demostrables, desde el 2012, el Estado Nacional desarrolló el *Pro.Cre.Ar*. El programa creó una línea de créditos hipotecarios públicos con tasas subsidiadas, financiado por la ANSES y el Tesoro Nacional<sup>139</sup>. Durante esta etapa, el esquema de alianza público-privada impulsada por el gobierno de Cambiemos impactó notoriamente en el *Pro.Cre.Ar* ya que el gobierno eliminó el subsidio a las tasas de interés y se limitó a bonificar ciertos costos a las familias con mayor vulnerabilidad. El nuevo esquema de cooperación permitió la incorporación de la banca privada a la gestión del programa, llevando las tasas a precios de mercado. Asimismo, se trabajó en conjunto con desarrolladores inmobiliarios

---

<sup>139</sup>El Programa *Crédito Argentino para la Vivienda Única Familiar* (Pro.Cre.Ar) es una política de créditos hipotecarios públicos, financiada con fondos de ANSES y el Tesoro Nacional, que fue lanzada en 2012 por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. El programa, que continúa vigente, fue cambiando con el tiempo. Se fueron desarrollando nuevas líneas para construcción, compra refacción y ampliación como incorporando nuevos grupos poblacionales, por ejemplo, grupos familiares sin ingresos formales.

privados. Como resultado, se produjo una marcada mercantilización de la política de vivienda (Barreto, 2017).

La nueva orientación mercantilizada de la política de vivienda afectó incluso a la oferta de programas focalizados en los sectores populares con problemas habitacionales. En este sentido, el crédito fue incorporado como una herramienta de los programas habitacionales focalizados en las poblaciones más vulnerables en detrimento de otros instrumentos desmercantilizados comúnmente utilizados, tales como la entrega de subsidios o materiales para refacción. Así, la adopción del crédito extendió la financiarización de la política habitacional hacia programas asistenciales que, tradicionalmente, no incorporaban las lógicas crediticias o mercantiles propias de las políticas públicas de crédito hipotecario.

La principal innovación se produjo en la Dirección de Mejoramiento Habitacional, dependiente de la Secretaría de Vivienda del Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación. El director del área fue Lucas Hunter<sup>140</sup>, quien tenía una amplia trayectoria en la gestión de programas de acceso al hábitat y la vivienda, tanto por su participación en la ONG Techo<sup>141</sup> como por su desempeño en la gestión del *Pro.Cre.Ar*. Bajo su conducción, se realizó un fuerte trabajo para consolidar a las microfinanzas como una herramienta central para el mejoramiento del hogar. Este proceso requirió una reorientación de las líneas de acción previas y, posteriormente, el diseño de nuevos programas con tecnologías crediticias. Al respecto, el director del área afirmaba que:

la primera experiencia que hicimos para empezar a instalar este cambio cultural del crédito y las microfinanzas como herramienta para superar el déficit habitacional cualitativo y demás, fue a través de los programas que teníamos disponibles<sup>142</sup>.

El programa *Mejor Hogar*, dependiente de la Dirección de Mejoramiento Habitacional, fue un claro ejemplo de dicho “cambio cultural” en las políticas habitacionales. A pesar de que el

---

<sup>140</sup>Lucas Hunter tenía experiencia acumulada en el campo del hábitat y la vivienda. Abogado de formación, se desempeñó como director del área legal de TECHO, una reconocida ONG que trabaja con la construcción de viviendas. Luego, durante el gobierno de Cambiemos, pasó a la gestión pública como secretario de actas del *Pro.Cre.Ar* y luego como director de mejoramiento habitacional. Para más información sobre su trayectoria laboral, ver: <https://es.linkedin.com/in/hunterlucas>

<sup>141</sup> También conocida como Un techo para mi país, TECHO es una ONG internacional que implementa programas vinculados a la producción del hábitat y la autoconstrucción de viviendas en barrios populares. Para más información, ver: <https://www.techo.org>

<sup>142</sup>Entrevista con Lucas Hunter, Director de Mejoramiento Habitacional, realizada el 29 de octubre de 2019.

director del área lo presentara como un cambio en la cultura institucional del Ministerio, durante la presente etapa no se implementó una reforma profunda e integral del esquema de intervención socio-asistencial de la cartera, a diferencia de lo que sucedió con el giro socio-productivo del MDSN y su posterior desmantelamiento. Los cambios introducidos fueron graduales y pequeños, apuntando a generar modificaciones sobre el esquema disponible. En este sentido, las medidas implementadas por la Dirección mantuvieron tanto los lineamientos y orientaciones generales de la política como los nombres de los programas. No obstante, se alinearon con el paradigma de las microfinanzas y adoptaron al crédito como herramienta central de la política asistencial de mejoramiento habitacional durante la presente etapa.

Si bien la utilización de microcréditos para el mejoramiento habitacional resultó una novedad para la gestión de programas sociales del Estado, diversas organizaciones locales poseían una larga trayectoria implementando programas de microcrédito para el mejoramiento habitacional, la conexión a redes de servicios y la autoconstrucción de viviendas. De hecho, las reformulaciones del *Mejor Hogar* se basaron en experiencias previas de instituciones de microfinanzas, tales como la Fundación Pro Vivienda Social con su programa de microcrédito para la conexión de los hogares a redes de servicios públicos (Forni & Nardone, 2005).

El programa *Mejor Hogar* adoptó una modalidad de financiación a través de créditos blandos a los sectores populares, destinados al mejoramiento progresivo de la vivienda y la conexión a redes de gas, que fue la línea principal. Para esto, proveyó créditos a los solicitantes para financiar la compra de los materiales para refacción o los costos de la obra e instalación del servicio de gas. Tal como se manifiesta en el manual de crédito oficial del programa (ver anexo 4), los préstamos personales estuvieron destinados exclusivamente a financiar la conexión de la red de gas o la compra de materiales de construcción. La población destinataria se componía de hogares con ingresos familiares mensuales netos inferiores a los 3 salarios mínimos, vitales y móviles. En ninguno de los casos se entregaba dinero en efectivo, sino que el programa efectuaba la compra de los materiales en corralones o pagaba la obra a los gasistas matriculados asociados al programa. A mediados del 2017, la línea para compra de materiales fue discontinuada por los altos niveles de mora que llegaron a alcanzar un 80%<sup>143</sup>. A diferencia de la línea de acceso a las redes de gas, no contaba con una herramienta de repago sólida dado que el pago de las cuotas debía

---

<sup>143</sup> Entrevista con Lucas Hunter, Director de Mejoramiento Habitacional, realizada el 29 de octubre de 2019.

ser realizado de manera voluntaria por el prestatario. Por el contrario, la financiación de la conexión a las redes de gas adoptó una modalidad distinta que garantizó mejores resultados.

En este caso, la Dirección de Mejoramiento Habitacional se encargaba de financiar la obra y pagarle al gasista matriculado una vez que la obra era habilitada por la empresa proveedora de gas. Luego, la empresa recolectaba las cuotas del préstamo que eran incorporadas a la factura del gas. Una de las innovaciones más destacadas del programa consistió en la vinculación del pago de las cuotas del crédito al pago mensual del servicio. Frente a la falta de garantías reales, la Secretaría de Vivienda cumplía, según el director del programa, una “función de policía” que permitió aumentar las tasas de recupero de los créditos. Con la metodología empleada, si el prestatario no pagaba dos cuotas consecutivas del crédito, la empresa de gas procedía a la suspensión del servicio e informaba a la Secretaría de Vivienda para que procediera con la gestión judicial de la mora. Según el director, el programa logró mantener unos niveles de mora alrededor del 10%, lo cual evidenciaría la importancia que tuvo la herramienta de recobro con la factura del servicio.

Este programa fue relevante dentro del esquema de intervención social implementado por la cartera de obras públicas y vivienda durante el período. El *Mejor Hogar* contó con un presupuesto erogado de más de 80.000 dólares estadounidenses y alcanzó a más de 961.000 destinatarios directos. Además de la relevancia presupuestaria y el alcance masivo, el programa impulsó transformaciones en el paradigma de los programas asistenciales de mejoramiento de la vivienda. En el marco del giro general de las políticas públicas hacia la inclusión financiera y la cooperación público-privada, el *Mejor Hogar* involucró aspectos novedosos para la política focalizada de vivienda que aumentaron notoriamente sus vínculos con el mundo de las finanzas.

Por un lado, la incorporación del crédito como herramienta programática instituyó a la financiación de la mejora progresiva de la vivienda y el hábitat como una línea principal de la intervención socio-asistencial de la cartera. En este sentido, el crédito se constituyó como la metodología predilecta de implementación del programa en detrimento de otras modalidades desmercantilizadas como la entrega directa de materiales y subsidios. Por el otro, incluyó a dos nuevos actores al ámbito de las políticas asistenciales, esto es, los bancos que gestionaron los fondos y las empresas que brindaron los servicios públicos. La utilización de una metodología crediticia asignó un rol activo a los bancos debido a su participación en la gestión de los fondos recuperados por el repago de los préstamos. También lo hizo con las empresas de gas que

desempeñaron un rol crucial para garantizar el recobro de los créditos. Como contraparte, las empresas se vieron beneficiadas con la incorporación masiva de nuevos clientes a sus redes.

### **3.2. El fortalecimiento de las capacidades financieras de los destinatarios de las políticas socio-asistenciales**

La participación activa de las agencias socio-asistenciales en el *Plan Nacional de Educación Financiera* es un evento que pasó relativamente desapercibido para los analistas de las políticas sociales nacionales. Si bien ciertas investigaciones dieron cuenta de la incorporación de la educación financiera como parte del proceso de reforma de las políticas socio-productivas, se la comprendió como un movimiento más de la avanzada neoliberal sobre el esquema heredado de la gestión anterior (Arcidiácono y Bermúdez, 2018, 2018b). Sin embargo, el involucramiento activo de las agencias socio-asistenciales fue un evento significativo para el proceso de financiarización de la política asistencial en cuanto contribuyó al fortalecimiento de la imbricación entre la asistencia social y las finanzas. De este modo, se incluyeron nuevos actores estatales que, tradicionalmente, no participaban en la implementación de políticas vinculadas al fortalecimiento de las capacidades financieras de la población. La participación de los actores a cargo de las principales políticas sociales y asistenciales del país, como ANSES y el MDSN, es un hecho que debe ser analizado en profundidad.

Las agencias socio-asistenciales tuvieron un activo rol en la implementación de los programas de educación financiera debido a su capacidad de intervenir en pos del cumplimiento de dos objetivos centrales de la estrategia de inclusión financiera. Primero, fomentar el acceso al y el uso de servicios financieros formales y medios de pago digitales de los sectores populares en general y de los beneficiarios de la seguridad social en particular. Segundo, fortalecer los conocimientos y las capacidades financieras de los sectores populares para protegerlos de prácticas abusivas y fraudulentas y, a su vez, mejorar la gestión de sus finanzas personales. El alcance de la ANSES y el MDSN los convirtió en los actores mejor posicionados para implementar los programas de educación financiera orientados a los sectores populares.

Ambos organismos participaron activamente en el diseño e implementación del *Plan Nacional de Educación Financiera*. De hecho, fueron incluidos como actores intervinientes en seis de las ocho acciones estratégicas del plan. Ambos participaron en la ejecución de cuatro acciones

estratégicas, de las cuales coincidieron en dos (ver figura 5). La ANSES participó, por su cuenta, de las siguientes acciones estratégicas: incentivo de la planificación financiera y el ahorro, y el desarrollo de campañas de difusión de instrumentos financieros. El MDSN lo hizo en el fomento de la oferta de crédito responsable y la minimización de prácticas abusivas y fraudulentas. Ambas intervinieron en el impulso de los medios de pagos digitales en reemplazo del efectivo y estuvieron a cargo, de forma exclusiva, del potenciamiento de la transición del uso de servicios financieros informales hacia los formales. Estas acciones estratégicas demuestran que la función de ambas agencias socio-asistenciales no se limitó a la difusión o la capacitación, sino que ejecutaron un amplio repertorio de acciones que apuntalaron el nexo entre la asistencia social y las finanzas en tres aspectos centrales: 1) fortaleciendo el vínculo con el sistema financiero-bancario; 2) promocionando nuevos servicios y tecnologías financieras; y 3) brindando talleres de capacitación y fortalecimiento de capacidades financieras.

**Figura 5. Tabla de acciones estratégicas por organismo**

ACCIONES	RESPONSABLES
Acción estratégica 1: Incorporar contenido de educación financiera en la currícula de escuelas secundarias.	ME.
Acción estratégica 2: Potenciar la transición del acceso y uso de servicios financieros formales en reemplazo de informales.	ANSES y MSyDS.
Acción estratégica 3: Incentivar la planificación financiera y el ahorro.	ANSES, BCRA, CNV, INJUVE, MPyT y SSN.
Acción estratégica 4: Impulsar la transición en el uso de pagos digitales en reemplazo del efectivo.	ANSES, BCRA, ME, MSyDS y SM.
Acción estratégica 5: Fomentar el ofrecimiento de crédito responsable.	CNV, FONCAP, INAES, INJUVE, MSyDS y MS.
Acción estratégica 6: Minimizar las prácticas abusivas y fraudulentas.	BCRA, BNA, CNV y MSyDS.
Acción estratégica 7: Desarrollar campañas para difundir instrumentos financieros apropiados para individuos y empresas.	ANSES, BCRA, MH y SM.
Acción estratégica 8: Embeber la educación financiera en la protección al consumidor.	BCRA, CNV y SSN.

**Fuente:** *Plan Nacional de Educación Financiera*, 2019, p.39.



Primero, los organismos tomaron medidas que contribuyeron a fortalecer los vínculos entre el sistema financiero-bancario y los sectores populares. En términos generales, las acciones se orientaron a universalizar la bancarización y fortalecer el acceso a servicios financieros, en especial el crédito. La ANSES cumplió un papel protagónico en la universalización de la bancarización dado que era el organismo a cargo de la liquidación de las prestaciones de la seguridad social y los programas asistenciales nacionales. Durante este período, se bancarizaron 849.000 prestaciones que eran pagadas en efectivo por medio del correo estatal (PNEF, 2019). También, la ANSES generó convenios tanto con bancos privados para abrir nuevas sucursales en barrios populares<sup>144</sup>, como con corresponsalías no bancarias para abrir nuevas bocas de pago en zonas sin cobertura bancaria. Asimismo, ambas agencias trabajaron en la oferta de líneas de crédito para los sectores populares y beneficiarios de la política asistencial a través del desarrollo de programas propios como *Créditos ANSES* y los microcréditos de la CONAMI.

Segundo, oficiaron como mediadores entre los destinatarios de las políticas socio-asistenciales y las nuevas tecnologías financieras. En este sentido, ambas agencias se sumaron a la cruzada del gobierno nacional contra el efectivo y fomentaron el uso de billeteras virtuales y medios de pago digitales entre sus beneficiarios. Por su parte, la ANSES implementó las billeteras digitales como nueva modalidad de pago para los beneficiarios de programas como la *AUH* y el *PROGRESAR*. También, firmó convenios con proveedores privados para incorporar nuevos servicios de billeteras digitales que permitieron llegar a más provincias. Asimismo, realizó encuestas para detectar las barreras de entrada de los beneficiarios al uso de medios electrónicos de pago y, en consonancia, realizó campañas de difusión y concientización sobre los beneficios del uso de tarjetas de débito y medios de pago digitales respecto al uso de efectivo. El MDSN realizó una tarea similar con los destinatarios de sus programas de transferencia condicionada de ingresos y los receptores de microcréditos de la CONAMI. A través de talleres de capacitación, se incentivó a los titulares de los programas a utilizar medios digitales en detrimento del efectivo.

---

<sup>144</sup>Algunos bancos privados abrieron sucursales “no tradicionales” en barrios populares de Argentina para promover la inclusión financiera de los sectores populares. Un caso testigo fue la apertura de la “oficina de inclusión financiera” del Banco Santander en el Barrio La Juanita de la Matanza. La iniciativa consistió en la instalación de una sucursal bancaria no tradicional en un barrio popular que incorporó personal de la comunidad y buscó generar un espacio de inclusión financiera. Para más información, ver: <https://www.santander.com.ar/banco/online/acerca-de-nosotros/comunidad/informe-de-banca-responsable-2017/la-juanita>.

Según la cartera, esto contribuiría a su formalización y al mejoramiento de sus perspectivas a futuro dado que permitiría trazabilidad y la construcción de un historial crediticio positivo.

Tercero, las agencias ejecutaron programas de educación financiera orientados, por un lado, a fortalecer la planificación financiera y el ahorro personal; por el otro, a familiarizar a los nuevos usuarios con los servicios financieros a fines de evitar prácticas abusivas y fraudulentas. A diferencia de las “políticas de rehabilitación” de la etapa anterior que valoraban el dinero en mano de los sectores populares por su positivo efecto socioeconómico (Wilkis, 2014), las políticas de educación financiera apuntaron a capacitar a los sujetos destinatarios. La transferencia de ingresos y la promoción del acceso a servicios financieros demandaba un fuerte acompañamiento estatal de la inclusión financiera de los destinatarios de las políticas socio-asistenciales, quienes debían ser formados en aspectos básicos de planificación económica y uso de servicios financieros. En esa línea, la ANSES desarrolló talleres de planificación económica y manejo de instrumentos financieros orientados a los distintos segmentos de su población destinataria. Para los titulares de programas sociales, brindó la charla *Aprendé a usar el cajero y el Home Banking*; para los adultos mayores, la agencia realizó, en conjunto con la banca pública y privada, el programa *Habilidades Financieras para la vida*. Por su parte, el MDSN y la CONAMI desarrollaron, en conjunto con la OIT y Finandes<sup>145</sup>, un proyecto de educación financiera denominado *Economía Familiar: herramientas para decidir mejor*<sup>146</sup>. El programa contemplaba el dictado de talleres abiertos a la comunidad en los cuales se trabajaron temas vinculados al acceso y uso de los servicios financieros, la planificación de las finanzas personales, la promoción del ahorro y la protección de los consumidores.

---

<sup>145</sup>Finanzas y Desarrollo (Finandes) es una ONG local vinculada a la promoción de la inclusión y educación financiera. Para más información, ver: <https://finandes.org.ar/>

<sup>146</sup> El proyecto contempló, en una primera instancia, la formación de capacitadores provenientes de distintas agencias estatales, instituciones de microfinanzas y ONGs con alguno tipo de vínculo con la temática. A estos fines, se elaboró un Manual del Capacitador en el cual se desarrollan las temáticas a dictar, las estrategias pedagógicas a implementar y distintos ejercicios para realizar en los cursos. En una segunda instancia, que todavía continúa en desarrollo, los capacitadores deben dictar los cursos de educación financiera en territorio, recurriendo al Manual del Alumno.

#### **4. ¿Inclusión financiera o inclusión financierizada? Límites y alcances del vínculo entre la asistencia social y las finanzas durante la cuarta etapa**

El establecimiento de la inclusión financiera como objetivo estratégico requirió el alineamiento de las políticas públicas nacionales con la agenda global de desarrollo, la cual fomentaba nuevas alianzas entre el sector público y el privado – en particular con el sector financiero –, recomendaba la utilización de instrumentos financieros como herramienta de las políticas y promovía el acceso a los servicios financieros y el fortalecimiento de las capacidades financieras. Dentro de este giro, las agencias encargadas de gestionar la política socio-asistencial se consolidaron como actores claves debido a su capacidad para promover la inclusión financiera de los sectores populares. Para ello, las agencias reformularon y reorientaron sus esquemas de intervención y, a su vez, implementaron medidas innovadoras que fortalecieron los vínculos entre la política asistencial y el mundo de las finanzas como nunca antes en la historia de Argentina.

La relación de los sectores populares con los mercados financieros no es una novedad exclusiva de este período como tampoco lo es el papel cumplido por la política social en el proceso de financierización. Por el contrario, la sociología del crédito latinoamericana, y en particular la desarrollada en Argentina, dio cuenta del proceso de incorporación masiva de los sectores populares al mercado de créditos durante el ciclo de gobiernos progresistas latinoamericanos de los primeros quince años del siglo XXI. Además, destacó el rol central que desempeñó el Estado en este doble proceso de transición hacia sociedades de consumo y sociedades financierizadas (Lavinas, 2013, 2017; Wilkis, 2014). Tal como señalaron estas investigaciones, los ingresos desembolsados mediante programas de transferencia condicionada desempeñaron un rol fundamental en cuanto operaron como respaldo del acceso al crédito de sectores que no poseían ingresos demostrables ni garantías reales. De este modo, las transferencias monetarias provistas vía políticas sociales fueron factores claves para el apalancamiento del consumo masivo que se efectuó a través del *boom* de las tarjetas de crédito y de los préstamos personales.

Ahora bien, el rol del Estado se centró en la inyección de dinero líquido en el mercado interno a través de la masificación de programas de transferencia condicionada que operaron como garantía del acceso al crédito de los sectores populares, principalmente en el mercado financiero informal. En este sentido, el proceso de financierización de la política social se debió,

principalmente, a la colateralización de las transferencias monetarias. Por el contrario, durante el período analizado en este capítulo, las políticas no se limitaron a la distribución de efectivo, sino que el Estado argentino desarrolló una amplia batería de iniciativas orientadas a la inclusión financiera. En coordinación con otras dependencias, las agencias socio-asistenciales operaron para incrementar y mejorar las condiciones de acceso al sistema financiero-bancario de los sectores populares y, sobre todo, de los beneficiarios de la seguridad social y los titulares de programas sociales. En esta línea, las medidas tomadas apuntaron a universalizar la bancarización, fomentar el acceso a servicios financieros formales en detrimento de los informales y a promover la educación financiera a fines de mejorar las finanzas personales y evitar prácticas abusivas y fraudulentas

Las transformaciones analizadas en los esquemas de intervención de la Secretaría de Economía Social, la CONAMI, el ANSES y la Dirección de Mejoramiento Habitacional dan cuenta del desplazamiento profundo que aconteció en el ámbito de la política asistencial. La nueva orientación se tradujo en la intención de configurar a los sectores populares en sujetos financieros. Para lograrlo, las agencias adoptaron nuevos saberes, tecnologías e instrumentos financieros que desplegaron en sus líneas de acción, transformando el paradigma de gestión de la política asistencial. El resultado fue el surgimiento y consolidación de una nueva fisonomía de la cara asistencial del Estado, la cual adquirió matices más complejos y diversos. A los clásicos objetivos de la contención y/o inclusión social de los sectores más vulnerables, se le incorporó la meta estratégica de la inclusión financiera. Al repertorio de herramientas, usualmente centradas en la entrega de mercadería, la provisión de subsidios y la transferencia condicionada, se agregó un amplio abanico de dispositivos financieros que sustentaron formas novedosas de relación entre las agencias socio-asistenciales y sus destinatarios.

Por lo tanto, los cambios en la gestión de la política socio-asistencial del período no pueden reducirse a una mera desarticulación del esquema socio-productivo forjado en la etapa anterior (Hopp, 2017; Muñoz, 2019.) Tampoco se trató, únicamente, de una reforma de cúneo neoliberal que imprimió un carácter individualizado y mercantilizado a la política social (Arcidiácono y Bermúdez, 2018; Hintze, 2018). Por el contrario, Cambiemos montó un complejo andamiaje institucional que reposicionó y jerarquizó a las agencias socio-asistenciales, las cuales formaron parte constitutiva de la implementación de la agenda de gobierno. Asimismo, las políticas asistenciales fueron objeto de reformulaciones e innovaciones que modelaron una nueva lógica de

relación entre las agencias y sus destinatarios que se sumó a otras líneas de intervención con mayores niveles de continuidad.

Los cambios en los programas de la SES fueron claves en este proceso debido a que apuntaron contra los pilares que sostuvieron el giro socio-productivo del período anterior. Con la creación de *Hacemos Futuro*, se buscó desplazar a la economía social como marco de referencia de las políticas de la cartera de desarrollo social. Asimismo, se desmontaron las instancias colectivas y se reemplazaron por mecanismos individualizados y directos de relación entre el Estado y los destinatarios. Para ello, se desarticulaban las cooperativas de trabajo y se diseñaron trayectorias individuales de capacitación. Los estudios realizados por los analistas identificaron, de forma temprana y cabal, el socavamiento de la economía social y el cooperativismo como fundamento de la intervención socio-asistencial del MDSN (Muñoz, 2019) y su reemplazo por una aproximación eminentemente individualista a las situaciones de vulnerabilidad (García, 2019; Hopp & Lijterman, 2019). Asimismo, dieron cuenta de la incorporación de enfoques basados en la “cultura emprendedora”, las teorías del capital humano y las habilidades socio-emocionales impulsadas por los nuevos funcionarios alineados con el paradigma del “New Age” (Arcidiácono y Bermúdez, 2018b).

Sin embargo, al centrar su atención en la desarticulación del esquema socio-productivo, los analistas pasaron por alto una dinámica de cambios que tuvo un papel central en el modelamiento de la nueva fisionomía de la asistencia pública. Nos referimos a la profundización de la financiarización de la política asistencial, potenciada por la incorporación de la inclusión financiera como objetivo estratégico. Los funcionarios de la SES participaron activamente de las iniciativas promoción de la inclusión financiera del Gobierno Nacional y tomaron medidas concretas para alinear las políticas del área con la tendencia general marcada por el Concejo de Coordinación de la Inclusión Financiera. En este sentido, las reformas de sus programas sociales no sólo se limitaron a la eliminación del cooperativismo y la individualización de las trayectorias, sino que efectuaron una activa promoción de los valores de la “cultura emprendedora” y buscaron configurar a los sectores populares en “sujetos de crédito”.

Los organismos analizados implementaron una batería de programas para incrementar el acceso de sus destinatarios a servicios financieros formales, favorecer las tecnologías financieras e impulsar los medios de pago digitales. Las acciones de la SES para desarticular el esquema colectivo de la política social heredada y desintermediar la relación de asistencia potenció los

esfuerzos por universalizar la bancarización de los titulares de los programas sociales. No sólo se buscó bancarizar a la totalidad de los destinatarios, sino que se negociaron mejores condiciones de acceso a los servicios bancarios que, anteriormente, se limitaban a la entrega plásticos para retirar el dinero. También, la inclusión bancaria se complementó con un activo trabajo para incrementar y respaldar el acceso a servicios financieros más competitivos. El desarrollo de un buró de crédito para los destinatarios y los intentos por generar información crediticia alternativa son claros ejemplos de las innovaciones desarrolladas.

Asimismo, el caso de los *Créditos ANSES* y el *Mejor Hogar* dan cuenta de la doble expansión de las finanzas durante el período. Por un lado, demuestran la extensión del crédito hacia nuevas áreas del Estado que lo adoptaron como herramienta central de sus programas sociales, por caso, la ANSES y la Secretaría de Vivienda. Por el otro, ilustran la proliferación de programas sociales que emplean dispositivos financieros para cubrir una creciente variedad de demandas y necesidades sociales, en este caso, el amortiguamiento del consumo y el mejoramiento habitacional. Al abordar nuevas demandas, se avanzó en la cobertura de sectores poblacionales de forma tal que ambos programas extendieron la oferta de servicios financieros y promovieron el acceso al crédito de nuevos grupos poblacionales, por ejemplo, los titulares de programas sociales y pensiones no contributivas.

Además, las agencias socio-asistenciales ganaron protagonismo en la implementación de las políticas de educación financiera, incorporándose a un área de intervención en la que no tenían participación. Debido al amplio alcance de su cobertura e inserción territorial, la ANSES, el MDSN y la CONAMI desarrollaron programas de educación financiera para acompañar el acceso de sus destinatarios al mercado financiero con talleres de planificación de la economía familiar, manejo de técnicas financieras básicas y concientización sobre prácticas abusivas y fraudulentas y, a su vez, mejorar la gestión de sus finanzas personales.

De esta forma, la institucionalización de la inclusión financiera permitió trascender el minimalismo crediticio de la etapa anterior y amplió el repertorio de dispositivos financieros empleados por la política asistencial. El viraje hacia la inclusión financiera se efectuó mediante una serie de medidas que, inicialmente, parecieron secundarias, pero terminaron siendo innovaciones importantes que forjaron una nueva orientación de la política asistencial. Bajo este impulso, la asistencia social y el mundo de las finanzas intensificaron sus vínculos y aumentaron su imbricación. La inclusión financiera se estableció como un nuevo objetivo estratégico ya que

el mejoramiento de las condiciones de acceso al sistema financiero-bancario formal apareció como un factor fundamental para lograr la plena inclusión de los sectores vulnerables, tanto en su aspecto social como en el financiero. En este sentido, operó, al mismo tiempo, como un objetivo y un medio de la política socio-asistencial. Por un lado, el acceso a más y mejores servicios financieros, bancarios y medios de pago, fue presentado por los hacedores de política como un derecho que debía extenderse y garantizarse a los sectores populares. Por el otro, el fortalecimiento de las capacidades financieras, el dominio de los instrumentos y el acceso a una oferta sostenible de crédito fueron entendidos como medios fundamentales para romper con la reproducción de la pobreza.

Sin embargo, la creciente imbricación entre las políticas socio-asistenciales y el mundo de las finanzas sucede bajo la fórmula de una financiarización de los derechos sociales (Gago & Mezzadra, 2015). Tal como mostramos en este capítulo, los saberes, lógicas e instrumentos financieros rebasaron las fronteras del MDSN y se extendieron por otros organismos estatales. Con esta expansión, se amplió el espectro de necesidades cubiertas a través de la utilización de dispositivos financieros, en particular, el crédito. Asimismo, se multiplicaron los programas de educación financiera que las agencias socio-asistenciales desarrollaron para fortalecer las capacidades financieras de sus destinatarios. En conjunto, estos desplazamientos moldearon una fisionomía más compleja de la cara asistencial del Estado de forma tal que, a los clásicos programas de asistencia social, se le sumó una creciente variedad de políticas, planes y programas orientados a la inclusión financiera de los sectores populares. De esta forma, surgió una nueva generación de programas sociales que denominamos *políticas sociales de endeudamiento* y de las cuales nos ocuparemos en detalle en el siguiente capítulo.

## Capítulo 5. Políticas sociales de endeudamiento

La interrelación entre los sistemas de bienestar y las finanzas ha moldeado, a lo largo del tiempo, distintos paradigmas de bienestar con sus respectivas concepciones, expertos, metas y herramientas. Desde las primeras experiencias de microcrédito productivo financiadas por la cooperación internacional hasta las más recientes políticas de inclusión financiera y los bonos de impacto social, el nexo entre la asistencia social y las finanzas se fue fortaleciendo. Su imbricación mutua permitió una potenciación recíproca, de forma tal que los actores financieros encontraron oportunidades rentables de negocio en los nuevos modelos de política social, mientras el Estado recurrió a recursos, saberes, expertos y dispositivos financieros para la implementación de sus políticas sociales. En el paradigma actual de *inversión social*<sup>147</sup>, las finanzas consolidaron su preponderancia y expandieron su influencia a nuevas áreas de intervención social del Estado. Los mercados financieros conquistaron nuevos terrenos, trascendiendo las fronteras de los mercados de pensiones y seguros, y ganaron centralidad en las políticas sociales orientadas a atender las demandas en materia de educación, salud y vivienda. Asimismo, la utilización de dispositivos financieros, en especial el crédito, no se circunscribió a las áreas clásicas de la política social, sino que se institucionalizaron como herramientas fundamentales de las políticas de asistencia social de una creciente variedad de agencias estatales.

En este sentido, la financiarización de la política socio-asistencial es, en buena medida, la historia de la expansión, masificación y capilarización de la *relación de deuda* a nuevos ámbitos y territorios sociales. En este proceso, el crédito y, luego, otros dispositivos financieros, ganaron inusitada centralidad en la intervención del Estado sobre la cuestión social, de modo tal que se consolidaron como una herramienta clave de la atención de las necesidades y demandas sociales; es decir, en el cumplimiento del Estado con su *deuda social*. De esta forma, las implicancias asociadas al crédito y el poder social de la deuda fueron extrapoladas al seno de la política asistencial, trastocando las lógicas clásicas de la relación de derechos. Las *políticas sociales de endeudamiento* son un emergente de la intensificación del vínculo entre la asistencia social y las finanzas, cuya particularidad radica en el establecimiento de una nueva modalidad de relación entre el Estado y los ciudadanos: la *relación de deuda* entre el Estado-acreedor y el destinatario-

---

<sup>147</sup>Ver capítulo 1, apartado 1.2., p. 45.



deudor. En este tipo de políticas se revierten los términos de la relación de acreencia propios de la *deuda social*, de forma tal que el Estado se posiciona como acreedor y el destinatario se constituye en deudor. La inversión es habilitada por la utilización de dispositivos financieros para cumplimentar con las obligaciones estatales, lo cual reemplaza la *deuda social* del Estado por la *deuda financiera* de los destinatarios de la política socio-asistencial.

En este capítulo analizamos en profundidad a las *políticas sociales de endeudamiento*, dando cuenta de sus repercusiones en las agencias estatales y las relaciones con sus destinatarios. Primero, exploramos el rol del crédito en las políticas sociales, analizamos las especificidades del lugar que ocupa en las *políticas sociales de endeudamiento* y sus diferencias con otras intervenciones estatales basadas en el crédito. Segundo, aplicamos la perspectiva de Zelizer con el objeto de construir un enfoque relacional del crédito que sea capaz de desplegar su naturaleza social y captar las consecuencias de las *relaciones de deuda* que establece. Luego, nos dedicamos a definir y caracterizar a las *políticas sociales de endeudamiento*, dando cuenta de las repercusiones de la incorporación de lógicas inherentes a los dispositivos financieros. Para ello, exploramos las implicancias institucionales, morales y performativas de la adopción del crédito como herramienta programática, vinculándolas con los desplazamientos y efectos que produce en los modelos de gestión de la política asistencial. Teniendo en cuenta la constitución de las *políticas sociales de endeudamiento*, proponemos una matriz analítica que permite volver inteligible las implicancias de la inversión de la relación de *deuda social* y captar el impacto de la financiarización en las políticas. Por último, utilizamos esa matriz para analizar tres casos referidos en el capítulo 4, estos son, el *Programa Nacional de Microcréditos*, *Créditos ANSES* y *Mejor Hogar*. Finalmente, reflexionamos sobre los efectos de la imbricación entre la asistencia social y las finanzas, atendiendo a los matices del proceso de financiarización de la política asistencial de Argentina.

## **1. El rol del crédito en las políticas socio-asistenciales**

Las políticas sociales y los mercados se interrelacionan de múltiples y complejas formas. Schelkle distingue analíticamente tres formas de relación que distinguen las modalidades de intervención estatal sobre los mercados: 1) compensación de las fallas del mercado; 2) corrección o modelación del mercado; y 3) creación de mercados (Schelkle, 2012). En el primer caso, las políticas sociales

buscan contener o reparar los resultados del funcionamiento de los mercados que perjudican a grupos determinados. En lo que concierne a los mercados financieros, la falla usualmente consiste en la imposibilidad de ciertos grupos de deudores de hacer frente a la carga de deuda. Por consiguiente, las políticas sociales redistribuyen recursos para aliviar los compromisos de pago o redefinen los términos de los contratos en favor de los que tienen menor capacidad de pago, compensando las “fallas” o consecuencias de las dinámicas del mercado. En el segundo caso, las políticas sociales apuntan a incidir en los resultados de los mercados a través de la regulación, a los fines de proteger a la parte más vulnerable, corrigiendo los resultados del funcionamiento del mercado. En el mundo de las finanzas, se trata de políticas de regulación de las prácticas crediticias que buscan proteger a los clientes presumiblemente más débiles y con menor acceso a la información. En el último caso, la redistribución de recursos vía políticas sociales permite la constitución de las bases de la demanda agregada que un mercado determinado necesita para funcionar, potenciando así la creación de nuevos mercados. En el mundo de las finanzas, las transferencias monetarias vía programas de transferencia condicionada de ingresos o de renta universal permitieron y potenciaron el establecimiento de mercados financieros masivos para una variedad de productos financieros como los créditos al consumo o los seguros.

Las formas de interrelación entre las políticas sociales y los mercados dan cuenta de la intensificación de los vínculos entre ambos. Particularmente, la función creadora de mercados exhibe una de las modalidades más relevantes de imbricación dada la capacidad que tienen las políticas sociales para apuntalar mercados masivos para la oferta de servicios financieros. Sin embargo, su interrelación no se limita a la compensación, corrección y/o creación de mercados financieros, sino que también transformó las formas de intervención del Estado en la cuestión social. Desde las primeras experiencias de financiación estatal de microcréditos hasta las más recientes iniciativas de bonos de impacto social, el crédito estuvo a la cabeza del proceso de incorporación de saberes, lógicas, técnicas e instrumentos financieros al ámbito de las políticas sociales. Al mismo tiempo que la masificación de las transferencias monetarias apuntaló la demanda de servicios financieros, los dispositivos financieros consolidaron su relevancia en la gestión de las políticas socio-asistenciales y modificaron las dinámicas institucionales. Efectivamente, la incorporación de una amplia gama de dispositivos financieros a la matriz socio-asistencial de los Estados contemporáneos es uno de los principales rasgos del nexo entre el bienestar y las finanzas.

Atenta a esta tendencia, la literatura especializada se dedicó a dilucidar el estatuto adquirido por el crédito y las principales funciones que desempeña en la gestión de las políticas sociales. Respecto a su estatuto, el crédito es utilizado de dos formas por las políticas sociales, esto es, como *medio* y como *sustituto* (Mertens, 2017). Por un lado, puede servir como un *medio* para la política social, efectivizado a través de programas de créditos de bancos públicos o mediante el subsidio estatal de las tasas de interés del crédito público y/o privado. Un ejemplo del primer tipo son los préstamos ofrecidos por los bancos públicos para financiar el acceso a la vivienda, el consumo de bienes durables y/o el acceso a la educación universitaria. En el caso de Argentina, se trata, por ejemplo, de las líneas de crédito hipotecario y de préstamos personales del Banco Nación de Argentina y de los bancos provinciales. Un ejemplo del segundo tipo es el subsidio parcial, por parte del Estado, de las tasas de interés de los créditos hipotecarios de bancos privados a fin de mejorar las condiciones de accesibilidad de los sectores populares y reducir la carga de deuda sobre los hogares de menores ingresos. La línea del Pro.Cre.Ar, lanzada por la gestión Cambiemos en el marco de las alianzas público-privadas características de la etapa de *Inclusión financiera*, fue una intervención de este tipo. La nueva versión del programa nacional de crédito hipotecario adoptó una modalidad que combinó el crédito hipotecario de la banca privada, ofrecido a precio de mercado, con el ahorro de las familias y una bonificación del Estado Nacional bajo la modalidad UVA<sup>148</sup> (Barreto, 2017).

Por el otro, el crédito puede funcionar como un *sustituto* de la política social clásica. En este caso, el acceso a servicios financieros brinda a los hogares instrumentos de inversión y/o ingresos líquidos que permiten compensar la insuficiencia de ingresos, ya sean provenientes de fuentes laborales o de transferencias estatales. En términos generales, los analistas sostienen que la falta de sistemas de bienestar durables y de tipo universalista se asocia con la necesidad de los hogares de recurrir a prácticas financieras para satisfacer sus necesidades y protegerse de los eventuales riesgos<sup>149</sup> (Gerba y Schelkle, 2013). Un ejemplo local de esto son las múltiples fuentes

---

<sup>148</sup>El “crédito UVA” es un tipo de préstamo en moneda local a tasa fija que es ajustada en función de la variación del Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) que refleja el índice de precios al consumidor y que está expresado en Unidades de Valor Adquisitivo (UVA).

<sup>149</sup>La relevancia de este tipo de políticas suele asociarse con los sistemas de bienestar de corte anglo-americano que promueven un paradigma centrado en la acumulación de activos que se conoce como “asset-based welfare” (Prabhakar, 2008). Asimismo, la industria de los créditos personales adquirió un protagonismo central en las economías anglo-americanas, lo cual suscitó el interés de numerosos investigadores que dieron cuenta del rol del crédito en las prácticas cotidianas de los hogares (Brown, 2008; Deville, 2015; Langley, 2008). Sin embargo, la importancia de los vínculos entre las políticas sociales y el crédito fue debidamente reconocida por analistas de otras partes del mundo, entre ellos, de América Latina. Por ejemplo, en el caso de Argentina (Del Cueto & Luzzi, 2015;

de préstamos personales que permiten a los sectores populares argentinos financiar su consumo y así acceder a bienes y servicios que no lograrían costear con sus ingresos corrientes (Figueiro, 2010; Fumero & Hadad, 2017). En estas modalidades de consumo financierizado, la distribución de ingresos vía políticas sociales potencia el acceso al crédito. Dado la falta de garantías reales o ingresos demostrables, las transferencias monetarias estatales operan como respaldo de las prácticas crediticias de amplios segmentos de los sectores populares.

Respecto a las funciones que cumple, Logeman destaca tres: 1) la provisión temporal de redes de contención; 2) la suavización del consumo; y 3) el impulso de la movilidad social. En el caso de la primera función, los préstamos aseguran los ingresos necesarios para satisfacer las necesidades cotidianas en ausencia de otras fuentes de ingresos (Logeman, 2012). Por ejemplo, el crédito brinda ingresos que reemplacen momentáneamente los ingresos laborales en situaciones provisorias de desempleo. Aquí, los préstamos actuarían como sustitutos de los seguros de desempleo u otros programas sociales. Respecto a la segunda función, el desembolso de dinero vía préstamos personales permite compensar el consumo a lo largo del ciclo de vida. Dado que el riesgo es medido parcialmente en función de la capacidad futura de pago, los créditos permiten acceder a dinero líquido en el presente para mantener los niveles de consumo y diferir el costo. En estos casos, el crédito podría servir como un sustituto de programas de transferencia directa como las asignaciones familiares u otras intervenciones estatales que transfieren dinero a los hogares. Finalmente, en el caso de la tercera función, determinados tipos de crédito potencian el acceso a bienes y servicios que se asocian con una movilidad social ascendente. Por ejemplo, las políticas de crédito hipotecario social que habilitan el acceso a una vivienda propia o los créditos educativos que permiten afrontar los costos de la educación superior. Aquí, el crédito operaría como medio de las políticas sociales.

Las funciones del crédito no se limitan al ámbito estricto de la política social, sino que se refieren al uso del crédito en general, ya sea por el complejo financiero-bancario como por el Estado. Por eso, la propuesta de Logeman resulta compatible con la de Mertens ya que las distintas funciones del crédito pueden ser utilizadas directamente por el Estado a través de políticas que recurren a su uso como *medio* o pueden ser empleadas por los mercados financieros como *sustituto*

---

Luzzi & Wilkis, 2018), Brasil (Lavinias, 2017; Lavinias, Ferraz, & Veiga, 2010), Chile (González López, 2015; Ossandón, 2012) y México (Soederberg, 2012), entre otros.

de las intervenciones sociales del Estado. En otras palabras, las políticas sociales basadas en el crédito pueden apuntar tanto a la provisión de contención temporal, la suavización del consumo o la promoción de la movilidad social ascendente. El Estado puede asumir un rol activo en la promoción del crédito a través de la banca pública o el subsidio de la industria crediticia, elaborando políticas públicas que promueven el acceso al crédito. En caso contrario, los mercados financieros pueden volverse protagonistas en situaciones de achicamiento de los sistemas de bienestar, supliendo con crédito la falta de políticas sociales. O bien puede combinarse la acción estatal y la privada, potenciando tanto las políticas sociales basadas en el crédito como la oferta de servicios financieros privados.

Si bien el señalamiento de la creciente intensificación del nexo entre el crédito y las políticas sociales permitió avanzar en la comprensión del rol de los dispositivos financieros en la provisión de bienestar, las lecturas realizadas tienen dos falencias que limitaron el alcance de los estudios, esto es, el análisis de un rango limitado de políticas sociales y la conceptualización acrítica del crédito. Respecto al primer factor, los especialistas se focalizaron mayoritariamente en las políticas sociales clásicas, es decir, aquellas orientadas a intervenir en el campo de la salud, la educación y la vivienda (Mertens, 2017). No obstante, en las últimas décadas, los dispositivos financieros, con el crédito a la cabeza, trascendieron el ámbito clásico de las políticas sociales e intensificaron su relevancia en los distintos paradigmas de bienestar. La globalización del movimiento de las microfinanzas, la institucionalización del microcrédito como herramienta de los programas sociales y el reciente giro hacia la inclusión financiera, contribuyeron a consolidarlos como herramientas centrales de las políticas de lucha contra la pobreza. Trasvasando los ámbitos clásicos de intervención, los dispositivos financieros penetraron las lógicas de la asistencia pública y se incorporaron a las matrices socio-asistenciales de los Estados como herramienta de una creciente variedad de programas orientados a satisfacer las demandas y necesidades sociales de distintos grupos con diferentes niveles de vulnerabilidad. Como resultado, el crédito consolidó su estatuto como instrumento utilizado por los Estados para cumplimentar su *deuda social*.

Respecto al segundo factor, la literatura experta dio rigurosa cuenta del proceso de expansión y consolidación de las finanzas en la era neoliberal (Bertola, Disney, & Grant, 2006; Martin, 2002). Sin embargo, los análisis, tanto en sus variantes marxistas como no marxistas, muestran una debilidad estructural señalada por Soederberg (2014). Los analistas parten de una

concepción acrítica del crédito que deriva de una visión fetichizada del dinero. Así, dinero y crédito son homologados y tratados como objetos, vaciándolos de su poder social y desvinculándolos del rol que cumplen en los procesos de acumulación capitalista. Bajo el tropo de la financiarización, el crédito es presentado como un recurso al que acceden las empresas, los Estados y los ciudadanos para cumplir con sus objetivos de consumo y/o producción. El resultado es un abordaje aporoblemático del crédito que no logra captar su naturaleza en tanto que construcción social y, por ende, es incapaz de dar cuenta de las relaciones de poder que lo atraviesan y lo conectan con las dinámicas de las sociedades capitalistas contemporáneas.

El tratamiento economicista de la cuestión oculta aspectos centrales de la naturaleza social del crédito que requiere de un profundo análisis sobre las particularidades de esta relación de poder. Dadas las tensiones que lo atraviesan, el crédito no es un instrumento neutral que puede ser extrapolado del sistema financiero al ámbito de las políticas sociales, purgándolo de sus implicancias económicas y morales. Por el contrario, es una relación de poder asimétrica cuya adopción como herramienta de los programas sociales moldea un nuevo tipo de relación entre la cara asistencial del Estado y sus beneficiarios: la *relación de deuda* entre el Estado-acreedor y el destinatario-deudor.

## **2. El trabajo relacional de producción de las relaciones de deuda**

Para comprender las particularidades y las implicancias de la inversión de la relación de deuda entre el Estado y los ciudadanos, es necesario dilucidar las características propias del crédito y las relaciones entre acreedores y deudores. Al concebir al crédito como un complejo constructo social que establece relaciones asimétricas y está atravesado por conflictos y tensiones, su relevancia no puede limitarse a las dinámicas de los sistemas financieros. Por el contrario, trasciende las fronteras financieras, toma una fuerte capilaridad territorial y penetra en la cotidianidad de los hogares, incorporando economías no financiarizadas y colonizando nuevos territorios sociales (Sassen, 2014). Por ello, resulta imperioso abandonar los enfoques economicistas y conceptualizar al crédito como una relación social ampliamente extendida en las sociedades capitalistas contemporáneas.

En este sentido, la perspectiva desarrollada por Zelizer provee herramientas analítico-conceptuales para emprender un abordaje relacional del crédito. Su enfoque, diseñado para

estudiar la constitución social de las actividades económicas, resulta productivo para superar la conceptualización del crédito como una simple transacción económica entre partes iguales. Más allá de los casos concretos analizados por la autora<sup>150</sup>, el *quid* de su propuesta radica en relacionar determinadas prácticas económicas con formas particulares de vinculación personal que requieren de un constante trabajo relacional para establecer sus condiciones, límites y sentidos. Si aplicamos este esquema al crédito, se vuelve posible captarlo como una relación social particular que aquí denominamos *relación de deuda*. En este sentido, la adopción de una perspectiva relacional permite romper con los enfoques que toman al capitalismo como una realidad ya constituida de forma homogénea, tendiendo a mistificar el mundo financiero. Por el contrario, esta perspectiva apunta a comprender los modos en que las finanzas son realizadas, es decir, la forma en que son constituidas como una realidad social a través de múltiples discursos y prácticas cotidianas (Aitken, 2007).

De acuerdo con Zelizer, el *trabajo relacional* es una actividad creadora que las personas y/o grupos llevan a cabo para establecer, mantener, negociar, transformar o terminar relaciones interpersonales en todas las arenas de la vida social. Para poder efectuar un trabajo relacional, es necesario realizar combinaciones de una serie de factores que conforman lo que la autora denomina el *paquete relacional*. Aplicado a las transacciones económicas, el *paquete relacional* se compone de cuatro elementos que están presentes en todas las actividades económicas: 1) *lazos sociales distintivos* entre los individuos y/o grupos involucrados en la actividad; 2) una *serie de transacciones económicas* que involucran interacciones y prácticas sociales concernientes al intercambio de bienes y servicios; 3) *medios de transacción* que representan el derecho a acceder a bienes y servicios; y 4) *sentidos negociados* en torno al entendimiento que las personas y grupos tienen sobre las relaciones, transacciones y medios involucrados (Zelizer, 2005).

El trabajo relacional consiste, entonces, en la combinación significativa de las relaciones, los tipos de transacciones y los medios involucrados en las interacciones interpersonales. Las

---

<sup>150</sup>Una parte destacable de la obra de Zelizer está dedicada a explorar las formas en que las personas resuelven sus “vidas conectadas” a través de la conexión entre prácticas económicas y vínculos personales. Según la autora, las personas trabajan duramente para generar correspondencias entre las actividades económicas y sus relaciones íntimas. En ese sentido, la relación entre economía e intimidad no es casual, sino que existen vínculos entre determinadas actividades económicas y formas particulares de vinculación en la intimidad (Zelizer, 2005, 2011). Por ejemplo, las diferentes formas de relación íntima (matrimonio, pareja estable, noviazgo informal o encuentro casual) se relacionan con distintas prácticas económicas. Mientras resulta esperable y habitual que un matrimonio comparta una cuenta bancaria o bienes patrimoniales, no se espera lo mismo de una pareja que recién comienza un noviazgo o dos personas que mantienen encuentros ocasionales (Zelizer, 2012).

características específicas de una actividad económica variarán en función de la combinación entre los factores mencionados. Este concepto suele ser empleado para comprender cómo se produce el intercambio económico desde una perspectiva micro fundada (Bandelj, 2012). No obstante, Zelizer (2012) resalta la importancia de ampliar el alcance de la perspectiva que ella inició, buscando explorar sus potencialidades más allá de las relaciones interpersonales a una escala micro social. Aplicar el concepto de trabajo relacional a las relaciones crediticias permite superar la imagen ampliamente difundida del crédito como un instrumento financiero con neutralidad técnica. Por el contrario, permite aprehenderlo como una relación social que supone un activo trabajo de establecimiento, mantenimiento y negociación de límites y clasificaciones sociales.

Al igual que el resto de las actividades económicas, las prácticas crediticias también requieren de un constante trabajo relacional de producción y mantenimiento que se sustenta en las relaciones entre individuos y/o grupos, cuyas interacciones dan forma y contenido a las transacciones financieras. En el caso que nos compete, el trabajo relacional está orientado a producir clasificaciones sociales y expectativas recíprocas estructuradas en torno al par acreedor/deudor que conforman la *relación de deuda*. La especificidad de los actores que se posicionan en los polos de la relación de deuda debe ser atendida, ya que tiene fuertes implicancias en los términos de sus vínculos. Como afirma Lazzarato: “La deuda son las finanzas desde el punto de vista de los deudores que deben devolverla. El interés son las finanzas desde el punto de vista de los acreedores, propietarios de títulos que les garantizan la obtención de un beneficio con la deuda” (Lazzarato, 2013, p. 28).

El *paquete relacional* que configura las *relaciones de deuda* tiene características específicas. En primer lugar, los *lazos sociales* que se generan en una transacción crediticia están estructurados como una relación de intercambio entre un acreedor y un deudor. Al suceder en el ámbito del intercambio, el crédito aparece como una transacción entre partes que libremente pautan los términos contractuales que se expresan en las tasas de interés. Sin embargo, el crédito encierra una relación de poder asimétrica que se sustenta en la *relación de deuda* establecida entre un acreedor, propietario del capital, y un deudor, prestatario del capital. La relación acreedor-deudor se superpone a otras relaciones sociales constitutivas del capitalismo contemporáneo, tales como la relación capital-trabajo, Estado-usuario y empresa-consumidor. La deuda no distingue entre trabajadores y desempleados, productores y consumidores, trabajadores activos o beneficiarios de la política social; por el contrario, opera transversalmente a otras formas de



clasificación social. Su especificidad radica en el tipo de vínculo instituido entre las partes que se asocia con una modalidad particular de control económico y producción de subjetividad<sup>151</sup> (Lazzarato, 2013).

Lejos de constituir una relación natural de intercambio, el crédito es una compleja construcción social cargada de tensiones resultantes de las relaciones entre una multiplicidad de actores con intereses, procedencias y recursos distintos. Las relaciones de deuda no funcionan con la lógica de un intercambio igual entre partes libres, sino que, por el contrario, se sostienen sobre una lógica del desequilibrio que produce un diferencial de poder entre los polos de la relación. Por un lado, el acreedor detenta la propiedad del capital que pone a circular en forma de crédito, obteniendo ganancias por los intereses resultantes de las operaciones de préstamo efectuadas en las condiciones contractuales que él fija. Por el otro, el deudor, que, al no ser propietario del capital, solicita al acreedor dinero que percibirá en forma de ingresos. Luego, deberá devolver el dinero prestado con intereses de acuerdo a los montos y plazos fijados por el acreedor. La asimetría entre las partes radica en que el crédito es una forma de exteriorización de los costos y riesgos por parte del acreedor quien los delega al deudor, responsabilizándolo (Lazzarato, 2013).

En segundo lugar, la *relación de deuda* se efectúa a través de la realización de *transacciones económicas* de carácter financiero. En nuestro caso, consisten en operaciones de préstamo de dinero entre partes en el marco de un contrato, ya sea implícito o explícito, formal o informal, legal o ilegal. Independientemente de su estatuto jurídico, el contrato fija los términos y condiciones del intercambio en materia de montos, plazos, intereses, comisiones y punitivos. Las transacciones se producen entre numerosos actores con distintos grados de formalidad e inserción en el mercado financiero. Por un lado, bancos públicos y privados, ONGs, instituciones de microfinanzas, cooperativas de crédito, compañías fintech; por el otro, individuos y hogares. La amplitud del rango de instituciones y servicios financieros permite alcanzar sectores que

---

<sup>151</sup>Lazzarato (2013) presenta un análisis macro de la relevancia de la deuda en las sociedades contemporáneas. El enfoque del autor se nutre de elementos de la lectura genealógica de la moral de Nietzsche y de la gobernanza de Foucault, dando como resultado un profundo análisis de las implicancias sociales de la deuda. Para Lazzarato, la deuda es una relación económica indisoluble de la producción del sujeto deudor y su moralidad. En este sentido, la comprende como un potente dispositivo de gobernanza neoliberal que apunta, simultáneamente, a ejercer un control económico y moral de los sujetos. Para él, la deuda es un dispositivo de producción de subjetividades neoliberales que se representa vacía de violencia e ideología, pero que resulta sumamente eficaz a la hora de disciplinar y modelar las subjetividades capitalistas contemporáneas. Su resultado es la fabricación de “hombres endeudados”, exhortados a responsabilizarse de los costos y consecuencias de la catástrofe económica del neoliberalismo. Por ello, la deuda es el motor estratégico de las políticas neoliberales y, al mismo tiempo, un instrumento de dominación central para las clases dominantes de la variante financiarizada del capitalismo.

tradicionalmente quedaban excluidos de los mercados de crédito por carecer de ingresos demostrables y/o garantías reales. En este caso, nos referimos a la amplia oferta de servicios financieros que tienen como destinatarios a los individuos y los hogares, es decir, excluimos al crédito productivo orientado a empresas y comercios.

La proliferación de lo que podría llamarse “finanzas aptas para todo público” permitió el acceso masivo de los sectores populares a los mercados financieros, de modo tal que se produjo una integración de múltiples espacios sociales informales en diferentes facetas del mercado capitalista, pero sin incluirlos dentro de las relaciones capitalistas tradicionales (Soederberg, 2012). A diferencia de las relaciones laborales clásicas, este tipo de prácticas económicas no se sustenta sobre la explotación directa de la fuerza de trabajo. Por el contrario, son un instrumento que permite la extracción de los excedentes secundarios mediante la apropiación de parte de los ingresos de los trabajadores. Los exponentes más notorios de los tipos de crédito que consideramos son la industria de los préstamos personales y la industria microfinanciera. Por ejemplo, los préstamos personales son un mecanismo que permitió la expansión de las fronteras de los mercados financieros dado que la financiación del consumo de los trabajadores pobres generó nuevas fuentes de ingresos financieros (Soederberg, 2014). En esta misma línea, el complejo entramado entre organismos internacionales, empresas transnacionales, Estados, instituciones microfinancieras, filántropos y ONGs tuvo como resultado la consolidación de una potente red que conecta el capital global con el trabajo local gracias a la capilaridad de las instituciones microfinancieras (Bateman, Blankenburg, & Kozul-Wright, 2019; Mader, 2015).

El *medio de transacción* empleado es el crédito, el cual permite la realización de un intercambio peculiar debido a sus características particulares. El crédito habilita la ejecución de una relación financiera en la cual se intercambia dinero por compromisos. Básicamente, una operatoria crediticia consiste en la entrega de dinero al contado, por parte del acreedor, a cambio de la obligación de pago a futuro del deudor de acuerdo a los términos establecidos contractualmente. El intercambio consiste en la entrega de capital en función del cálculo del rendimiento del trabajo a futuro, es decir, de la potencial capacidad de pago del deudor. En este sentido, las relaciones de deuda tienen una temporalidad específica que se materializa en el vínculo entre pasado, presente y futuro (Peebles, 2010). Esta temporalidad, contenida en el crédito, se extiende desde la petición del préstamo hasta la cancelación del último compromiso de pago. El inicio de la relación se configura sobre las bases de acumulación pasada de las partes que posiciona

al poseedor del capital como acreedor y al no propietario como deudor. El presente de la relación es el tiempo en el que se observa el desarrollo del crédito, mientras que el futuro consiste en el rendimiento del trabajo que, desde el punto de vista del deudor, se traduce en su capacidad de pago; y, desde el punto de vista del acreedor, constituye la apropiación sobre el trabajo ajeno cuyo rendimiento es la fuente de ganancias.

Las transacciones crediticias generan, así, un *sentido negociado* en el marco de las expectativas que están estructuradas en términos de una *relación de deuda*. El crédito y la deuda no son fenómenos sociales diferentes, sino que forman parte de una misma relación social diádica indisoluble (Peebles, 2010). La contracara del crédito es la deuda ya que toda transacción crediticia implica el compromiso de devolución, por lo tanto, instituye una deuda que debe ser saldada. La deuda involucra una moral específica que se sustenta sobre la *promesa* de reembolsarla y la *culpa* de haberla contraído (Lazzarato, 2013). El deudor es libre de contraerla, pero debe ajustarse a las pautas de comportamiento (ingresos, gastos, empleo, consumo, etc.) compatibles con el reembolso. Es decir, el deudor debe ajustar sus comportamientos de manera tal que pueda lidiar con los compromisos derivados de la exteriorización de costos y riesgos que efectúa el acreedor. Estas acciones moldean los marcos de calculabilidad y comportamientos esperados sobre los que negocian los acreedores y deudores.

Dado que el intercambio es realizado sobre un cálculo de lo incalculable, esto es, el comportamiento a futuro del deudor (Peebles, 2010); los acreedores desarrollan prácticas de valuación<sup>152</sup> de los potenciales deudores. El objetivo de estas prácticas es evaluar a los deudores según criterios propios que los clasifican en función de su credibilidad, estableciendo quiénes son aptos para recibir crédito y quienes no. Los esquemas clasificatorios puestos en juego no son simples derivaciones de otras diferencias sociales, por ejemplo, de clase, étnicas o de género; por el contrario, son un producto de las prácticas valuatorias de los acreedores que califican a las personas en función de sus niveles de riesgo. Es decir, el valor no es un atributo inherente a los

---

<sup>152</sup>Muchas de las teorías e innovaciones conceptuales más relevantes de las ciencias sociales contemporáneas recuperan a la primera generación del pragmatismo norteamericano (Bialakowsky, Sasín, Nougues, & Zapico, 2017). Dentro de estas, se encuentra el caso de los estudios sobre valuación que retoman los postulados de John Dewey para superar las dicotomías teóricas con las que se abordó la cuestión. En resumidas cuentas, los estudios sobre valuación postulan que el valor no es un atributo exclusivo del objeto ni una apreciación subjetiva del sujeto. Por el contrario, pretenden superar esta escisión a través de una lectura pragmática de la valuación (Muniesa, 2012). El concepto de valuación de John Dewey es usado para superar este binarismo y adoptar una concepción relacional que abandona su anclaje en la noción de “valor” y adopta la de “valuación”. En este sentido, la valuación es un proceso de asignación de valor resultante de la relación entre el sujeto y el objeto a valorar y de prácticas valuatorias específicas (Chiapello, 2015).

actores involucrados, sino un resultado de la relación entre ambos que es efectuado mediante prácticas de valuación (Muniesa, 2012). En el caso de las valuaciones crediticias, estas clasificaciones tienen repercusiones directas sobre las posibilidades y condiciones de acceso al crédito, ya que las tecnologías de *scoring* puntúan en función del riesgo y, en consecuencia, establecen las tasas de interés y las estructuras de los préstamos (Fourcade & Healy, 2013). Aquí, nuevamente, las finanzas imponen sus saberes, lógicas y técnicas que son incorporadas a los criterios de valuación crediticia a través de la adopción de complejos modelos financieros (Chiapello, 2015). Por ejemplo, en Argentina, la “morosidad” –i.e. la *demora* en el pago de la cuota– opera como una potente categoría experta que regula y reglamenta el acceso al crédito (Hadad, 2019).

Las valuaciones crediticias miden el riesgo involucrado en las distintas operaciones en función de dos atributos fundamentales del prestatario: su *solventia* –medida en términos económicos– y su *confiabilidad* –expresada en términos morales. Para controlar y mitigar los riesgos, los acreedores implementan numerosas estrategias que varían en función de su aversión al riesgo<sup>153</sup>. Por un lado, realizan una evaluación sobre la *solventia* de los potenciales deudores basada en un análisis económico de su capacidad de pago. Por el otro, efectúan una evaluación de la *confiabilidad* del deudor sobre la base de un análisis de su voluntad de pago, es decir, su compromiso con el cumplimiento de las obligaciones contraídas. Además, la relación de deuda se consagra mediante un contrato que fija los términos y condiciones del intercambio: el plazo en el cual debe cancelarse la deuda, el interés, la frecuencia y monto de las cuotas, las comisiones y los punitivos en caso de atraso o incumplimiento de las obligaciones. Los acuerdos a los que llegan las partes, plasmados en los contratos, expresan los sentidos resultantes de las negociaciones y valuaciones entre los acreedores y los deudores.

Ahora bien, el hecho de que el acreedor detente una posición de poder frente al deudor no implica que, necesariamente, este último respete los términos del contrato ni se ajuste a los marcos de calculabilidad y las pautas de comportamiento esperadas. Por el contrario, el deudor puede desplegar un abanico de estrategias para disminuir o evadir las penalidades por el incumplimiento de los términos contractuales. Asimismo, puede incumplir los términos del acuerdo, por ejemplo,

---

<sup>153</sup>La aversión al riesgo refiere al grado de aceptación que un inversor tiene sobre la incertidumbre en sus inversiones financieras. En otras palabras, alude a la actitud que los actores económicos tienen frente a los riesgos y hasta qué punto son capaces de aceptarlos. La aversión al riesgo puede ser calculada mediante fórmulas matemáticas que son aplicadas a los modelos financieros de inversión.

otorgándole al dinero desembolsado un fin diferente al aprobado por el acreedor o especulando con las fechas de pago en función de sus conveniencias. En otras palabras, así como los acreedores desarrollan prácticas de valuación y estrategias de mitigación de la morosidad, los deudores también tienen ciertos grados de libertad para acomodar los términos y condiciones a sus conveniencias. No obstante, el margen de maniobra de los deudores no invalida el hecho de que las relaciones de crédito están estructuradas sobre un principio de desequilibrio que dota de mayor poder al acreedor.

Si bien la participación de los individuos en los mercados financieros se efectúa de manera libre y voluntaria, los sectores populares lo hacen en el marco de una coerción estructural basada en la necesidad de recurrir al crédito para la obtención de medios de subsistencia en contextos de pobreza, subempleo y/o desempleo (Soederberg, 2014). El involucramiento en las *relaciones de deuda*, particularmente en sus versiones más contemporáneas como las microfinanzas, supone que los deudores releguen sus hábitos culturales y redes sociales para actuar bajo los parámetros establecidos por el mercado, notoriamente orientados a su individualización y responsabilización (Karim, 2011). Estas tensiones ponen de manifiesto la naturaleza contradictoria y ambigua de la deuda que puede entenderse, por un lado, como un medio de desposesión económica y de control moral y, por el otro, como un medio de empoderamiento en tanto permite el acceso a bienes y servicios de primera necesidad que, de otro modo, difícilmente podrían ser adquiridos (Elyachar, 2005). Tal como lo sintetiza Soederberg: “la deuda se ha convertido en la última esperanza para evitar, reducir o, al menos, retrasar la marginalidad” (Soederberg, 2014: 1).

### **3. Las *políticas sociales de endeudamiento*. Una propuesta analítica para su abordaje**

La perspectiva delineada hasta el momento nos brinda elementos para captar y explorar las implicancias de la adopción del crédito como herramienta de la política social. Partiendo de la base de que el crédito es un dispositivo que establece una *relación de deuda* entre un acreedor y un deudor, nos abocamos a rastrear las consecuencias del establecimiento de una *relación de deuda* entre el Estado, posicionado como acreedor, y los destinatarios de la política social, devenidos en deudores. Al desplegar una perspectiva relacional, las políticas sociales pasan a un primer plano ya que son el dispositivo que permite materializar dicha relación dada su función de mediadores

que formatean las relaciones entre las agencias estatales y los destinatarios. A este tipo de políticas socio-asistenciales que recurren al crédito y a otros dispositivos financieros, las llamamos *políticas sociales de endeudamiento*.

Esta nueva generación de políticas se distingue de otras formas de intervención social del Estado, tanto anteriores como contemporáneas a ellas. Su especificidad las constituye como un objeto de estudio diferenciado. Este conjunto de políticas no responde a las líneas clásicas de la política social, ya que no son estrictamente asistenciales en cuanto no emplean la provisión desmercantilizada de bienes, servicios o subsidios a poblaciones vulnerables. Tampoco forman parte del esquema de la seguridad social dado que no distribuyen asignaciones, pensiones ni jubilaciones. Asimismo, tampoco pueden considerarse políticas laborales, debido a que no proveen seguros de desempleo, no brindan formación profesional ni promueven la creación de puestos de empleo. La particularidad de las *políticas sociales de endeudamiento* radica en que emplean el crédito y otros dispositivos financieros como herramienta clave de la intervención social del Estado para atender las necesidades y demandas sociales de los sectores populares empobrecidos que no tienen acceso al mercado de trabajo formal, a la seguridad social y/o al sistema financiero. En este caso, las agencias socio-asistenciales del Estado adquieren un rol activo como proveedoras directas de crédito, es decir, se posicionan como acreedoras de los destinatarios de sus políticas. Las *políticas sociales de endeudamiento* vehiculizan saberes, conceptos, lenguajes, lógicas, valores, técnicas e instrumentos que popularizan la racionalidad económica propia del mundo financiero. Su surgimiento y masificación expande las fronteras materiales, las lógicas morales y los saberes técnicos de las finanzas hacia territorios sociales inexplorados, crecientes porciones de la vida social y nuevos sectores poblacionales, por ejemplo, jóvenes desempleados de sectores populares urbanos (Nougués, 2019)<sup>154</sup>.

---

<sup>154</sup>En trabajos anteriores analizamos la incorporación del microcrédito como herramienta de las políticas de fomento del autoempleo de los sectores populares. Particularmente, nos focalizamos en el *Programa Nacional de Microcrédito* y analizamos las repercusiones de su utilización para promover el trabajo entre los jóvenes de sectores populares urbanos. En ese estudio, detectamos tres posibles efectos paradójicos que resultan de utilizar el crédito como herramienta de la promoción del trabajo de estos jóvenes: la reproducción de la desigualdad socio-laboral, la profundización de la brecha en el acceso a la protección social y el agravamiento del sobreendeudamiento (Nougués, 2019).

### 3.1. El paquete relacional de las *políticas sociales de endeudamiento*

Las *políticas sociales de endeudamiento* son una modalidad emergente de la matriz socio-asistencial del Estado. En tanto dispositivo asistencial, estas políticas funcionan como mediadores de la *relación de deuda* entre el Estado y sus destinatarios y requieren de un activo *trabajo relacional* para mantener los términos de la relación. Estas políticas involucran una combinación significativa de lazos sociales, transacciones económicas y medios específicos que delinea su fisionomía particular. Por lo tanto, se las puede analizar con las herramientas analíticas del *paquete relacional* propuesto por Zelizer.

Primero, las *políticas sociales de endeudamiento* involucran *lazos sociales* específicos que se estructuran de forma análoga a las *relaciones de deuda* propias de las finanzas. Al utilizar el crédito y otros dispositivos financieros para la satisfacción de demandas sociales, las *políticas sociales de endeudamiento* establecen una modalidad particular y novedosa de vinculación entre la cara asistencial del Estado y los destinatarios de dichas políticas. Al igual que en las relaciones crediticias del mundo financiero, esta *relación de deuda* se estructura en torno al par acreedor-deudor de forma tal que el Estado se consolida como acreedor frente a los destinatarios que se posicionan como deudores. Las *políticas sociales de endeudamiento* son el medio por el cual se efectiviza dicha relación.

Segundo, estas políticas implican la realización de *transacciones económicas* entre las agencias socio-asistenciales del Estado y sus destinatarios. A diferencia de los modelos clásicos de política asistencial que recurren a la provisión desmercantilizada de bienes y servicios o a la transferencia condicionada de ingresos, esta modalidad de intervención social involucra la ejecución de transacciones económicas de índole financiera entre las agencias estatales y los destinatarios de sus políticas. En este sentido, las metas de las políticas sociales son perseguidas a través de la provisión de créditos orientados a la satisfacción de necesidades sociales de los sectores populares en materia de consumo, educación, salud, trabajo y/o vivienda. La respuesta estatal a las demandas por la realización de los DESC es de carácter financiero y basada en operaciones crediticias.

Tercero, esta nueva generación de políticas se distingue de otras formas de utilización de los *medios de transacción* financieros con fines de política social. A diferencia de las políticas sociales basadas en el crédito que describe Mertens (2017) y las funciones del crédito como política

social que identifica Logeman (2012), nuestro objeto de estudio se compone de programas asistenciales orientados a la satisfacción de necesidades de sectores populares que hallan serias dificultades para acceder a los mercados laborales y financieros formales. Este tipo de intervención social del Estado difiere tanto de la utilización del crédito como *medio* de la política social por instituciones bancarias públicas con metas sociales, como del crédito como *sustituto* de las políticas en cuestión. En el caso de Argentina, el crédito se instaló paulatinamente en el seno mismo de la política asistencial a través de su institucionalización en los esquemas de intervención socio-asistencial del Estado y su utilización como herramienta de la política socio-asistencial. El Estado no sólo promueve la oferta de crédito a través del subsidio de tasas y la demanda mediante la inyección de dinero vía transferencia condicionada, sino que las agencias socio-asistenciales se posicionan como acreedores de los sectores populares.

La conjunción de estos factores produce un *sentido negociado* característico de las *políticas sociales de endeudamiento*. La incorporación del crédito y otros dispositivos financieros traslada saberes, lenguajes, lógicas, valores, metas, técnicas e instrumentos financieros al ámbito de la política asistencial. Esto no sólo modifica los modelos de gestión y diseño de las políticas, sino que trastoca profundamente las lógicas de relación supuestas en la política social clásica. La adopción del crédito como herramienta traslada las lógicas de la relación financiera al seno de la asistencia social, estableciendo una *relación de deuda* entre el Estado y los destinatarios de las políticas. Esto supone una inversión de la relación de acreencia en la cual el Estado debe proveer, directa o indirectamente, los medios necesarios para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos. La inversión se produce debido a que el Estado busca dar respuesta a sus obligaciones en materia de determinados derechos sociales a través de la provisión de créditos. De este modo, la *deuda social* del Estado es reemplazada por una *deuda financiera* de los destinatarios.

### **3.2. Una matriz de análisis para las *políticas sociales de endeudamiento***

El tipo de políticas estudiadas requiere la elaboración de un instrumento analítico capaz de dar cuenta de las implicaciones de la financiarización de la política socio-asistencial. Para ello, es preciso tomar elementos de los análisis clásicos de las políticas públicas y combinarlos con los estudios sobre financiarización a fin de captar los efectos concretos de la imbricación mutua entre



la asistencia social y las finanzas. La matriz de análisis<sup>155</sup> propuesta tiene por objeto volver inteligible la *relación de deuda* entre el Estado-acreedor y los destinatarios-deudores establecida por las *políticas sociales de endeudamiento*. Para ello, brinda herramientas analítico-conceptuales diseñadas para captar las consecuencias y efectos prácticos de la financiarización de las políticas socio-asistenciales. A estos fines, retomamos la propuesta de análisis de las políticas públicas como paradigmas esbozada por Surel (2008) para identificar los componentes centrales de las políticas sociales y la combinamos con variables utilizadas en los estudios sobre financiarización. Como resultado, obtenemos una matriz analítica que permite captar las transformaciones y efectos de la financiarización de las políticas socio-asistenciales, contribuyendo a cerrar la brecha entre ambas perspectivas.

Surel propone abordar las políticas públicas como paradigmas, adaptando las reflexiones que Khun elaboró para las ciencias al análisis de los procesos de las políticas públicas. De esta forma, el autor identifica cuatro elementos constitutivos de una política pública: 1) los principios metafísicos generales; 2) las hipótesis y leyes; 3) la metodología; y 4) los instrumentos y herramientas. El primer elemento constitutivo se compone de los principios generales que aluden a las indicaciones abstractas sobre los modos de funcionamiento de la sociedad en general y del campo político en particular que predominan en determinados contextos espacio-temporales. Son meta imágenes y principios generales legitimados colectivamente que circunscriben campos de conocimiento y espacios públicos de interacción. En términos generales, los analistas de las políticas públicas resaltan que el principio general e imagen predominante en las políticas públicas es la lógica del mercado. Sin embargo, existen otros principios que intervienen, tales como los derechos humanos, los DESC o la valorización de la sociedad civil. El segundo elemento –las hipótesis y leyes– se compone del conjunto de axiomas y razonamientos que establecen un vínculo

---

<sup>155</sup>Si bien el modelo analítico que proponemos se construyó con base en el caso argentino, su potencial aplicación no se circunscribe a esas fronteras nacionales. Por el contrario, en otros países de América Latina, los lazos entre las políticas sociales y las finanzas son aún más estrechos y estas últimas obtuvieron incluso mayor protagonismo. En el caso de Argentina, las políticas sociales de endeudamiento están orientadas a la satisfacción de tres necesidades sociales: consumo, trabajo y vivienda. No obstante, en otros países de la región se registra una mayor variedad de políticas que utilizan el crédito para cubrir demandas sociales que incluyen y superan las ya mencionadas. Por ejemplo, en Brasil, el proceso de financiarización afectó profundamente a la política social, dando un mayor protagonismo a las transferencias condicionadas y al crédito en detrimento de la provisión desmercantilizada de servicios públicos. En este marco, el Estado promovió activamente el crédito para el acceso a planes de salud y préstamos educativos junto a otros instrumentos financieros como los seguros (Lavinás, 2017). En el caso de Chile, el crédito también se consolidó como una vía fundamental para el acceso a la educación y vivienda de amplios sectores de la sociedad (Cariceo, 2011; Casgrain, 2010; González López, 2018).

entre el sistema simbólico y el universo concreto que atañe a las políticas. Estos elementos operacionalizan los principios generales, estableciendo orientaciones de acción para las agencias estatales y sus funcionarios que se plasman en los diseños de las políticas. El tercero alude a los tipos de relación entre el Estado y los sectores concernidos que son llevadas a cabo a través de metodologías específicas para la implementación de las políticas públicas. Por último, los instrumentos y herramientas son los dispositivos mediante los cuales se implementan las políticas públicas, que pueden incluir un amplio repertorio en función de las diferentes metas y objetivos programáticos (Surel, 2008).

Ahora bien, las *políticas sociales de endeudamiento* son un tipo particular de política asistencial debido a las modalidades de relación Estado-destinatario y el uso de dispositivos financieros que suponen. Las dimensiones, los desplazamientos y los efectos señalados –que profundizaremos en el próximo apartado– se derivan de la extrapolación de las tensiones propias del crédito en tanto relación social a la asistencia estatal y dan cuenta de las implicancias particulares de su incorporación a la política socio-asistencial. Las tres *dimensiones constitutivas* propuestas –institucional, moral y performativa– refieren a las especificidades de la *relación de deuda* establecida entre el Estado-acreedor y el destinatario-deudor. Los *desplazamientos* indicados –transferencia de costos, delegación de responsabilidad e individualización del riesgo– son un resultado del establecimiento de dicha relación. Los *efectos programáticos* –capitalización, colateralización y mercantilización– son un producto del entrelazamiento de la asistencia social y las finanzas.

La extrapolación de las lógicas propias de la *relación de deuda* financiera moldea las formas de vinculación entre el Estado y los ciudadanos, estableciendo entre ellos una *relación de deuda* que tiene tres *dimensiones constitutivas*, esto es, una dimensión institucional, una moral y otra performativa. Las dimensiones son constitutivas de las *políticas sociales de endeudamiento* en cuanto estructuran la *relación de deuda* entre el Estado-acreedor y el destinatario-deudor. En términos del paradigma de Surel, aluden a los principios generales que moldean las lógicas de las *políticas sociales de endeudamiento*. Las dimensiones se remiten a las transformaciones en dicha relación que afectan a las dinámicas institucionales de las agencias socio-asistenciales, sus formas de interpelar a los destinatarios y las modalidades de gestión de las políticas. A través de la institucionalización del crédito y otros dispositivos financieros, las lógicas de la *relación de deuda* financiera se incorporan paulatinamente a la relación entre el Estado y los destinatarios,

modificando las lógicas de acreencia y los principios generales típicos de la política social. Los saberes, metas y objetivos financieros obtienen protagonismo, consolidándose como un componente fundamental de los principios generales de la política asistencial.

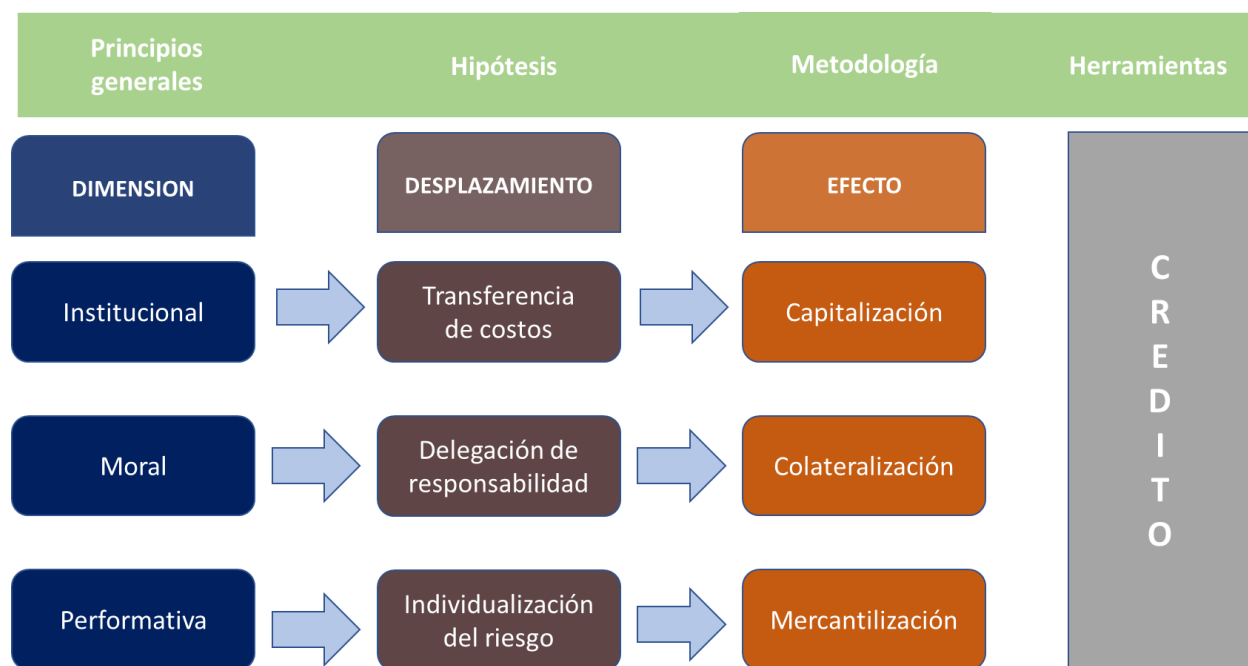
La inversión de la *relación de deuda* se manifiesta también en la estructura de las políticas socio-asistenciales dado que modifica sus diseños, metas y objetivos clásicos y se reemplazan las herramientas típicas para dar lugar a programas de créditos. Los **desplazamientos** responden a la exteriorización de costos y responsabilidades propias de las relaciones crediticias que se derivan de los principios generales de las relaciones de deuda financiera. En términos del paradigma de Surel, estos *desplazamientos* operan como hipótesis y leyes, dado que vinculan los sentidos con las políticas concretas, es decir, son una traducción de las relaciones crediticias al diseño de las políticas asistenciales. Las *políticas sociales de endeudamiento* producen desplazamientos del Estado-acreedor hacia el destinatario-deudor de forma tal que se genera una *transferencia del costo del programa*, una *delegación de la responsabilidad* y una *individualización del riesgo* que recaen sobre el destinatario-deudor.

Estos desplazamientos no sólo tienen injerencia en los diseños de las políticas socio-asistenciales que se adaptan para instrumentar la delegación de costos, responsabilidades y riesgos hacia el deudor. Además, producen **efectos programáticos** concretos que resultan de la implementación de los modelos de gestión propios de las *políticas sociales de endeudamiento* que, en el esquema de Surel, se denominan metodología. La utilización del crédito como herramienta para atender las demandas y satisfacer las necesidades sociales de los destinatarios genera nuevas dinámicas en la implementación de las políticas asistenciales debido a la incorporación de nuevos saberes, actores, metas e instrumentos financieros. El resultado es visible en tres efectos particulares que habilitan nuevas formas de *capitalización*, *colateralización* y *mercantilización* de la política socio-asistencial. Los *efectos programáticos* son un resultado de la implementación de metodologías crediticias que establecen *relaciones de deuda*. Para ello, estas políticas incorporan una variedad de dispositivos financieros como herramientas, dentro de los cuales se destaca el crédito.

Para aplicar la matriz a políticas concretas, establecemos los *efectos programáticos* como variables que permiten indagar sobre las implicancias, modalidades y matices de la financiarización de la política socio-asistencial. Los efectos identificados –capitalización, colateralización y mercantilización– muestran empíricamente las implicancias de la

institucionalización de los dispositivos financieros como herramientas programáticas. Al analizar la implementación de las *políticas sociales de endeudamiento*, los efectos concretos de la financiarización pasan a un primer plano. Dichos efectos no son un resultado aislado, sino que están estrechamente vinculados con las *dimensiones constitutivas* y los *desplazamientos* propios de las *políticas sociales de endeudamiento* (ver figura 5). Las consecuencias de la inversión de la *deuda social* se traducen en intervenciones socio-asistenciales que exteriorizan costos y responsabilidades del Estado hacia los destinatarios, generando efectos novedosos.

**Figura 6. Matriz de análisis de las políticas sociales de endeudamiento**



**Fuente:** Elaboración propia.

La *capitalización* es un efecto programático que deriva de la *dimensión institucional* y la *transferencia de costos* hacia el destinatario. Los cambios en las arquitecturas institucionales y las infraestructuras financieras habilitan la penetración de las finanzas en múltiples ámbitos de la política socio-asistencial y potencian la expansión material de las fronteras financieras. Con este avance en dos frentes, las metodologías crediticias y los dispositivos financieros consolidan su protagonismo en las intervenciones socio-asistenciales del Estado, repercutiendo en los diseños de las políticas y generando negocios rentables para los actores involucrados. El efecto programático resultante es la habilitación de nuevas posibilidades de *capitalización* basadas en la

implementación de estas políticas. Los actores que brindan financiación, desembolsan créditos y/o se constituyen en intermediarios, ya sean estatales o extra estatales, hallan nuevas oportunidades para montar negocios financieros a través de la gestión de los fondos asistenciales.

La *colateralización* es un efecto vinculado con la *dimensión moral* y la *delegación de responsabilidad*. Al tratarse de políticas asistenciales que utilizan metodologías crediticias, la recuperación de los préstamos es un factor fundamental para asegurar su sostenibilidad. Para ello, las *políticas sociales de endeudamiento* despliegan distintas estrategias de colateralización que abarcan un amplio repertorio que va desde el descuento automático de la cuota del préstamo directamente de las prestaciones sociales hasta la exhortación moral para garantizar el compromiso de los deudores y la realización de un activo trabajo de injerencia sobre las conductas económicas y financieras de los destinatarios. En este sentido, la *colateralización* es un efecto asociado con la *gubernamentalidad financiera* (González López, 2018) requerida para mitigar los riesgos provenientes de la delegación de la responsabilidad a los prestatarios y obtener resultados compatibles con los requisitos financieros, técnicos y sociales de las políticas.

La *mercantilización* es un resultado de la *dimensión performativa* y la *individualización del riesgo*. La incorporación de los saberes, lógicas, actores y dispositivos financieros al ámbito de la asistencia social genera la necesidad de que aprendan a ser gestionados tanto por los agentes institucionales como por los destinatarios de las *políticas sociales de endeudamiento*. Asimismo, la provisión de crédito como herramienta asistencial establece a la deuda como mecanismo de acceso al bienestar. Estos dos factores producen una *mercantilización* de las políticas debido a la intensificación de los vínculos entre la asistencia social y los mercados financieros que afecta tanto al ámbito institucional como a los destinatarios. Las agencias socio-asistenciales incorporan nuevos saberes y dispositivos vinculados a los mercados financieros mientras los destinatarios deben recurrir a las *políticas sociales de endeudamiento* para obtener acceso a servicios financieros que les permitan cubrir el costo de los satisfactores sociales. Además, deben aprender a gestionar los riesgos asociados al endeudamiento que afrontan en calidad de individuos endeudados con el Estado y/o con actores intermediarios.

### **3.3. La constitución de las *políticas sociales de endeudamiento***

Las *políticas sociales de endeudamiento*, tal como analizamos, son un emergente de la intensificación del vínculo entre la asistencia social y las finanzas. La institucionalización de los dispositivos financieros, con el crédito a la cabeza, transformó las formas de vinculación entre el Estado y los ciudadanos y revirtió las lógicas de la relación de derecho supuestas en la *deuda social*. Las repercusiones de su adopción son complejas y cubren un amplio espectro de cuestiones que involucran tanto al Estado y sus intervenciones sociales como a los actores intermediarios y los destinatarios finales. Para dar cuenta de la profundidad del alcance de la inversión de la *relación de deuda*, abordaremos en profundidad los tres aspectos centrales de las *políticas sociales de endeudamiento*, esto es: 1) las *dimensiones constitutivas* de dicha relación 2) los *desplazamientos* que producen en los diseños de las políticas, y 3) los *efectos programáticos* de su implementación.

#### **3.3.1. Dimensiones constitutivas de la relación de deuda**

En lo que respecta a su *dimensión institucional*, esta generación de políticas propaga las lógicas financieras hacia una creciente variedad de áreas de la política asistencial y a nuevas agencias estatales. La adopción de los dispositivos financieros como herramientas programáticas apunta a la incorporación de nuevos mecanismos de atención de las demandas sociales en diversos ámbitos de la vida que, en el caso de Argentina, se centran en el consumo, la producción y la vivienda. Las agencias socio-asistenciales toman un rol protagónico en la oferta directa de créditos a los sectores populares para que afronten sus distintas necesidades sociales. En su proceso de implementación, las *políticas sociales de endeudamiento* despliegan una compleja infraestructura institucional que combina factores programáticos con saberes, tecnologías e instrumentos financieros con el fin de promover el acceso de los destinatarios. La puesta en marcha de la oferta de servicios financieros a través de las políticas socio-asistenciales impulsa cambios tanto a nivel de las arquitecturas institucionales como en los modelos de diseño y gestión de las políticas. Las metas de las *políticas sociales de endeudamiento*, presentadas bajo la retórica de la inclusión financiera, requieren la adopción de instrumentos financieros que permitan poner en marcha los complejos circuitos programáticos. En este sentido, las *políticas sociales de endeudamiento* implican la creación de, por ejemplo, innovadoras fuentes de financiamiento, complejos circuitos de circulación del dinero

público, medios digitales de cobro, buros de crédito para los excluidos del sistema financiero formal y programas de educación financiera, entre otros.

La otra cara de las transformaciones institucionales de la política socio-asistencial es la expansión de las fronteras financieras que habilitan. El despliegue de una infraestructura estatal, usualmente entreverada con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, orientada a promover el acceso de los sectores populares a los servicios financieros resulta en una ampliación de los niveles de penetración de las finanzas. Las *políticas sociales de endeudamiento* expanden las fronteras de la valorización financiera del capital a través de dos movimientos interrelacionados. Del lado de la oferta, amplían, masifican y complejizan la oferta de servicios financieros a través de la consolidación de las agencias socio-asistenciales como actores dispuestos a financiar a los excluidos del complejo financiero-bancario. Asimismo, la implementación de estas políticas suele recurrir a alianzas público-privadas que suma, por un lado, actores públicos al mundo financiero y, por el otro, actores financieros a la asistencia social. Del lado de la demanda, las *políticas sociales de endeudamiento* son un canal de acceso financiero para los sectores populares que, al no hallarse inscriptos en relaciones laborales formales, no logran acceder al mercado financiero. De esta forma, las *políticas sociales de endeudamiento* potencian el alcance del sistema financiero a través del despliegue de intervenciones socio-asistenciales del Estado que incorporan nuevos grupos sociales a una dinámica de valorización financiera sustentada en relaciones de explotación y extracción de valor secundarias que se instrumentan a través de estrategias de desposesión operadas mediante la provisión de créditos vía programas sociales (Sassen, 2014; Soederberg, 2014). Esta ampliación de las fronteras financieras y el acceso masivo de los sectores populares a los mercados financieros sucede bajo la retórica de la inclusión financiera.

En cuanto a su *dimensión moral*, las *políticas sociales de endeudamiento* implican una modalidad particular de interpelación a los individuos cuyo objetivo es encausar las conductas individuales en los parámetros sociales y financieros que las rigen. Dado que se sustentan en relaciones crediticias entre la cara asistencial del Estado y los sectores populares, las *políticas sociales de endeudamiento* despliegan tecnologías de poder que apuntan a “gobernar” las conductas de los destinatarios (Miller & Rose, 1990). Esto requiere de la generación de arreglos institucionales y la producción de tecnologías de control y autocontrol que respondan a los criterios de lo que se puede caracterizar como *gubernamentalidad financiera*, esto es, la configuración de

los sectores populares en sujetos económicamente viables (González López, 2018). En este tipo de políticas, las tecnologías de control y autocontrol están diseñadas para alinear las conductas de los destinatarios con las expectativas de las agencias socio-asistenciales que las gestionan. El efecto disciplinante emerge de la penetración paulatina de las cosmovisiones y prácticas financieras en la vida cotidiana de sus destinatarios<sup>156</sup>.

Para lograr la *gubernamentalidad financiera*, las *políticas sociales de endeudamiento* combinan un componente formativo con un componente regulador. Por un lado, este tipo de políticas hace hincapié en la capacitación de los destinatarios para construir capacidades empresariales y educarlos financieramente de modo que gestionen adecuadamente los créditos y manejen exitosamente los riesgos vinculados al endeudamiento. Una de las características más notorias del proceso de financiarización de la política socio-asistencial es la oferta de talleres de educación financiera que proliferó tras la instalación de la agenda de la inclusión financiera. A la formación en emprendedurismo promovida por los programas clásicos de microcrédito, se le fue sumando un amplio espectro de instancias formativas orientadas al dominio básico de conceptos, lenguaje, técnicas e instrumentos financieros: introducción a los instrumentos básicos de ahorro, manejo de servicios bancarios, utilización de medios de pago digital y otras TICs. Estas iniciativas cubren un extenso abanico poblacional que va desde adolescentes en edad escolar hasta jubilados, pasando por jóvenes desempleados, emprendedores sociales y amas de casa. El Estado toma un rol protagónico en la promoción y financiamiento de estos talleres, usualmente dictados en alianza con actores privados, tales como empresas y bancos, y organizaciones no gubernamentales.

Por el otro, trabajan activamente sobre los prestatarios para garantizar comportamientos morales, económicos y financieros acordes a sus necesidades de funcionamiento. Estas políticas promueven un fuerte “trabajo sobre sí mismo” (Lazzarato, 2013) para controlar las prácticas y alinearlas con las exigencias programáticas. El carácter regulador de las *políticas sociales de endeudamiento* opera sobre tres aspectos fundamentales: 1) el compromiso moral de los deudores para garantizar el repago del crédito; 2) la regulación del consumo para lograr la sustentabilidad del flujo de fondos de los destinatarios; y 3) el control del uso del dinero para asegurar el destino

---

<sup>156</sup>La literatura sobre financiarización dio cuenta de la creciente relevancia de los marcos interpretativos y prácticas financieras en las estrategias de supervivencia de los hogares (van der Zwan, 2014). Los especialistas analizaron el rol preponderante de las finanzas en las prácticas económicas y cosmovisiones de los hogares, acompañado por la auto imposición de una cada vez mayor disciplina financiera (Langey, 2008). Esto responde a un proceso que se suele denominar “financiarización de la vida cotidiana” (Martin, 2002).



de los préstamos otorgados. En primer lugar, dado que están enfocadas en sectores populares que usualmente carecen de garantías ejecutables o ingresos demostrables, las políticas operan para garantizar el compromiso moral de los destinatarios y asegurar tasas sostenibles de recuperación. En segundo lugar, partiendo de un diagnóstico sobre la multiplicidad y labilidad de las fuentes de ingreso, las *políticas sociales de endeudamiento* despliegan mecanismos para garantizar que los prestatarios tengan la disponibilidad necesaria de fondos para cumplir con las obligaciones de pago. En tercer lugar, mayoritariamente, los programas de crédito de las agencias socio-asistenciales establecen destinos específicos para la utilización del dinero prestado, por eso, deben implementar mecanismos de control del destino de los fondos.

Por último, la *dimensión performativa*<sup>157</sup> se vincula estrechamente con la expansión de las fronteras financieras hacia nuevos territorios sociales y ámbitos de la vida. La financiarización de la política asistencial no se limita al aumento de la participación del crédito en el gasto público, sino que se define por la imbricación mutua entre la asistencia social y las finanzas. Las políticas sociales potencian el alcance de los mercados financieros, vehiculizándolos a través de sus programas sociales, mientras que las finanzas penetran en las lógicas y dinámicas internas de la asistencia pública. En particular, las finanzas proveen criterios y herramientas para la gestión de las instituciones socio-asistenciales y brindan instrumentos para actuar sobre los individuos como si fueran entidades que producen tasas de retorno específicas (Miller, 2001). Las *políticas sociales de endeudamiento*, emergentes de dicha imbricación, consolidan la relevancia de las técnicas financieras de cálculo y contabilidad en el ámbito de la política asistencial, afectando tanto a los destinatarios como a los modelos de gestión política.

Por un lado, la adopción del crédito modifica las prácticas cotidianas de los receptores. Las *políticas sociales de endeudamiento* implican la gestión de instrumentos financieros que requieren conocimientos y habilidades financieras básicas para tener una experiencia exitosa con estas políticas, es decir, para cumplir con los compromisos de deuda. A diferencia de la entrega de

---

<sup>157</sup>La noción de performatividad económica alude a la capacidad que las ciencias económicas tienen no solo de observar la economía, sino de activamente efectuarla, moldearla y formatearla (Callon, 2007). Este mismo argumento aplica para las “leyes de mercado” y el “homo economicus”: el hecho de que no sean naturales ni espontáneos no significa que sean ficciones. Por el contrario, son el resultado histórico del movimiento conjunto de la economía y las ciencias económicas. En este marco, un abordaje sociológico de los fenómenos económicos debe abocarse a comprender los procesos a través de los cuales las personas adquieren las herramientas que les permiten emprender actividades económicas racionales que se asemejan a los modelos consagrados por los economistas (Callon, 2008). En esa línea, estudios recientes sobre la autoayuda financiera muestran que la conformación de una subjetividad económica acorde requiere un progresivo camino de educación financiera y dominio de las herramientas de cálculo y contabilidad necesarias para participar del mundo de las finanzas (Fridman, 2019).

subsidios o la transferencia condicionada de ingresos que no demandan capacidades financieras específicas, este tipo de políticas pone a los destinatarios en contacto estrecho con el mundo financiero<sup>158</sup>. Al recibir un crédito, los destinatarios, devenidos deudores, deben trabajar sobre sí mismos para incorporar técnicas de cálculo y contabilidad específicas que les permitan gestionar adecuadamente las responsabilidades, compromisos y riesgos asociados al endeudamiento. De lo contrario, deberán asumir los costos estipulados por el contrato que regula la *relación de deuda* con la agencia socio-asistencial correspondiente.

Por el otro, las *políticas sociales de endeudamiento* introducen cambios en el diseño y gestión de la política asistencial. La adopción de metas y dispositivos financieros promueve innovaciones en los criterios de elegibilidad y evaluación clásicos de los programas sociales. Al tratarse de programas sociales de crédito, los criterios de elegibilidad superan los métodos estándar de focalización. En este tipo de política, la elegibilidad no se reduce exclusivamente a poblaciones pobres, pero tampoco es de tipo universal. En las *políticas sociales de endeudamiento*, pueden participar todas aquellas personas de sectores populares que, a pesar de no tener un empleo formal, puedan demostrar solvencia y capacidad de repago.

### **3.3.2. Desplazamientos: exteriorización de costos y responsabilidades**

La adopción del crédito genera mecanismos de exteriorización de los costos y riesgos por parte del acreedor quien los delega al deudor, responsabilizándolo. En este sentido, la adopción del crédito implica una serie de transferencias del Estado hacia el destinatario que transforma la gestión de las políticas sociales. Tales desplazamientos son observables en el diseño programático, el cual

---

<sup>158</sup>El hecho de que los programas de transferencia condicionada de ingresos no involucren la utilización de dispositivos financieros como herramienta programática, no implica que dichas políticas no movilicen concepciones morales de los comportamientos esperados y no apliquen mecanismos de control que apuntan a producir determinados resultados. Por ejemplo, la literatura experta puso su atención en el trasfondo moral de las contraprestaciones de educación y salud exigidas como condicionalidad de los PTCI. En especial, dio cuenta de los entramados de sentido que se entretejen entre las transferencias condicionadas, las agencias estatales y las destinatarias, en su mayoría mujeres madres. Así, se analizan los modelos de maternidad movilizados por los PTCI y se exploran las distintas consecuencias de la feminización de la pobreza (Goren, 2011; Llobet & Milanich, 2014; Micha, 2019; Zibecchi, 2008). La literatura sobre financiarización y, en particular, la de microfinanzas, resaltó también la creciente incidencia de las mujeres en la toma de créditos y otros servicios financieros (Karim, 2011; Young, 2010). En el caso de las políticas que analizamos, carecemos de datos accesibles para estimar la participación de las mujeres en la toma de créditos desembolsados por estos programas. Sin embargo, la altísima titularidad femenina de las AUH requiere prestar atención a la feminización del endeudamiento. Esta línea de investigación no es explorada en la presente tesis, la cual se enfoca en cuestiones más generales de la relación entre el Estado y los destinatarios de las políticas socio-asistenciales. Sin embargo, formará parte de mis líneas de investigación posdoctorales.

incorpora lógicas financieras basadas en las operatorias crediticias. Tres tipos de desplazamientos se destacan: 1) transferencia del costo del programa; 2) delegación de la responsabilidad de su éxito; 3) individualización del riesgo.

En primer lugar, se realiza una *transferencia del costo* del programa al beneficiario. Producto de la adopción del crédito, el destinatario debe hacerse cargo de una parte de la estructura de costos del programa. Esto es así ya que, a diferencia de los programas de transferencia condicionada de ingresos o entrega de subsidios, el destinatario recibe un crédito; es decir, una deuda que debe ser saldada con intereses. De este modo, el destinatario debe devolver al Estado aquello que recibió en concepto de capital más los intereses que, en conjunto, quedan plasmados en la tasa de interés del préstamo. Por lo tanto, el destinatario afronta parte de la estructura de costos del programa ya que debe pagar el monto prestado con sus correspondientes intereses.

En segundo lugar, se produce una *delegación de la responsabilidad* del éxito del programa al destinatario. La capacidad de endeudamiento de los tomadores de estos créditos radica en su posibilidad de repago en el plazo acordado. De esta forma, el acceso a dichos créditos depende de la demostración de la capacidad de pago del futuro deudor. La capacidad de pago se sustenta en la posibilidad de desarrollar una estructura de ingresos lo suficientemente sólida como para garantizar la devolución del crédito y la subsistencia del deudor. Los destinatarios de estos programas deben responder a sus obligaciones mediante la administración de recursos escasos provenientes de transferencias estatales y/o actividades económicas que afrontan todas las dificultades propias de la economía popular. Así, la responsabilidad de desarrollar un flujo de ingresos sólido es delegado a los tomadores de crédito y su capacidad real de pago termina determinando el éxito o fracaso del programa.

En tercer lugar, se efectúa una *individualización del riesgo*. La delegación de la responsabilidad del éxito al destinatario conlleva una transferencia del riesgo al individuo. El destinatario debe asumir los distintos riesgos asociados a la toma de crédito y al endeudamiento. En este contexto, debe desarrollar marcos de calculabilidad apropiados para evitar el sobreendeudamiento y la morosidad. La adopción del crédito como instrumento de los programas socio-asistenciales aumenta estos riesgos por sí mismo en cuanto introduce una nueva carga de deuda a individuos que suelen estar altamente endeudados ya que las distintas modalidades de crédito (tarjetas de crédito, cuotas, prestamistas, instituciones microfinancieras, etc.) son un medio de acceso al consumo de bienes y servicios necesarios para su subsistencia.

### 3.3.3. Efectos programáticos

La exteriorización de costos y responsabilidades por parte del Estado hacia los destinatarios tiene efectos concretos que afectan las modalidades de implementación de las políticas socio-asistenciales. Las lógicas crediticias que emplean introducen desplazamientos que modifican las dinámicas clásicas de las políticas sociales tanto para el Estado como para los actores intermediarios y los destinatarios finales. En particular, la puesta en marcha de las *políticas sociales de endeudamiento* genera tres efectos principales: 1) *capitalización*, 2) *colateralización*, y 3) *mercantilización*. Estos efectos se basan en las variables habitualmente utilizadas por la literatura experta para analizar las políticas sociales, pero aquí son reformuladas para abordar el proceso de financiarización desde el enfoque relacional que desarrollamos anteriormente.

La *capitalización* está relacionada directamente con las consecuencias de la imbricación mutua entre las políticas sociales y las finanzas. La literatura experta destacó este proceso como una de las características distintivas del nuevo paradigma de bienestar consolidado tras la crisis financiera del 2008, cuya orientación apuntó a constituir la provisión de bienestar en un negocio rentable para los privados y un sistema eficiente para el Estado (Berndt y Wirth, 2018; Chiapello y Knoll, 2020). En este proceso, los mercados financieros no solo se constituyeron en factores fundamentales de la gestión de los sistemas de bienestar, sino que las finanzas impusieron sus lógicas e incorporan nuevos actores generando una privatización de las ganancias de la provisión de bienestar a la vez que se socializaron los riesgos y los costos (Dowling, 2017). En otras palabras, la financiarización de la política social fue consolidando la relevancia de las finanzas en nuevos ámbitos políticos e institucionalizando sus saberes, metas e instrumentos en diferentes áreas socio-asistenciales. El resultado es la proliferación de políticas sociales que presentan oportunidades de negocios, es decir, la posibilidad generar ganancias a costas de la gestión de las políticas por parte para los actores privados, del tercer sector o incluso el Estado.

La *colateralización* es uno de los aspectos más explorados por los analistas que estudian los vínculos entre las políticas sociales y los mercados crediticios. Básicamente, la colateralización se refiere a la utilización de las transferencias monetarias estatales como respaldo del acceso a los mercados financieros. Los analistas latinoamericanos mostraron cómo la masificación de los programas de transferencia condicionada de ingresos potenció el *boom* de los préstamos personales en cuanto el dinero público funcionó como garantía de los créditos para los sectores populares

(Dettano et al., 2019; Lavinás, 2015; Wilkis, 2014). Este abordaje mantiene por separado las políticas sociales y las prácticas financieras, enfocándose en la forma en que las primeras potencian a las segundas. Por el contrario, el enfoque aquí propuesto unifica ambas cuestiones, focalizándose en los dispositivos financieros utilizados como herramienta por la política socio-asistencial. Por eso, en nuestra matriz analítica, la colateralización se refiere a las estrategias implementadas por el Estado y los actores mediadores para garantizar el recobro de los créditos distribuidos por las *políticas sociales de endeudamiento*.

La *mercantilización* es una de las dimensiones centrales utilizadas para analizar los procesos políticos institucionales que dan forma a la provisión de bienestar en los Estados contemporáneos (Arcidiácono & Gamallo, 2017). En términos generales, la mercantilización del bienestar y su par opuesto, la desmercantilización, refieren a la relación entre la protección social y el mercado laboral. En otras palabras, apuntan a dilucidar qué proporción de los derechos sociales son garantizados por el Estado, independientemente de la condición laboral de sus ciudadanos, y cuánto depende de la inserción en el mercado laboral, es decir, de la protección social asociada al empleo formal o la disponibilidad de ingresos para adquirirlo en el mercado. En este sentido, el par mercantilización/desmercantilización pone el foco en los complejos arreglos institucionales entre el Estado, el mercado y las familias para satisfacer las necesidades sociales. Ahora bien, la financiarización imprimió nuevos matices debido a las nuevas modalidades de vinculación entre los sistemas de bienestar y los mercados financieros. En nuestro esquema analítico, la *mercantilización* refiere al grado de vinculación entre los mercados financieros y los destinatarios que se efectúa a través de las *políticas sociales de endeudamiento*. A diferencia de los subsidios o las transferencias condicionadas, la utilización del crédito como herramienta de la política socio-asistencial genera que los destinatarios deban recurrir a los mercados y servicios financieros para poder cubrir sus necesidades sociales.

Ahora bien, la financiarización no impacta del mismo modo en las distintas agencias estatales y sus efectos sobre la gestión de las políticas asistenciales tiene intensidades variables. Los factores intervinientes en su matización no se agotan en la orientación política de los partidos gobernantes o las tendencias macroeconómicas, sino que se relacionan estrechamente con las dinámicas institucionales de las agencias socio-asistenciales. Las culturas institucionales, el tipo de demandas y las necesidades sociales atendidas, las políticas ejecutadas y los dispositivos incorporados, son elementos clave para comprender los matices e intensidades de la

financiarización de la política social. La *capitalización*, *colateralización* y *mercantilización* se manifiestan de distintas formas y con intensidad variable en función de dichas características, de forma tal que la financiarización no tiene consecuencias homogéneas ni unívocas. Asimismo, las delegaciones y efectos señalados no agotan a priori la totalidad de efectos posibles que la financiarización puede generar, sino que dan cuenta de las transformaciones impulsadas por la adopción del crédito en un conjunto específico de intervenciones sociales. La incorporación de una mayor variedad y cantidad de dispositivos financieros –por ejemplo, instrumentos de ahorro, seguros, hipotecas o *leasing*– puede generar nuevos desplazamientos y producir efectos novedosos.

#### **4. Las políticas sociales de endeudamiento en acción**

El conjunto de políticas analizadas es heterogéneo, dado que apuntan a cubrir distintas necesidades sociales y son ejecutadas por diferentes agencias estatales con diversas culturas institucionales. Sin embargo, todas están orientadas a una misma población objetivo: sectores populares empobrecidos que no acceden a los mercados laborales ni financieros formales. Asimismo, no responden a las líneas clásicas de política social. Por un lado, no son políticas estrictamente asistenciales en tanto no están ejecutadas por los organismos a cargo de la política asistencial clásica ni tampoco recurren a los instrumentos típicos como la distribución de bienes, servicios y/o subsidios. Tampoco forman parte de la seguridad social en cuanto no tienen por objetivo brindar protección social, ni son parte del esquema de las políticas laborales destinadas a mejorar la empleabilidad.

Independientemente del área del Estado de que se trate o el ámbito de la vida social en el que se intervenga, los tres programas sociales seleccionados para el análisis incorporan el crédito como instrumento central de su diseño y, por lo tanto, establecen *relaciones de deuda* entre el Estado y los destinatarios. Estos programas forman parte de la última etapa del proceso de financiarización de Argentina, aquí denominada *Inclusión financiera*, estos son: el *Programa Nacional de Microcréditos*, *Créditos ANSES* y *Mejor Hogar*. Los programas reúnen un conjunto de características que los constituyen en objetos de análisis propicios para la temática aquí trabajada. La provisión de bienes y servicios básicos, el trabajo y la vivienda son derechos constitucionales que el Estado debe garantizar. Frente a este mandato constitucional, estos

programas emplean el crédito como herramienta clave de la intervención social del Estado para atender dichas necesidades básicas. Si bien dependen de distintas agencias estatales y tienen diferentes objetivos y diseños, todos apuntan a la misma población objetivo.

#### **4.1. Trabajo y producción: El Programa Nacional de Microcrédito**

El *Programa Nacional de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social “Padre Carlos Cajade”* (PNM) tiene una relevancia fundamental en el proceso de financiarización de la política socio-asistencia dado su rol pionero en la institucionalización del microcrédito. Creado en el marco de la sanción de la ley nacional de promoción del microcrédito, es llevado adelante por la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI). Sintetizando lo expuesto en el capítulo 3, el *PNM* consiste en la financiación de asociaciones sin fines de lucro dedicadas al financiamiento de microemprendimientos vía microcréditos productivos. La CONAMI efectúa aportes no reembolsables a las ONGs que se constituyen en instituciones de microcrédito, adquiriendo un rol de intermediarias entre la institución gubernamental y los microemprendedores. Asimismo, la CONAMI subsidia parcialmente los gastos operativos de las instituciones y les brinda asistencia técnica y legal. Las ONGs son las encargadas de gestionar los fondos recibidos, lo cual implica diseñar las líneas de crédito dentro de las pautas de la CONAMI, desembolsar y recuperar los fondos, administrar la operatorio y realizar una rendición de cuentas.

El *PNM* fue diseñado en el marco de la cultura socio-productiva imperante en el Ministerio de Desarrollo Social durante la gestión kirchnerista. Además, las organizaciones pioneras y las personas que impulsaron y diseñaron la ley de microcrédito adherían a una visión latinoamericanista de la economía social. En consonancia, el *PNM* sentó las bases de un mecanismo de financiamiento de instituciones de microcrédito que se aleja del enfoque comercial y se alinea con una concepción normativista de la economía social y solidaria (Chena, 2017). En este sentido, no busca el apuntalamiento de un sector microfinanciero rentable, sino que su objetivo principal es el otorgamiento de financiamiento barato para la promoción de las actividades de autoempleo. Por eso, el programa establece topes, por debajo del precio de mercado, a las tasas de los créditos otorgados con fondos CONAMI y su estatuto prohíbe la financiación de organizaciones con fines de lucro.

El espíritu fundacional del programa consistía en crear una infraestructura de financiación barata y accesible que llegara a los emprendedores más vulnerables a través de un amplio espectro de organizaciones de la sociedad civil, es decir, se excluyó de plano la idea de inyectar fondos al sector microfinanciero y sus actividades lucrativas. De hecho, las instituciones microfinancieras comerciales objetaron que la CONAMI promovía una competencia desleal. A pesar de rechazar la búsqueda de lucro, la adopción del crédito como herramienta central de su diseño permite una **capitalización** del programa social por parte de las instituciones microcrediticias. El circuito establecido por el programa permite a las instituciones prestar los fondos recibidos con una tasa de interés preacordada con la CONAMI, a precios menores que los del mercado microfinanciero local. El resultado de este esquema es una capitalización de baja intensidad por parte de las organizaciones ejecutoras, que obtienen beneficios por partida doble. Por un lado, capitalizan el aporte no reembolsable efectuado por la CONAMI que forma parte de su cartera de créditos y, eventualmente, de su patrimonio. Por el otro, obtienen un ingreso proveniente de la recuperación del capital con intereses pagado por el prestatario. El establecimiento de las instituciones como mediadoras entre los fondos del programa y los destinatarios finales pone a las instituciones de microcrédito en una posición favorable. Pese a las bajas tasas, el *PNM* les permite capitalizarse ya que reciben tanto los aportes y subsidios de la CONAMI como los intereses provenientes de la operatoria microcrediticia.

Este programa no tiene mayores implicancias en lo que respecta a la **colateralización**. El *PNM* adopta el modelo clásico de microcrédito productivo en el cual las garantías de repago están más bien vinculadas a la sustentabilidad de los emprendimientos y el compromiso moral de los tomadores de crédito. Ya que es un programa destinado a la financiación de trabajadores de la economía no formal, las garantías que estos pueden ofrecer son limitadas o nulas, por lo tanto, dependen de la voluntad y capacidad de pago del deudor. De esta forma, la colateralización del programa es baja, ya que no se establecen mecanismos directos de garantías. Los fondos prestados deben ser totalmente invertidos en la actividad productiva, no operan como resguardo de la devolución del crédito. En este sentido, funcionan como una garantía indirecta ya que contribuyen a la sustentabilidad del emprendimiento cuya rentabilidad es, en definitiva, la principal garantía de repago del microcrédito.

Para reforzar la capacidad y voluntad de pago, las instituciones de microcrédito realizan un activo trabajo moral con los destinatarios. Por un lado, brindan a los prestatarios talleres de



capacitación en gestión empresarial y técnicas de producción, comercialización y marketing con el objeto de fortificar sus emprendimientos. El fortalecimiento de las capacidades emprendedoras es una forma de contribuir a la sostenibilidad y rentabilidad de los emprendimientos, lo cual resulta fundamental para garantizar niveles aceptables de recupero de los créditos. Por el otro, efectúan una fuerte regulación moral de las subjetividades de los prestatarios a fines de garantizar el compromiso de repago y controlar el uso del dinero (Koberwein, 2011). Las instituciones de microcrédito se esfuerzan por lograr el compromiso moral de los deudores, frecuentemente recurriendo al “valor de la palabra”, es decir, enfatizando la importancia de cumplir con las obligaciones contraídas. Además, implementan evaluaciones y mecanismos de seguimiento para garantizar el uso apropiado del dinero desembolsado, cuidando que sea invertido de acuerdo a los fines aprobados por la institución. Mediante esta combinación de formación y control, las instituciones de microcrédito buscan morigerar los riesgos de incumplimiento en un marco de incertidumbre agravado por la falta de garantías reales.

Finalmente, el *PNM* implica una **mercantilización** de media intensidad que tiene dos aspectos principales. Primero, al no estar inscriptos en relaciones laborales o financieras formales, los destinatarios encuentran en el mercado microcrediticio una alternativa de financiamiento accesible que les permite adquirir los medios de producción necesarios para realizar actividades productivas enmarcadas en el autoempleo. En este sentido, el programa no brinda subsidios ni dona herramientas de trabajo, sino que sus destinatarios finales deben acudir al mercado microfinanciero para obtener sus beneficios ya que la puerta de acceso a este programa social son las instituciones de microcrédito. Segundo, fortalece la mercantilización de la política socio-asistencial en tanto vincula la participación en el programa, esto es la percepción del microcrédito, a la inserción en actividades de la economía popular. De esta forma, los destinatarios no sólo deben acudir al mercado para acceder al microcrédito, sino que deben invertir el préstamo en una actividad vinculada al mercado laboral. Así, se refuerzan los vínculos entre la asistencia social y los mercados financieros y laborales.

El hecho de tener que recurrir a este segmento del mercado microfinanciero y sus servicios pone a los destinatarios en la necesidad de adquirir los conocimientos y capacidades básicas para poder gestionar adecuadamente los dispositivos financieros a los cuales acceden. En este sentido, la mercantilización del programa tiene su correlato en la financiarización de las prácticas cotidianas de los destinatarios que incorporan el microcrédito como un componente central de sus

estrategias de supervivencia en cuanto es un medio para realizar actividades de autoempleo que generen ingresos a los hogares. Así, los destinatarios deben lidiar con los riesgos asociados al endeudamiento con fines productivos.

## **4.2. Consumo: Créditos ANSES**

El programa de créditos de ANSES contempla el otorgamiento de préstamos personales para jubilados, pensionados y titulares de la asignación familiar y/o universal por hijo y embarazo. Este programa, heredero de los *Créditos Argenta*, amplió la cobertura a un nuevo segmento poblacional antes excluido: los titulares de *AUH*. Tiene un esquema estratificado de créditos establecido en función de la cuantía del beneficio percibido, en el cual los jubilados con categorías elevadas pueden solicitar los montos superiores mientras que los perceptores de *AUH* acceden a los menores. Independientemente de los términos y condiciones para cada categoría de solicitantes, la política crediticia establece que el valor de la cuota no puede superar el 30% del haber mensual transferido por ANSES, esto es, del monto de la jubilación, pensión o asignación. El programa es financiado con recursos provenientes del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), por lo cual, el diseño del programa responde a los lineamientos dispuestos por el decreto presidencial 897/2007 que determina los mecanismos de protección del FGS. Entre las múltiples disposiciones, el decreto fija los requisitos que se deben cumplir para un manejo correcto y sostenible de los activos que lo componen. Estas condiciones imponen que los préstamos otorgados por la ANSES deben respetar los precios de mercado, a fin de garantizar la sostenibilidad de los fondos invertidos.

No obstante, los *Créditos ANSES* resultaron una alternativa de endeudamiento barata ya que el mercado de créditos, tanto formal como informal, ofrecía tasas notoriamente superiores debido a las fuertes distorsiones de la economía y los altos niveles de informalidad del mercado financiero. La facilidad para acceder, el precio competitivo y la incorporación de los titulares de *AUH* hicieron que estos préstamos alcanzaran rápidamente una escala masiva. En el primer mes de lanzamiento, luego de las elecciones legislativas del 2017, el programa otorgó más de 1.5 millones de créditos gracias a la inclusión de los titulares de *AUH*. Luego, en el marco del agravamiento de la crisis socioeconómica y la fuerte caída del consumo por la escalada inflacionaria y la mega devaluación, ANSES lanzó, en abril del 2019, una nueva línea que modificó algunas características de la versión anterior. En los primeros diez días, colocó más de 750.000

préstamos: el 80% de ellos fue otorgado a titulares de *AUH*<sup>159</sup>. Desde su lanzamiento en 2017 hasta finales del 2019, se calcula que se colocaron más de siete millones de préstamos.

La literatura experta nacional se dedicó a analizar la relación entre las transferencias condicionadas, las prácticas de consumo popular y las fuentes de endeudamiento, dando cuenta tanto de su creciente financiarización (Dettano et al., 2019; Wilkis & Hornes, 2017) como de las implicancias morales de la circulación del dinero público en el mundo popular (Hornes, 2015; Wilkis, 2010). Sin embargo, el impacto de la financiarización y los cambios en los paradigmas de bienestar no fueron explorados en profundidad, a excepción de algunos estudios que analizaron, por ejemplo, el proceso de creditización de la *AUH* (Arcidiácono & Bermúdez, 2020; Cibils & Ludueña, 2015)<sup>160</sup>. Lo novedoso y llamativo de los *Créditos ANSES* no radica, principalmente, en el rol desempeñado por la política social en la financiarización de las pautas de consumo o su impacto en la vida social de los barrios populares. Sin dudas el programa reforzó la financiarización del consumo popular y aumentó el flujo de circulación de dinero público en cuanto sumó una nueva fuente de endeudamiento accesible. No obstante, desde nuestro enfoque, lo que resulta particularmente interesante es indagar sobre los efectos programáticos impulsados por la adopción del crédito como herramienta para responder a las demandas sociales de los sectores populares.

En lo que respecta a la *capitalización*, el caso de la ANSES resulta particular dado las peculiaridades institucionales de la agencia a cargo de administrar la seguridad social. Tras la disolución del régimen de capitalización, la administración de los fondos de la seguridad social pasó a manos del Estado. La ANSES fue designada como la agencia a cargo de administrar el FGS, por lo cual debió incorporar una amplia batería de saberes, expertos y dispositivos financieros. Además de la consolidación de su rol de gestor de pagos y contralor de condicionalidades de una amplia batería de programas sociales (Hopp & Lijterman, 2019), la ANSES empleó la facultad de utilizar recursos del FGS para implementar iniciativas propias, tales como los préstamos

---

<sup>159</sup>Recuperado de: <https://www.infobae.com/economia/2019/04/26/la-anses-ya-otorgo-mas-de-700-mil-creditos-a-jubilados-y-beneficiarios-de-asignaciones-sociales/>

<sup>160</sup>Al respecto, cabe destacar la publicación de una nota del periodista económico Alejandro Bercovich en la Revista Crisis. En el artículo, el periodista muestra los posibles efectos negativos de, en ese momento, flamante programa de créditos de la ANSES para los sectores populares más afectados por la crisis económica. Asimismo, denuncia que el programa forma parte de la estrategia electoralista de Cambiemos que inauguró un “populismo financiero”, es decir, la utilización de las finanzas como una forma de postergar conflictos redistributivos a fin de obtener un rédito electoral. Además, la nota recupera el análisis experto de Lo Vuolo que señala las implicancias del avance de las finanzas sobre la política social, dentro de las cuales destaca la colateralización que este programa implica. Recuperado de: <https://www.revistacrisis.com.ar/notas/la-victoria-del-chori-financiero>.

personales para los titulares de prestaciones del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). La reglamentación del FGS impone condicionalidades a la administración de los fondos que debe hacerse cumpliendo con metas de rendimiento financiero, de forma tal que los programas deben ser sustentables, es decir, deben ser rentables. Durante la gestión de Cambiemos, ANSES trazó un nuevo esquema interno de redistribución de los fondos con el objetivo de desplegar un nuevo negocio financiero a través de la ampliación de las líneas de créditos para sus usuarios. Para ello, destinó una porción mayor de los fondos acumulados por los aportes y contribuciones laborales para implementar una línea de préstamos personales que permitió incluir a los titulares de prestaciones no SIPA.

La velocidad con la que la nueva versión de los *Créditos ANSES* se masificó, en conjunto con la implementación del descuento automático de las cuotas, permitió la obtención de ganancias extraordinarias<sup>161</sup>. De este modo, ANSES logró extraer rentabilidad de los destinatarios de la política social, en particular de los sectores más vulnerables que acceden a prestaciones no contributivas como las asignaciones por hijo y/o embarazo. En este sentido, el programa de créditos implicó una alta capitalización de la política socio-asistencial que proveyó las bases de un negocio financiero rentable a través de la utilización de los fondos de la seguridad social para la financiación del consumo de los destinatarios de la política socio-asistencial. Su implementación permitió realizar una explotación secundaria de los sectores populares sustentada en la financiación de su consumo vía otorgamiento de préstamos personales, es decir, en la financiarización de la pobreza (Mader, 2015). Además, incorporó a otros actores mercantiles que obtuvieron ganancias en base a la implementación del programa, tales como las empresas aseguradoras. La cláusula segunda del contrato de crédito establecía la obligatoriedad de contratar un seguro de vida colectivo sobre el saldo deudor cuyo costo se trasladaba al crédito y debía ser asumido por el prestatario (ver anexo 3). De este modo, los créditos ANSES no sólo resultaron un negocio rentable para la agencia misma, sino que incorporaron a otros actores extra estatales que obtuvieron beneficios económicos a través de la capitalización del programa.

En lo concerniente a la *colateralización*, este programa es un caso que ilustra claramente la profundidad del impacto de la financiarización en las políticas socio-asistenciales. La

---

<sup>161</sup>La rentabilidad del programa se puede apreciar, indirectamente, a través del crecimiento de la participación de los Créditos ANSES en la composición de la cartera del Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Por ejemplo, el segundo informe trimestral del FGS de 2019 declara que el programa *Créditos ANSES* presentó un crecimiento neto (nuevos créditos menos amortizaciones) inter trimestral de un 54% con un valor total de cartera de 158 mil millones de pesos.

implementación de un programa de créditos atado a las condicionalidades y metas financieras impuestas por el FGS, requirió la adopción de mecanismos que permitieran la sostenibilidad financiera del programa en un contexto signado por altos niveles de inestabilidad económica y profundización de la pobreza. Asimismo, el rol de gestor y pagador de las prestaciones sociales le permitió a la ANSES diseñar un circuito que garantizara el recobro de los préstamos. Para ello, la agencia adoptó una metodología de descuento automático de la cuota –fijada en un máximo del 30% del ingreso percibido– que se debitaba automáticamente de la caja de ahorro en la cual ANSES depositaba las prestaciones sociales. De esta forma, la agencia aseguraba el recobro total de los préstamos.

Este programa produjo un alto nivel de colateralización de la política socio-asistencial ya que volvió ejecutables al conjunto de las prestaciones sociales pagadas por ANSES. Producto de la metodología crediticia aplicada, las prestaciones no contributivas y las transferencias de ingresos se establecieron como garantía automática de los préstamos desembolsados a los prestatarios que no formaban parte del SIPA. De esta forma, la agencia responsable de pagar las prestaciones sociales se encargó de convertir dichos haberes en colaterales de los préstamos que ella misma otorgaba a los titulares. Así, las prestaciones sociales fueron colateralizadas para cumplir con los requisitos financieros establecidos por la reglamentación del FGS y, al mismo tiempo, ejecutar un nuevo negocio sumamente rentable dado los prácticamente nulos niveles de morosidad. El esquema establecido afectó, con especial fuerza, a los sectores más vulnerables ya que parte de sus ingresos, percibidos vía programas sociales, fueron automáticamente afectados al pago de la cuota del préstamo. Así, no podían disponer libremente de la totalidad del haber percibido, lo cual limitaba sus márgenes de maniobra y respuesta económica<sup>162</sup>.

Por último, los *Créditos ANSES* generaron un alto grado de *mercantilización* debido a que la agencia utilizó el crédito como mecanismo de respuesta a las crecientes demandas de los sectores populares en un contexto de profundización de la crisis socioeconómica. El programa de créditos

---

<sup>162</sup>La pandemia de COVID-19 y sus profundas repercusiones en la economía nacional pusieron en evidencia las consecuencias de la colateralización de la política social y generaron una rápida respuesta del recientemente asumido gobierno de Alberto Fernández. El establecimiento de una cuarentena estricta y prolongada mostró rápidamente los efectos del parate de las actividades laborales, lo cual afectó fuertemente a los sectores populares con trabajos no formales. Para paliar la caída del ingreso, el Ejecutivo Nacional, en conjunto con otras medidas como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), ordenó la suspensión temporal del cobro de las cuotas de los préstamos otorgados por ANSES. Tras la salida del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, con las consecuentes aperturas económicas, a partir de diciembre 2020 se reanudó el cobro de las cuotas con una **baja en la tasa de interés y se condonaron los intereses** generados durante la suspensión de las cuotas entre enero y noviembre de 2020. Recuperado de: <https://www.anses.gob.ar/creditos-anses-para-asignacion-universal-por-hijo>.

buscó compensar la caída del poder adquisitivo de las prestaciones sociales (Cibils & Ludueña, 2015) y amainar la conflictiva puja redistributiva a través de la provisión de préstamos personales de fácil acceso y bajos precios que rápidamente se masificaron. A través del adelanto de las prestaciones, los créditos de la agencia de la seguridad social brindaron una vía más para la financiarización del consumo popular que adquirió un carácter novedoso. Formalmente, los préstamos estaban orientados a la promoción del consumo de bienes durables que mejoraran la calidad de vida. Sin embargo, la evidencia disponible sugiere que el panorama distó mucho del discurso oficial de la gerencia de la ANSES que destacaba el rol de los créditos en la reactivación del consumo popular.

Según una encuesta oficial realizada por ANSES a 500 familias receptoras de los créditos, el 47% de ellas los destinó a obras de mejoramiento habitacional; un 22% los utilizó para la compra de alimentos, indumentaria y/o calzado; el 17% los usó para pagar préstamos anteriores; un 7% para cubrir gastos de atención médica y salud y apenas un 2% para iniciar nuevos negocios o emprendimientos<sup>163</sup>. Otros relevamientos sobre las modalidades de endeudamiento de los hogares de la época, que incluían a los destinatarios de los créditos ANSES, arrojaban un peso mayor de los gastos corrientes en el destino de los créditos (representando un 64%), entre los que se incluía el pago de servicios públicos dado los tarifazos implementados por la gestión Cambiemos<sup>164</sup>. Más allá de las discrepancias en los porcentajes obtenidos por los escasos relevamientos disponibles, lo que resulta notorio, incluso en la encuesta oficial, es que los *Créditos ANSES* fueron utilizados por los hogares para cubrir gastos corrientes. No sólo se emplearon para saldar deudas contraídas a mayores tasas, sino que se utilizaron para afrontar gastos en alimentos, indumentaria, servicios públicos y salud.

De esta manera, la adopción del crédito como parte del repertorio de intervención del ANSES imprimió un nuevo matiz a la mercantilización de la política socio-asistencial, esto es, la utilización del endeudamiento como mecanismo de acceso a bienes y servicios que el Estado fallaba en garantizar. Los prestatarios de ANSES, particularmente aquellos más empobrecidos,

---

<sup>163</sup>Recuperado de: <https://www.cronista.com/3dias/Creditos-Anses-alivio-al-jubilado-o-deudas-para-llegar-a-fin-de-mes-20190510-0003.html>

<sup>164</sup>De acuerdo a la “Encuesta nacional sobre el endeudamiento de los hogares argentinos” de octubre de 2019, el 14% de los hogares endeudados obtuvo un préstamo por el programa *Créditos ANSES* mientras que el 33% recurrió a familias o amigos y un 31% a entidades bancarias. Del total de los hogares endeudados, el 64% utilizó el dinero para cubrir gastos corrientes y un 20% lo empleó para saldar deudas anteriores. Asimismo, el 47% declaraba serias dificultades para cumplir con los compromisos de pago de sus créditos. Disponible en: [http://reyesfiladoro.com/pdf/ReyesFiladoro\\_Numeral8\\_Encuesta\\_Nac\\_Octubre\\_2019\\_Endeudamiento\\_Difusion.pdf](http://reyesfiladoro.com/pdf/ReyesFiladoro_Numeral8_Encuesta_Nac_Octubre_2019_Endeudamiento_Difusion.pdf)

recurrían a los créditos de la agencia para poder satisfacer necesidades sociales básicas. Así, la ANSES consolidó su posición como una fuente relevante de la financiarización del consumo popular. Ya no sólo como pagadora de las prestaciones sociales que respaldaban el endeudamiento de los hogares sin garantías, sino como proveedor directo de créditos a los sectores populares. Esta modalidad agravó la situación de endeudamiento de los sectores populares más empobrecidos, afectando principalmente a las mujeres que concentran el 97% de la titularidad de las asignaciones universales por hijo/a y embarazo.

### **4.3. Hábitat y vivienda: *Mejor Hogar***

La política habitacional argentina ha estado siempre fuertemente vinculada con el mercado financiero. El crédito hipotecario es un instrumento central del área, utilizado tanto como *medio* de la política habitacional con impulso del Estado o como un *sustituto* ofrecido por el sector bancario. En muy resumidas cuentas, la política habitacional presenta un carácter marcadamente estratificado. Para los sectores medios y altos, los distintos gobiernos han desarrollado programas de crédito hipotecario para financiar la compra y construcción de viviendas provistas de forma más o menos mercantilizada, dependiendo de la orientación política del gobierno de turno. Para los sectores populares, se desarrollaron programas orientados a hogares con déficit habitacional, ya sea cuantitativo o cualitativo. Ejemplos de esto son los distintos programas de construcción de viviendas sociales y provisión de materiales para refacción.

La gestión Cambiemos impulsó reformas de las políticas habitacionales que involucraron tanto a los programas de crédito hipotecario como a las políticas focalizadas en los sectores populares con déficit habitacional. En términos generales, la literatura experta destacó que las modificaciones profundizaron la mercantilización y privatización de las políticas de vivienda (Barreto 2017, 2018). Ambas tendencias ilustran con claridad las dinámicas que caracterizaron a las políticas habitacionales del período, tal como analizamos con las transformaciones del *Pro.Cre.Ar* y los programas focalizados (cf. cap. 4, apartado 3.1.3). Sin embargo, los análisis no advirtieron debidamente el proceso de financiarización de la política socio-asistencial y pasaron por alto sus consecuencias en la política habitacional. En el ámbito de las políticas asistenciales del área de hábitat y vivienda, el aspecto central de dicho proceso se vinculó con el desarrollo de programas de microcrédito. En consonancia con la mayor diversificación y estratificación de la

oferta de programas habitacionales, el microcrédito fue incorporado como un instrumento del diseño de programas habitacionales focalizados en las poblaciones más vulnerables. Así, su adopción extendió la financiarización hacia programas asistenciales que no incorporaban una lógica crediticia o mercantil, sino que recurrían a la entrega de subsidios y materiales de construcción.

El programa *Mejor Hogar* de la Dirección de Mejoramiento Habitacional es un ejemplo de esta modalidad emergente de políticas. Fue una iniciativa de la Secretaría de vivienda destinada al otorgamiento de créditos para la conexión a redes de servicios públicos, refacción y mejoramiento progresivo de la vivienda de los sectores populares. El programa proveía créditos en su mayoría destinados a financiar la instalación y el acceso de los hogares a las redes de gas natural. La Secretaría de Vivienda, a través de la Dirección de Mejoramiento Habitacional, prefinanciaba las obras y pagaba los costos de instalación y mano de obra, mientras que las empresas de gas se ocupaban de recolectar las cuotas de los préstamos a través de las facturas de los servicios. Si bien consistía en un programa de crédito, la Dirección se encargaba de pagar todos los costos de la obra de forma tal que los beneficiarios finales no recibían efectivo sino la realización de la obra. Luego, debían devolver el monto con los intereses fijados por el programa.

La modalidad del programa implicó el establecimiento de una compleja red de implementación que involucró al Estado, las empresas de servicios públicos, contratistas y destinatarios. Al tratarse de un programa de créditos provistos directamente por el Estado, como en el caso de los *Créditos ANSES*, el programa *Mejor Hogar* permitió la **capitalización** del programa a distintos actores. Si bien se trató de un programa de financiación del mejoramiento habitacional mediante préstamos, el precio de estos estuvo por debajo del mercado y de los niveles de inflación. En este sentido, a diferencia de los créditos de la ANSES, el programa no perseguía la puesta en marcha de un negocio financiero rentable, sino que apuntaba a aplicar herramientas microfinancieras para el mejoramiento de las intervenciones estatales en la materia. Asimismo, a diferencia del *Programa Nacional de Microcrédito*, el *Mejor Hogar* no proveía fondeo a instituciones intermediarias, sino que financiaba directamente los costos de las obras. Sin embargo, el circuito habilitó que las empresas de servicios públicos pudieran obtener rédito económico.

Teniendo en consideración el esquema del programa, la **capitalización** de este puede considerarse de media intensidad. La capitalización no se vinculó, en este caso, con la realización de un negocio financiero rentable para el Estado o para privados; sino que se relacionó con el



apuntalamiento de la cartera de clientes de las empresas de servicios públicos. Básicamente, el programa prefinanciaba los costos de instalación de la red de gas y gestionaba las obras, permitiendo la incorporación de nuevos clientes que no disponían de los recursos suficientes para costear los costos por cuenta propia. Así, los créditos del *Mejor Hogar* funcionaron como una herramienta de inclusión a las redes de servicios y, al mismo tiempo, como un elemento potenciador de la cartera de clientes de las empresas.

En lo que respecta a la segunda dimensión considerada, este programa efectuaba una **colateralización** de media intensidad. El diseño del programa estipulaba que la cuota de los préstamos otorgados para la conexión a servicios públicos fuera cobrada junto con los gastos de consumo en la factura del servicio. Es decir, se ató la cancelación de la cuota del crédito al pago de la tarifa del servicio de forma tal que no podía incumplirse con el pago del préstamo sin incurrir en una deuda con la empresa de servicios. El *Manual de Crédito* del programa establecía que, frente a dos incumplimientos consecutivos de los pagos, la empresa debía cortar el suministro e informar a la Secretaría de Vivienda para que inicie las gestiones judiciales de recupero correspondientes. Dado que el acceso al gas natural no es considerado un derecho humano como el agua, las empresas proveedoras tienen la potestad de interrumpir el servicio en caso de incumplimiento de pago.

Si bien no se trató de una colateralización automática como en el caso de *los Créditos ANSES*, la metodología implementada también afectó la capacidad de maniobra de los prestatarios ya que la vinculación de la cuota con la tarifa limitó las posibilidades de gestionar las deudas de los hogares. Es decir, los usuarios no podían elegir incumplir con el pago del préstamo y abonar la tarifa del gas o viceversa. Si no se abonaba la tarifa con la cuota asociada, la empresa proveedora tenía la potestad de cortar el suministro. Esto aumentó el riesgo de caer en mora tanto con la Secretaría de Vivienda como con la empresa proveedora, debido a la imposibilidad de abonarlas por separado. Además, esta modalidad implicó una transferencia del recupero de los préstamos, contraídos con una agencia estatal, a una empresa privada proveedora de servicios públicos. El mecanismo adoptado buscaba suplir los riesgos asociados a la falta de garantías de los créditos y consolidaba la “función de policía” de la Secretaría de Vivienda.

Examinada a la luz de este programa, la **mercantilización** adquirió un nuevo matiz que le brindó una alta intensidad. Desde 1972, Argentina cuenta con un sistema público de provisión de la vivienda con una organización institucional, normativas y fuentes de financiación propias. A lo

largo de los últimos cuarenta años, esta área se vio fuertemente tensionada por distintas concepciones de la vivienda. Por un lado, la vivienda como un derecho social que debe ser provisto por el Estado, garantizando un acceso desmercantilizado para los sectores populares; por el otro, la vivienda como un bien mercantil al cual los hogares deben acceder a través del mercado, principalmente mediante créditos hipotecarios con requisitos difícil de cumplir para amplios sectores (Barreto, 2017). Ahora bien, en el caso que nos compete, la *mercantilización* no se vinculó con una forma de acceso mercantil a la vivienda, ya que los microcréditos no estuvieron orientados a la adquisición de unidades habitacionales.

En el *Mejor Hogar*, la *mercantilización* se relaciona con la financiarización en cuanto la mejora habitacional dejó de ser provista a través de subsidios y entrega de materiales y se proveyó a través del desembolso de créditos otorgados por la Secretaría de Vivienda. Así, la incorporación del crédito a la oferta de programas socio-habitacionales involucró actores del mercado que no solían participar de este tipo de programas focalizados. Las empresas proveedoras de servicios públicos adquirieron un rol importante en el cobro de los préstamos al tiempo que incluyeron nuevos segmentos poblacionales a sus redes. La intensificación de la mercantilización bajo el proceso de financiarización hace notorio la preponderancia de estrategias de alivio de la pobreza en detrimento de los esquemas de provisión de bienes y servicios públicos desmercantilizados. Durante esta etapa, la provisión de viviendas sociales fue desplazada por el otorgamiento de microcréditos para la conexión a servicios públicos básicos y el mejoramiento progresivo de la vivienda.

#### **4.4. La complejidad de los efectos de las *políticas sociales de endeudamiento***

Los análisis efectuados de los casos de Argentina permiten poner de relieve algunas características particulares de las *políticas sociales de endeudamiento* que merecen ser atendidas. Si bien los programas seleccionados están situados en una matriz socio-asistencial particular como es la Argentina, en la cual se combinan de forma compleja una multiplicidad de actores, proveedores y usuarios, brindan elementos valiosos para una reflexión global sobre los Estado de Bienestar en tiempos de financiarización. En términos generales, permiten captar los aspectos comunes a este tipo de intervención socio-asistencial mientras dan cuenta de los matices de la financiarización de la política asistencial, mostrando diferentes grados de impacto. En esta línea, dan cuenta de la

relevancia de las culturas institucionales, las demandas atendidas y las metodologías implementadas por las agencias estatales a la hora de abordar la financiarización. Asimismo, el análisis de los programas resalta las transformaciones en los modelos de gestión y diseño de las políticas socio-asistenciales producto de la incorporación de dispositivos financieros. En conjunto, los casos permiten comprender las consecuencias del establecimiento de una *relación de deuda* entre el Estado-acreedor y el destinatario-deudor.

Las *políticas sociales de endeudamiento* no componen un conjunto homogéneo e integrado, sino que son un emergente de la intensificación del nexo entre la asistencia social y las finanzas. En este sentido, no constituyen una línea de acción estatal estandarizada, sino que son un tipo de intervención socio-asistencial cuya característica común es la utilización del crédito como herramienta para satisfacer necesidades y demandas sociales de los sectores populares. Las demandas atendidas son múltiples y las políticas son implementadas por numerosas agencias socio-asistenciales con distintas culturas, metas y dinámicas institucionales. No obstante, la respuesta es la misma: el desembolso de créditos para cumplir con la *deuda social* del Estado en materia de derechos sociales. Ahora bien, las culturas institucionales y las trayectorias de las políticas juegan un papel importante dado que moldean el impacto de la financiarización de la política asistencial e imprimen distintos matices a las intervenciones sociales del Estado. La intensidad en la que la financiarización afecta a las distintas políticas no responde a factores estructurales de las mismas, sino que emerge de la comparación entre ellas y su inserción en la matriz socio-asistencial general que se esté analizando.

En el caso del *Programa Nacional de Microcrédito*, la CONAMI se inscribe dentro de la tradición y valores de la economía social y solidaria desde una perspectiva latinoamericanista. Los principales impulsores, creadores e implementadores de la ley nacional de microcrédito buscaron institucionalizar el microcrédito como una herramienta para la promoción de la economía social que promulgan. Además, la puesta en marcha del programa se dio en el contexto general del giro socio-productivo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el cual estableció el autoempleo como una meta central de la política social y generó múltiples líneas de acción, dentro de las cuales el microcrédito coexistía con la entrega de subsidios, la provisión de herramientas de trabajo, las transferencias condicionadas y el fomento de cooperativas de trabajo. En conjunto, la visión de la CONAMI y el paradigma socio-productivo pusieron un freno a la financiarización de la política socio-asistencial, aunque habilitaron la institucionalización del microcrédito como componente

central del esquema de intervención social del Estado. Los fundamentos del programa se inscribieron en estas concepciones, lo cual se tradujo en cuestiones programáticas, tales como los topes a las tasas de interés, la exclusión de las sociedades anónimas y los subsidios a las ONGs ejecutoras. Luego, el establecimiento de la inclusión financiera como objetivo estratégico de gobierno modificó ciertas lógicas del programa y habilitó cambios que aumentaron su financiarización, por ejemplo, liberando los techos de las tasas y flexibilizando las líneas de crédito. Sin embargo, la solidez del plafón institucional previamente consolidado limitó la influencia del nuevo paradigma y, en este caso, la financiarización tuvo un bajo impacto sobre las dinámicas del programa.

En el caso de los *Créditos ANSES*, la situación es notoriamente diferente. El programa de préstamos de la agencia se financia con fondos provenientes del Fondo de Garantía de Sustentabilidad que se halla regulado por ley e impone requisitos técnicos y metas financieras específicas para la administración de sus activos. Esto implica, entre otras cosas, que los créditos brindados por la agencia deben ser competitivos, es decir, estar a precio de mercado. Además, la ANSES es, fundamentalmente, un organismo descentralizado cuyo objetivo principal es la administración del sistema de seguridad social nacional. Originalmente, la agencia no participaba activamente de la implementación de las políticas sociales, pero fue adquiriendo progresivamente una mayor injerencia como pagador y contralor de los PTCI y, luego, como proveedor de crédito a los titulares de prestaciones sociales. A diferencia del MDSN, la ANSES no tiene una cultura institucional embebida en el paradigma socio-productivo de la economía social y el desarrollo local. Por el contrario, se trata de un organismo con una fuerte impronta técnica en la cual los saberes financieros son fundamentales debido a la necesidad de administrar la voluminosa cartera de activos del FGS y de gestionar el pago y control de una gran cantidad de prestaciones sociales, tales como jubilaciones, pensiones y transferencias condicionadas masivas como la *AUH*. En este caso, la injerencia de la financiarización fue alta y su impacto en los programas de la agencia es notorio.

El programa *Mejor Hogar* es un caso híbrido que refleja las tensiones constitutivas de las políticas de vivienda de Argentina. Por un lado, es una política socio-asistencial que apunta a facilitar la conexión a los servicios públicos de los sectores populares que tienen dificultades para hacerlo por cuenta propia, promocionando así el acceso al hábitat. Por el otro, el programa adopta una lógica financiera que se alinea con la orientación prevalente en las políticas de vivienda

históricas del país: el crédito. A diferencia de los programas de crédito hipotecario, el *Mejor Hogar* no financia la compra de terrenos, la construcción de viviendas o la ampliación. Por el contrario, incorpora una serie de saberes e instrumentos microfinancieros para atender las demandas de acceso a servicios públicos en detrimento de las herramientas usualmente utilizadas para estos fines, esto es, la provisión de subsidios y materiales para la refacción o en la entrega de viviendas sociales. Si bien la Secretaría de Vivienda no tenía la impronta técnica y la prevalencia de la gestión financiera de la ANSES, tampoco se inscribió en el paradigma socio-productivo del MDSN. Durante la etapa de la *Inclusión Financiera*, se adoptó una fuerte cultura institucional basada en la utilización de las microfinanzas como herramienta para diseñar programas eficientes, sustentables y transparentes que fue presentada como un cambio en su cultura institucional. El resultado fue una financiarización de mediana intensidad, en la cual se incorporaron dispositivos financieros, pero se mantuvo una cierta orientación socio-asistencial.

Tal como lo muestra el mapa de calor (figura 7), los distintos casos estudiados evidencian los matices del impacto de la financiarización en las intervenciones socio-asistenciales del Estado en diferentes contextos institucionales y en políticas con distintas trayectorias. En este sentido, permiten captar el poder *performativo* de los dispositivos financieros, cuya incorporación a las políticas genera transformaciones tanto en las dinámicas institucionales como en los modelos de gestión y en las relaciones con los destinatarios de las políticas. Tal como mostramos, la incorporación de los dispositivos financieros como herramientas programáticas produce tres efectos principales, esto es, la *capitalización* financiera de los programas, la colateralización como estrategia de control y una nueva dinámica de *mercantilización* vinculada al consumo de servicios financieros como vía de acceso al bienestar. A pesar de las diferentes intensidades en los que se observen en las políticas concretas, los tres efectos permiten explorar las consecuencias prácticas de la imbricación entre la asistencia social y las finanzas. En conjunto, la matriz de análisis da cuenta de las modalidades, características y matices particulares de los procesos de transformación de la provisión de asistencia social en tiempos de financiarización.

**Figura 6. Mapa de calor: financiarización de la política socio-asistencial.**

Efecto	Programa		
	<i>Programa Nacional de Microcrédito</i>	<i>Créditos ANSES</i>	<i>Mejor Hogar</i>
<b>Colateralización</b>	BAJA: sustentabilidad del emprendimiento	ALTA: debitada automáticamente del haber mensual	MEDIA: incorporada en la boleta de servicios
<b>Capitalización</b>	BAJA: subsidio de las instituciones de microcrédito	ALTA: negocio financiero de explotación secundaria	MEDIA: rentabilidad de IMF y empresas de servicios
<b>Mercantilización</b>	MEDIA: financiación del acceso a medios de producción vía sector microcrediticio	ALTA: financiación del acceso a bienes y servicios vía mercado	ALTA: financiación de soluciones habitacionales vía mercado

**Fuente:** Elaboración propia.

## Conclusión

Las transformaciones en los sistemas de protección social de los Estados de Bienestar han sido objeto de sendas investigaciones a nivel mundial, regional y nacional. Desde el último cuarto del siglo pasado, el vertiginoso proceso de financiarización de la economía comenzó a trasvasar las fronteras de los mercados y se extendió hacia nuevos dominios de la realidad social, imponiendo sus lógicas de funcionamiento así como sus tensiones constitutivas. La provisión de bienestar no fue una excepción, sino que sus nexos con el mundo de las finanzas fueron incrementando progresivamente a lo largo del siglo XX y se intensificaron fuertemente luego de la crisis financiera de 2008. La literatura experta dio cuenta de la mutua imbricación entre los sistemas de protección social y los mercados financieros, analizando las transformaciones en los arreglos institucionales que sostienen la provisión de bienestar. En particular, se destacó el rol protagónico que desempeña el crédito como instrumento de la política social para atender demandas y cubrir necesidades en materia de consumo, educación, salud y vivienda, entre otros.

Las puertas de entrada a estas transformaciones son múltiples y cada una revela distintos aspectos del fenómeno. La perspectiva desarrollada por los estudios sobre los regímenes de bienestar brinda elementos para analizar las interrelaciones entre los distintos actores involucrados en la provisión de bienestar, permitiendo comprender el modo en el que se articula el Estado con los mercados, las familias y las comunidades. La perspectiva inaugurada por los estudios sobre financiarización, por su parte, permite desplegar la evolución de los vínculos entre las finanzas y la provisión de bienestar, dando cuenta de los efectos de su imbricación mutua. Asimismo, la perspectiva histórica sobre el cambio institucional aporta herramientas para abordar procesos de cambio institucional de largo plazo, prestando atención a la sucesión e interrelación entre procesos, eventos y actores. Por separado, cada una de estas perspectivas ilumina algunos aspectos de los complejos procesos de financiarización de las políticas sociales. Sin embargo, puestas a dialogar, permiten dar cuenta de distintas dimensiones de análisis y sus interrelaciones, al mismo tiempo que inauguran nuevas preguntas y líneas de investigación apuntadas a explorar los intersticios entre los mercados financieros, las agencias socio-asistenciales del Estado y los sectores populares.

A lo largo de esta tesis, buscamos tender puentes entre estas perspectivas para analizar un aspecto descuidado del proceso de financiarización: la incorporación de saberes, lógicas, actores e instrumentos financieros –especialmente el crédito– a las políticas asistenciales y sus efectos sobre las modalidades de relación entre la cara asistencial del Estado y los ciudadanos más

desprotegidos. La combinación de elementos conceptuales y herramientas analíticas de estas perspectivas resultó en un enfoque capaz de abordar las distintas dimensiones del fenómeno y sus interrelaciones. El mismo comporta tres niveles de análisis: 1) los marcos interpretativos que respaldan las intervenciones socio-asistenciales del Estado; 2) los actores estatales y extra estatales intervinientes en el diseño y gestión de la asistencia social; y 3) los instrumentos financieros y las herramientas utilizadas por las distintas políticas y programas asistenciales. La originalidad de la aproximación ensayada permitió captar dimensiones inexploradas de la evolución de las políticas socio-asistenciales, contribuyó a identificar las tendencias del proceso y abrió líneas novedosas de reflexión sobre las implicancias de la financiarización.

En términos generales, la financiarización de la política asistencial está marcada por la intensificación de los vínculos entre las finanzas y la asistencia social. El derrotero de esta relación comenzó con la financiación y/o la utilización marginal del microcrédito como herramienta de la lucha contra la pobreza hasta la creación de políticas novedosas que recurren a instrumentos financieros más complejos, tales como los bonos de impacto. Por eso, nos enfocamos en las relaciones cambiantes entre ambos mundos, siguiendo el derrotero de sus vínculos y su imbricación mutua a lo largo del tiempo. En este proceso, los marcos interpretativos de las agencias estatales, los funcionarios y los expertos en políticas asistenciales se entremezclan con los discursos y saberes movilizados por los actores financieros, tiñéndose de sus sentidos y adoptando sus lógicas. Asimismo, los actores financieros se incorporan a la provisión de bienestar, llevando consigo sus saberes, lógicas, técnicas e instrumentos que implementan para gestionar la política asistencial. En el plano de las políticas, se produce una introducción de dispositivos financieros como herramientas programáticas, con el crédito a la cabeza, para responder demandas y atender necesidades sociales de los sectores más desprotegidos. Estos instrumentos acarrearán sentidos, lógicas y tensiones propias del mundo de las finanzas que formatean nuevas modalidades de intervención social del Estado.

En la literatura local, los esfuerzos por comparar los esquemas de las políticas sociales en los diferentes períodos políticos y analizar las distintas respuestas que dieron a las crisis sociales, se concentraron en destacar los cambios y continuidades. El foco estuvo puesto en los principales programas de transferencia condicionada de ingresos con contraprestación laboral, contrastando el *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados* con las políticas socio-productivas del kirchnerismo y, luego, la desarticulación de este esquema bajo el gobierno de Cambiemos. Estas aproximaciones



pasaron por alto la creciente financiarización de la política asistencial, cuyo estudio quedó relegado a la relación entre los ingresos percibidos y el acceso al mercado financiero de los sectores populares con el *boom* de los préstamos personales. En cambio, al poner la atención en los vínculos entre la asistencia social y las finanzas, fue posible dar cuenta de la multiplicidad y profundidad de los efectos que la financiarización tuvo sobre la matriz socio-asistencial a lo largo de cuatro décadas.

Nuestro enfoque toma los aportes de esta tradición de estudios, pero incorpora los hallazgos de los estudios sobre la financiarización de los Estados de bienestar, aplicando herramientas de análisis del cambio institucional. De este modo, da cuenta de un proceso de cambio de mediano plazo, gradual pero transformativo, que está marcado por la imbricación mutua entre las finanzas y la asistencia social. Estas transformaciones son incrementales y se definen por la introducción de reformas marginales y la generación de acuerdos ambiguos que producen cambios de tercer orden, es decir, a nivel de los instrumentos y las metas de la política socio-asistencial. En este proceso, los marcos interpretativos, los actores y los instrumentos se interrelacionan de maneras complejas y variantes, generando distintos arreglos institucionales que moldean la fisonomía de la cara asistencial del Estado.

A diferencia de la mayoría de los estudios sobre políticas sociales, las etapas aquí propuestas no responden directamente a los cambios en los ciclos políticos, sino que fueron establecidas en función de las particularidades de los vínculos entre la asistencia social y el mundo de las finanzas. Con esto, no pretendemos negar la importancia de las orientaciones políticas y económicas de los gobiernos, sino enfatizar otros factores que intervienen en los procesos de cambio institucional. Nuestra periodización permite desacoplar los análisis de las fluctuaciones del ciclo político y los cambios de gobierno, realzando la importancia de las culturas institucionales de las agencias estatales y las trayectorias históricas de las políticas frente a los abordajes que sobredimensionan el rol de las coyunturas críticas y las trayectorias dependientes.

Al momento de contar la historia de la financiarización de la política asistencial de Argentina, los hitos clásicos destacados por la literatura experta no aparecen como factores determinantes de su trayectoria. La alternancia entre gobiernos progresistas y neoliberales se presenta como un elemento menos relevante que los cambios en las agendas internacionales de lucha contra la pobreza, las disputas entre los actores intervinientes y las culturas y dinámicas de las agencias socio-asistenciales. Asimismo, si bien la crisis del 2001 –coyuntura crítica nacional

por antonomasia– provocó cambios en las políticas sociales y propulsó la llegada de los programas de transferencia condicionada, no tuvo repercusiones sustanciales en el proceso de financiarización. Por el contrario, los eventos más relevantes de este proceso se vincularon con cuestiones endógenas de las instituciones y los distintos alineamientos entre los marcos de interpretación, los actores y los instrumentos imperantes en los distintos momentos.

En cada etapa planteada, los vínculos entre ambos mundos adquirieron un matiz particular que impulsó cambios, pero, en conjunto, los períodos muestran el devenir de un proceso lento e incremental que terminó modelando una nueva línea de intervención socio-asistencial en la cual las políticas asistenciales se encuentran estrechamente imbricadas con las finanzas y sus dispositivos. Las *políticas sociales de endeudamiento* no son tanto el resultado de una decisión política de un gobierno específico sino, más bien, el producto de la evolución y complejización de la matriz socio-asistencial. Las finanzas, con sus saberes, lógicas, lenguajes e instrumentos, estuvieron presentes en la órbita de las políticas asistenciales desde el comienzo del período analizado. Incluso en los años en los que la política asistencial tenía un carácter fuertemente asistencialista, compensatorio y fragmentado, con un repertorio de herramientas centrado en la provisión directa de bienes y servicios –como sucedió durante la primera etapa (1983-2002)–, las finanzas ya estaban presentes en la órbita de la asistencia social. Apenas una década después de su surgimiento en Bangladesh, el microcrédito llegó a la Argentina de la mano de los organismos internacionales y las primeras instituciones de microcrédito nacionales. Asimismo, a partir de mediados de los noventa, el Estado comenzó a impulsar distintas iniciativas orientadas a fomentar el microcrédito, ya sea a través de programas públicos de financiación de microemprendimientos o con la creación del FONCAP cuyo objetivo fundacional es financiar la operatoria de las instituciones microfinancieras. Sin embargo, los vínculos entre la política asistencial y las finanzas durante esta etapa fueron endebles y no produjeron efectos resonantes sobre la matriz socio-asistencial.

Después, la masificación de los programas de transferencias condicionadas de ingresos presentó un nuevo escenario que generó lazos novedosos entre la política asistencial y el mundo financiero. El gran volumen de programas y su distribución federal supusieron un desafío para la gestión de la política que debía garantizar canales de pago rápidos, seguros y con el menor grado de intermediación posible. La solución propuesta fue la bancarización compulsiva de todos los titulares del *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados* que luego se extendió a otras prestaciones.

La bancarización fue sumamente limitada dado que los titulares del *PJyJHD* accedían a una tarjeta de débito para retirar la prestación, pero no eran incorporados como clientes del banco y, por lo tanto, no tenían acceso a otros productos financieros. En esta etapa (2002-2006), la intensificación de los vínculos entre la asistencia social y las finanzas no se debió a la incorporación de dispositivos financieros como herramientas programáticas, sino a la inclusión de los bancos y entidades financieras como actores intervinientes en la gestión de las políticas. Asimismo, se sentaron las bases de un proyecto que se retomaría con fuerza más de una década después: la bancarización e inclusión financiera de los sectores populares.

El punto de inflexión en el proceso de financiarización de la política asistencial se produjo en la tercera etapa (2006-2017) con la institucionalización del microcrédito como componente central de la matriz socio-asistencial del Estado. En el marco de la reformulación del esquema de política social tras la discontinuación del *PJyJHD* y la reclasificación de sus destinatarios entre “empleables” y “vulnerables”, el MDSN dio un giro socio-productivo en sus intervenciones sociales cuyo objetivo fue promover la economía social y el desarrollo local a través del cooperativismo y el autoempleo de los sectores populares. Además de los subsidios en herramientas (*PMO*) y los programas de trabajo cooperativo (*PRIST-AT*), el MDSN incorporó la provisión de microcréditos como una de sus líneas de acción. A través de la ley nacional de microcrédito, el Estado argentino legitimó, jerarquizó e institucionalizó al microcrédito como una herramienta central de su matriz socio-asistencial. Con el impulso de las organizaciones pioneras, se logró imponer una visión del microcrédito alineada con el enfoque latinoamericanista de la economía social que lo comprende como una herramienta clave para dinamizar las economías de los países en vías de desarrollo con altos niveles de informalidad. El activo trabajo de promoción e incidencia de estas organizaciones, en conjunto con la receptividad y afinidad del MDSN con la propuesta, trasladó la experiencia privada de las instituciones de microcrédito a la esfera pública de las políticas socio-asistenciales.

A pesar de que muchos referentes y organizaciones del sector discrepaban con esta visión, los impulsores de la ley lograron construir consensos sobre la base de acuerdos ambiguos. El resultado fue la ley 26.117, la cual montó el andamiaje institucional de una nueva línea de intervención socio-asistencial. La ley contempló la creación de la CONAMI y la puesta en marcha del *Programa Nacional de Microcrédito* que, en pocos años, alcanzó una extensión inédita para un programa público de microcrédito en el país. En este sentido, la institucionalización del

microcrédito fue un paso fundamental en el proceso de financiarización ya que estrechó los vínculos entre el Estado y el mundo de las finanzas. Más allá de que la visión adoptada rechazaba el enfoque comercial de las microfinanzas, el resultado de este proceso fue la institucionalización del microcrédito y la legitimación de los dispositivos financieros como herramientas efectivas de los programas sociales. De este modo, se generó el segundo movimiento de dualización de la política socio-asistencial: a la división entre políticas laborales para los “empleables” y políticas asistenciales para los “vulnerables”, se sumó, dentro de las últimas, una escisión entre las políticas socio-productivas de transferencia condicionada y la promoción del autoempleo vía microcrédito. Con estos cambios, las implicancias y efectos de la adopción de los dispositivos financieros comenzaron a mostrar sus primeras consecuencias, aunque todavía con una intensidad limitada.

La cuarta etapa (2017-2019) comenzó dos años después de la victoria de Cambiemos, marcada por la institucionalización de la inclusión financiera como objetivo estratégico de gobierno. El viraje hacia las agendas internacionales, promovidas por el G20 y otros organismos, conllevó un alineamiento de la política asistencial con el objetivo transversal de aumentar la inclusión financiera, especialmente de los titulares de prestaciones sociales y asistenciales. El gobierno de Cambiemos implementó una reforma de la batería de políticas socio-productivas heredadas del gobierno anterior con el objetivo de desarticular el esquema cooperativo para reemplazarlo por un modelo individualizado y orientado a la capacitación. Sin embargo, estas reformas de cuneo neoliberal son sólo un aspecto de las transformaciones que acontecieron en este período. Al mismo tiempo, el nexo entre las políticas asistenciales y el mundo de las finanzas se intensificó vertiginosamente, generando un profundo desplazamiento en el ámbito de la asistencia social. Bajo la retórica de la inclusión financiera, el crédito, que fue legitimado en la etapa anterior, comenzó un proceso de expansión a nuevas áreas y agencias que lo utilizaron para atender una amplia variedad de demandas sociales.

Las transformaciones analizadas en el *Programa Nacional de Microcrédito*, *Créditos ANSES* y *Mejor Hogar* dan cuenta de estos profundos desplazamientos. Para cumplir con los objetivos de la agenda de inclusión financiera, las agencias socio-asistenciales adaptaron sus esquemas de intervención a la nueva orientación, emplearon una amplia variedad de dispositivos financieros y se relacionaron con actores vinculados al mundo de las finanzas. La intensificación de la imbricación entre la asistencia social y las finanzas moldeó la cara asistencial del Estado, la cual adquirió matices más complejos y diversos. A los clásicos objetivos de la inclusión social, se

le incorporó la meta estratégica de la inclusión financiera. Al repertorio de herramientas, tradicionalmente centradas en la entrega de mercadería, la provisión de subsidios y la transferencia condicionada, se agregó un amplio abanico de dispositivos financieros que desplegaron formas novedosas de relación entre las agencias socio-asistenciales y sus destinatarios. Además, se incorporaron nuevos actores asociados con el mundo financiero –bancos, entidades financieras, instituciones de microfinanzas, empresas y ONGs que trabajan la temática– a la gestión de las políticas socio-asistenciales.

El análisis del proceso de financiarización de la política social en las últimas cuatro décadas pone en evidencia que las *políticas sociales de endeudamiento* son, precisamente, una nueva generación de políticas asistenciales resultantes del proceso de financiarización. Su característica definitoria es la incorporación de dispositivos financieros, principalmente el crédito, como herramienta programática. Vehiculizados por los dispositivos financieros, nuevos saberes, sentidos, lógicas, valores, actores, lenguajes y tecnologías propias del mundo de las finanzas penetran en las políticas asistenciales y se popularizan entre sus destinatarios. Con ellos, se extrapolan también las implicancias materiales y simbólicas de la *relación de deuda* financiera al seno de la asistencia social. Asimismo, estas políticas tienden puentes novedosos con los mercados financieros y la diversidad de actores que los componen. La financiarización genera nuevas oportunidades de negocio basadas en la gestión de las políticas socio-asistenciales, tanto para los actores que se suman a su implementación –por ejemplo, las instituciones microfinancieras– como para aquellos que las intermedian o brindan servicios complementarios –por caso, bancos, empresas de servicios financieros y medios de pago digitales, compañías de seguros y fondos de inversión, entre otros.

A pesar de ser relativamente marginales, las *políticas sociales de endeudamiento* trastocan la relación de acreencia de las políticas sociales clásicas establecidas por los pactos internacionales de los DESC y diferentes normativas nacionales. Al desplegar programas basados principalmente en la provisión de créditos, esta modalidad de intervención estatal revierte los términos de la relación de *deuda social* en la cual los ciudadanos son acreedores de derechos frente a los cuales el Estado tiene la obligación de disponer los medios para su realización. Las *políticas sociales de endeudamiento* son el dispositivo asistencial que invierte dicha relación, efectivizando una *relación de deuda* en la cual el Estado se posiciona como acreedor de los destinatarios que devienen deudores. De este modo, al objetivo de inclusión y/o contención social de las políticas

asistenciales, se le incorpora el objetivo de la inclusión financiera de los sectores populares. Frente a las demandas y necesidades sociales de los sectores más empobrecidos, la respuesta del Estado consiste en la oferta de servicios financieros y cursos de educación financiera. Estos desplazamientos en las metas e instrumentos de la asistencia social generan la financiarización de los derechos sociales.

Si bien todavía abarcan una porción relativamente pequeña del repertorio de políticas asistenciales –cuya principal modalidad continúa siendo los programas de transferencia condicionada de ingresos–, las *políticas sociales de endeudamiento* se encuentran en un proceso de rápida expansión y sus efectos sobre la matriz socio-asistencial comienzan a notarse con mayor claridad. No obstante, se trata de un proceso en pleno desenvolvimiento cuya trayectoria futura resulta incierta y sus potenciales efectos dependen de las formas, matices e intensidades que alcance la financiarización en los distintos contextos nacionales. A su vez, esta modalidad de intervención social da cuenta de una parte del proceso de financiarización que afecta a la asistencia social, pero que también la excede y repercute sobre otros ámbitos de la política social que no constituyeron nuestro objeto de estudio, por caso, las reformas de las prestaciones sociales contributivas y no contributivas o las políticas de crédito hipotecario.

Las *políticas sociales de endeudamiento* tienen complejas repercusiones institucionales, morales y performativas. No sólo expanden las fronteras financieras hacia nuevos territorios sociales, sino que impulsan profundas transformaciones en los modelos de gestión de las políticas asistenciales, modifican las dinámicas de las agencias socio-asistenciales y generan nuevas modalidades de relación entre el Estado y sus ciudadanos. Es por eso que el escenario presentado por la financiarización de la política asistencial requiere de nuevos enfoques que sean capaces de captar sus principales tendencias y dar cuenta de sus numerosos efectos. Las *políticas sociales de endeudamiento* no pueden ser leídas desde las categorías de análisis de los estudios de políticas sociales porque no responden a las lógicas clásicas de ese tipo de políticas. Esta modalidad de intervención reformula algunos de los problemas fundamentales de las políticas asistenciales y supera las tensiones dicotómicas entre: a) modelos focalizados y universales; b) sujetos activos y pasivos de la política social; y c) mercantilización y desmercantilización del bienestar.

En primer lugar, las *políticas sociales de endeudamiento* introducen cambios en el diseño y gestión de la política asistencial. El entrelazamiento con el mundo financiero no se agota en la incorporación de dispositivos financieros como herramientas programáticas, sino que también

repercute sobre el establecimiento de los objetivos, metas e indicadores de las políticas. En este sentido, la financiarización genera innovaciones en los criterios de elegibilidad y evaluación clásicos de los programas sociales que escapan a la dicotomía entre los modelos focalizados y los universales. Las *políticas sociales de endeudamiento* no son intervenciones focalizadas dado que están orientadas a una población objetivo amplia –los sectores populares sin acceso al mercado financiero formal– y no imponen criterios estrictos de selectividad como, por ejemplo, los certificados de pobreza o pertenencia a grupos objetivo estrictamente definidos –por caso, jefes de hogar desocupados o jóvenes con dificultades de inserción laboral. Tampoco se trata de políticas universales ya que están orientados a personas de sectores populares que, a pesar de no tener un empleo formal, puedan demostrar capacidad y voluntad de pago. Al tratarse de programas de créditos para los sectores populares, las *políticas sociales de endeudamiento* superan la tensión entre la focalización y la universalización en cuanto llegan a sectores poblaciones con carencias específicas, pero no se circunscriben a situaciones de pobreza estructural.

En segundo lugar, las *políticas sociales de endeudamiento* presentan una alternativa a la dicotomía entre políticas activas y políticas pasivas. El reemplazo de los subsidios y las transferencias condicionadas por la provisión de créditos suele ser reconocido como una virtud, tanto por conservadores como progresistas. Por un lado, las transferencias monetarias –ya sea en forma de subsidio directo o con contraprestación– son sistemáticamente desacreditadas por considerarlas una pieza fundamental del armado de redes políticas territoriales basadas en el clientelismo y el prebendarismo. Por el otro, los programas sociales suelen ser criticados por su carácter asistencialista y por el costo que le generan al Estado. A diferencia de las otras herramientas programáticas, el crédito es un canal que permite extender el alcance de la asistencia y disminuir el costo ya que los destinatarios deben devolver el dinero percibido con intereses, el cual es nuevamente desembolsado. Al tratarse de programas de crédito, usualmente combinados con talleres de educación financiera, estas políticas suponen destinatarios activos que sean capaces de gestionar productos y servicios financieros. Los destinatarios son interpelados en su calidad de individuos y son exhortados a responsabilizarse por los costos del programa y los riesgos asociados al endeudamiento. Los destinatarios son sujetos financieramente activos, pero no se les exige una participación activa en actividades programáticas ni se les impone condicionalidades como en los programas de transferencia condicionada. Asimismo, se implementan numerosas técnicas de control para normalizar el comportamiento económico-financiero de los destinatarios y garantizar

el recobro de los créditos, lo cual implica imponer distintos grados de restricción a los márgenes de maniobra de los destinatarios.

Por último, las *políticas sociales de endeudamiento* imprimen un nuevo matiz a los procesos de des/mercantilización de la política social. En tiempos de financiarización, estos procesos ya no se relacionan únicamente con los grados de protección social asociados con el empleo formal o los pisos de bienestar garantizados por el Estado, independientemente de la condición laboral. Bajo el prisma de la financiarización, la mercantilización de la política socio-asistencial se acopla a las dinámicas generadas por las nuevas modalidades de imbricación entre las finanzas y la provisión de bienestar. El pasaje de la figura del Estado como garante del acceso de los sectores populares a los mercados crediticios –efectuado vía transferencias condicionadas– a la figura del Estado como acreedor de los destinatarios –a través de las *políticas sociales de endeudamiento*– imprime un matiz financierizado y ambiguo a la mercantilización. La incorporación de objetivos, metas e instrumentos financieros a las políticas socio-asistenciales intensifica los grados de vinculación entre los destinatarios y los mercados financieros. Esto sucede, principalmente, por la consolidación de la agenda de la inclusión financiera y el rol protagónico que adquiere el crédito como mecanismo de acceso al bienestar, lo cual impulsa la incorporación de amplios segmentos de los sectores populares a los mercados financieros; es decir, mercantiliza. Pero, al mismo tiempo, la agenda de la inclusión financiera promueve una “democratización” de las finanzas y busca garantizar el acceso a los servicios financieros de personas sin empleo formales o garantías reales. Al habilitar el acceso a pesar de la condición sociolaboral, las *políticas sociales de endeudamiento* tienen un carácter desmercantilizador. Lo destacable es que, a pesar de su ambigüedad, ambas tendencias intensifican el entrelazamiento de la asistencia social y los mercados financieros en cuanto promueven la incorporación masiva de los sectores populares al complejo financiero-bancario.

La tesis representa entonces un primer paso en el abordaje del complejo fenómeno de la financiarización de los sistemas de bienestar. A lo largo de sus páginas, da cuenta de un proceso de mediano plazo, lento, gradual e incremental que, con sus marchas y contramarchas, moldeó una fisionomía más compleja de la cara asistencial del Estado argentino. Si bien los hallazgos se refieren exclusivamente al caso argentino, las *políticas sociales de endeudamiento* no son un caso endémico del país. Por el contrario, esta investigación contribuye a expandir los abordajes sobre los procesos de financiarización de los Estados de Bienestar en América Latina, mostrando la



necesidad de profundizar el análisis de la implicancia de la consolidación de las agencias socio-asistenciales como acreedoras de los sectores más desprotegidos. Asimismo, la financiarización es una *obra en progreso* que dista mucho de ser un proceso homogéneo, unívoco y culminado, sino que su devenir y sus efectos potenciales abren nuevas preguntas y líneas de investigación. En consonancia, nuestra investigación posdoctoral profundizará en algunos interrogantes planteados en la tesis y avanzará en la indagación de otras dimensiones del fenómeno.

En primer lugar, la etapización que propusimos establece una fecha de corte que no responde a las dinámicas del proceso analizado, sino a la necesidad de fijar un límite al fenómeno bajo observación en función de las condiciones de producción de esta investigación enmarcada en una beca doctoral CONICET. El cierre de la última etapa coincide con el fin del mandato presidencial de Mauricio Macri, pero esto no significa que el cambio de gobierno implique el comienzo de una nueva etapa. Por el contrario, tal como planteamos anteriormente, las dinámicas de la financiarización de la política socio-asistencial no están necesariamente acopladas a los cambios de gobierno. De hecho, los hitos más relevantes de este proceso no coinciden con las transiciones políticas o las coyunturas críticas, sino que responden a cuestiones vinculadas al nexo entre la asistencia social –con sus paradigmas de bienestar, agencias estatales, culturas institucionales, trayectorias políticas y actores extra estatales– y las finanzas –con sus saberes, sentidos, lógicas, expertos e instrumentos–. Por ello, queda abierta la pregunta sobre cómo evolucionará la financiarización de la política asistencial en los próximos años. En particular, cabe preguntarse si la financiarización bajará, mantendrá o aumentará su ritmo y si, durante el gobierno de Alberto Fernández, se generarán las condiciones para un salto de etapa.

En segundo lugar, la coyuntura establecida por la pandemia de COVID-19 irrumpió de forma inesperada y precipitada, presentando un escenario inédito tanto para la comunidad internacional como para los Estados Nacionales. En Argentina, el confinamiento extendido y el consiguiente cese de una parte considerable de las actividades económicas evidenciaron el alarmante estado de la economía nacional. La pandemia profundizó la tendencia a la recesión económica y golpeó duramente a un Estado Nacional cuya capacidad de respuesta se vio amenazada por el déficit fiscal, las restricciones externas y los altos niveles de endeudamiento heredados. Pero, al mismo tiempo, visibilizó las profundas consecuencias de la persistencia de la pobreza y desprotección social en un país con altas tasas de desempleo e informalidad y precariedad laboral. Las respuestas del Estado para responder a las demandas y necesidades

sociales en un escenario complejo, inédito e inestable son un aspecto fundamental para cualquier agenda de investigación interesada en las modalidades de intervención social del Estado.

Además, las respuestas del Estado argentino a estas problemáticas acuciantes siguieron la tendencia identificada en la tesis, esto es, la combinación de transferencias monetarias con una creciente variedad programas que recurren a dispositivos financieros. Por un lado, se lanzó el Ingreso Familiar de Emergencia que consistió en una serie de transferencias monetarias para los trabajadores de la economía informal cuyos ingresos se vieron disminuidos o interrumpidos por el cese de la actividad económica. Por el otro, el Estado lanzó programas de crédito tanto para solventar el pago de salarios de empresas como para monotributistas. A su vez, la pandemia agravó algunas de las consecuencias de la financiarización de la política asistencial, por caso, su colateralización. Frente a la caída generalizada del ingreso de los sectores populares, el Ejecutivo Nacional dispuso la suspensión temporal del cobro de las cuotas de los préstamos otorgados por ANSES. Luego, con la apertura paulatina de las actividades económicas, se reanudó el cobro de las cuotas, pero se dispuso una baja en la tasa de interés y una condonación generalizada de los intereses generados durante la suspensión de las cuotas entre enero y noviembre de 2020. En este sentido, es preciso analizar las distintas modalidades de interrelación entre las intervenciones sociales del Estado y el mundo de las finanzas que, en una coyuntura extraordinaria, superaron el ámbito estricto de las políticas asistenciales y alcanzaron a distintos grupos poblacionales.

Por último, la tesis adoptó una perspectiva relacional para captar las transformaciones de las políticas asistenciales, entendiéndolas como dispositivos que median la relación entre el Estado y sus destinatarios. Pero los efectos de la financiarización trascienden las fronteras de las agencias socio-asistenciales y afectan, de diversas formas, a los destinatarios. Si bien dimos cuenta de determinados efectos programáticos de la financiarización que los afectan, es necesario avanzar en un análisis de otros aspectos de esta problemática. En esa línea, sería interesante explorar los posibles fenómenos de colectivización y politización que pueden establecerse en torno a las políticas de endeudamiento entre los ciudadanos y el Estado. Las *políticas sociales de endeudamiento* establecen una *relación de deuda* entre el Estado y el ciudadano con un marcado carácter individualizante; sin embargo, los destinatarios-deudores pueden politizar su situación y generar procesos de acción colectiva estructuradas en torno a su condición común de deudores. Por ejemplo, en Chile, las revueltas de estudiantes universitarios y la construcción del Movimiento Estudiantil tienen, entre otras reivindicaciones, la demanda por una educación pública y gratuita

en un país en el cual el elevado costo de la formación universitaria pone a una parte considerable de los estudiantes en la necesidad de endeudarse para poder costearla. En Argentina, se generaron procesos de politización y colectivización en el marco de la crisis del 2001 en la cual surgieron colectivos de ahorristas y deudores hipotecarios afectados por la salida de la convertibilidad (Luzzi, 2017). Más recientemente, los deudores hipotecarios con créditos UVA, contraídos durante la gestión Cambiemos, comenzaron un proceso de organización para defender sus derechos. En los primeros meses de la pandemia, lograron que el Ejecutivo Nacional intervenga en esta problemática y sancione un decreto con medidas específicas para este colectivo de deudores, tales como el congelamiento de las cuotas, planes de refinanciación sin costos ni penalidades y la suspensión de las ejecuciones hipotecarias judiciales o extra judiciales.

Estas preguntas, junto a inquietudes que emergieron a lo largo del proceso de investigación y otras que surgen de la imprevisibilidad de las coyunturas, sientan las bases de una agenda de investigación que apunta a desenredar el complejo entramado que une a los Estados de Bienestar, el complejo financiero-bancario y los sectores populares en las sociedades contemporáneas. La deuda, cuya ubicuidad motivó esta tesis, es una de las puntas a tirar para desarmar esta madeja en la cual el Estado y los sectores populares se entrelazan con los mercados financieros, la asistencia social se mezcla con los dispositivos financieros y la inclusión social se entrelaza con el endeudamiento.

## Referencias Bibliográficas

- Abramovich, V. (2004). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Derechos y Desarrollo en América Latina: Una Reunión de Trabajo*, CEPAL. Santiago de Chile.
- Abramovich, V., & Courtis, C. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.
- Abramovich, V., & Pautassi, L. (2006). Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos. *Jornadas Justicia y Derechos Humanos: políticas públicas para la construcción de ciudadanía.*, UNESCO. Buenos Aires.
- Acuña, C., Kessler, G., & Repetto, F. (2002). *Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: Cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social*. Buenos Aires: CLASPO.
- Adelantado, J., Noguera, J., Ramblay, X., & Saez, L. (1998). *Las relaciones entre estructura y política sociales : una propuesta teorica*. Vol. 60, pp. 123–156.
- Aitken, R. (2007). *Performing Capital. Toward a Cultural Economy of Popular and Global Finance*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Alonso, G. V., & Di Costa, V. (2015). Más allá del principio contributivo: cambios y continuidades en la política social argentina, 2003-2011. *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, 33(97), 31–62.
- Álvarez Leguizamón, S. (2001). *Los cambios operados en la concepciones de gestión de programas sociales a partir del financiamiento internacional*. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, CLAD. Buenos Aires.
- Álvarez Leguizamón, S., Arias, A., & Muñiz Terra, L. (2016). *Estudios sobre la estructura social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: CLACSO - CODESOC - PISAC.
- Andrenacci, L. (2002). *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones Al Margen.
- Andrenacci, L., & Falappa, F. (2009). *La política social de la Argentina democrática*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento y Biblioteca Nacional.
- Andrenacci, L., & Soldano, D. (2005). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En L. Andrenacci & D. Soldano (Eds.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp. 17–79). Buenos Aires: Prometeo.
- Anria, S., & Vommaro, G. (2020). En Argentina, un “giro a la derecha” que no fue y el improbable regreso del peronismo de centro-izquierda. *Más poder local*, 40, 6–10.
- Arakaki, A. (2011). La pobreza en Argentina 1974-2006. Construcción y análisis de la información. *Documentto de trabajo N° 15*, CPED. Buenos Aires.

- Arango Rivadeneira, R. (2009). La perspectiva de las necesidades basadas en derechos. En P. E. González Monguí (Ed.), *Derechos sociales, económicos y culturales* (pp. 123–141). Bogotá: Editorial Kimpres.
- Arcidiácono, P. (2012). *La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Biblos.
- Arcidiácono, P., & Bermúdez, Á. (2015). Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales. El boom de las cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, 7, 3–36.
- Arcidiácono, P., & Bermúdez, Á. (2018a). ¿Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturales del cooperativismo bajo programas. *Ciudadanías*, 2, 83–111.
- Arcidiácono, P., & Bermúdez, Á. (2018b). Del “Ellas Hacen” al “Hacemos Futuro”: Descolectivización como impronta de los programas sociales. *Revista de Políticas Sociales*, 5(6), 65–72.
- Arcidiácono, P., & Bermúdez, Á. (2020). “Marcas de gestión” de la Alianza Cambiemos en Argentina. La agenda de las transferencias de ingresos. *Laboratorio*, 30, 16–40.
- Arcidiácono, P., & Gamallo, G. (2010). La desmercantilización del bienestar Reflexiones críticas sobre la justiciabilidad de los derechos. *Revista Aportes Andinos*, 27.
- Arcidiácono, P., & Gamallo, G. (2017). La justiciabilidad de los derechos humanos. Una lectura en clave de los problemas clásicos de la política social. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 50(1).
- Arcidiácono, P., Kalpschtrej, K., & Bermúdez, Á. (2014). ¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado?: El Programa Argentina Trabaja. *Trabajo y sociedad*, 22, 341–356.
- Arcidiácono, P., Pautassi, L., & Zibecchi, C. (2010). La experiencia comparada en materia de “clasificación” de desempleados y destinatarios de programas de transferencias de ingresos condicionadas. *Trabajo y Sociedad*, XIII(14), 1–15.
- Arditi, B. (2009). El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal? *Ciências Sociais Unisinos*, 45(3), 232–246.
- Auyero, J. (1997). *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Buenos Aires: Losada.
- Bandelj, N. (2012). Relational work and economic sociology. *Politics & Society*, 40(2), 175–201.
- Barba Solano, C., Ordóñez Barba, G., & Valencia Lomelí, E. (2009). *Más allá de la pobreza: regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Barberena, M., & Montaña, C. (2003). *Consideraciones sobre Políticas alimentarias*. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación de la CTA.

- Barbetti, P. A. (2015). Autoempleo y micro-empresarios juveniles: una caracterización de las actuales políticas laborales y sociales orientadas a su promoción. *12° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, ASET. Buenos Aires.
- Barbetti, P. A. (2016). Programas de autoempleo y de promoción de micro-empresarios para jóvenes. El caso del Programa de Promoción del Empleo Independiente en la Provincia del Chaco. En C. Jacinto (Ed.), *Protección social y formación para el trabajo de jóvenes en la Argentina reciente. Entramados, alcances y tensiones* (pp. 141-160). Buenos Aires: IDES.
- Barreto, M. Á. (2017). Retorno de la mercantilización de la vivienda social en la Argentina. Mirada comparada con periodos recientes. *Revista Pensum*, 3, 73–91.
- Bastidas Delgado, O., & Richer, M. (2001). Economía social y economía solidaria: intento de definición. *Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social*, 1(1), 1–27.
- Bateman, M. (2010). *Why Doesn't Microfinance Work? The destructive rise of local neoliberalism*. Londres: Zed Books.
- Bateman, M., Blankenburg, S., & Kozul-Wright, R. (2019). *The Rise and Fall of Global Microcredit. Development, Debt and Disillusion*. Nueva York: Routledge.
- Bateman, M., & Chang, H.-J. (2012). Microfinance and the Illusion of Development: From Hubris to Nemesis in Thirty Years. *World Economic Review*, 2012(1), 13–36.
- Beccaria, L. (2007). El mercado de trabajo luego de la crisis. Avances y desafíos. En B. Kosacoff (Ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007* (pp. 357–394). Buenos Aires: Naciones Unidas.
- Beck, T., Demirgüç-Kunt, A., & Levine, R. (2007). Finance, inequality and the poor. *Journal of Economic Growth*, 12(1), 27–49.
- Bekerman, M., & Rodríguez, S. (2007). Políticas productivas para sectores carenciados: Microcréditos en Argentina. *Desarrollo Económico*, 47(185), 95–118.
- Beltramino, S., Levín, S. A., & Repetto, F. (2003). Políticas sociales y derechos sociales en la Argentina: breve historia de un retroceso. *Socialis: Revistas latinoamericana de política social*, 7, 53–83.
- Benza, G. (2016). La estructura de clases Argentina durante la década 2002-2013. En G. Kessler (Ed.), *La sociedad Argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura* (pp. 112–138). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Benza, G., Aquino, M. de la P., Arancio, M., González Durán, J., Nougues, T., & Stramucci, E. (2019). Regímenes de bienestar de nivel subnacional en Argentina. Aportes metodológicos para su medición Gabriela. *13° Jornadas de Sociología de la UBA*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Bercovich, N. (2004). Desarrollo Productivo. *CEPAL - SERIE Desarrollo Productivo*, 150, 1–63.
- Berger, G., Darmohraj, A., & |. (2016). FIS Empresa Social. Emprendedorismo e Inversión Social. Caso de estudio. *Documento de Trabajo*, Centro de Innovación Social, Universidad de San Andrés. Buenos Aires.

- Berndt, C., & Wirth, M. (2018). Market , metrics , morals : The Social Impact Bond as an emerging social policy instrument : The Social Impact Bond as an Emerging Social Poli. *Geoforum*, 90, 27–35.
- Bertola, G., Disney, R., & Grant, C. (2006). *The Economics of consumer credit*. Massachusetts: The MIT Press.
- Bertranou, F., & Paz, J. (2007). *Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina*. Buenos Aires: Oficina Internacional del Trabajo.
- Bialakowsky, A., Sasín, M., Nougués, T., & Zapico, M. (2017). ¿Teorías sin teoría? Tras las huellas del primer pragmatismo. *Miríada*, 9(13), 15–44.
- Bishop, M., & Green, M. (2008). *Philanthrocapitalism: How giving can save the world*. Nueva York: Bloomsbury Press.
- Blowfield, M., & Dolan, C. S. (2014). Business as a development agent: evidence of possibility and improbability. *Third World Quarterly*, 35(1), 22–42.
- Bonvecchi, A. (2008). Políticas sociales subnacionales en países federales: Argentina en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, 48(190/191), 307–339.
- Bonvecchi, A., & Smulovitz, C. (2008). Atender necesidades, crear oportunidades o garantizar derechos. Visiones sobre la política social. *Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N°*, Banco Mundial. Buenos Aires.
- Bornstein, D. (1997). *The Price of a Dream. The Story of the Crameen Bank and the Idea That is Helping the Poor to Change Their Lives*. Chicago: Chicago University Press.
- Brigg, M. (2001). Empowering NGOs: The Microcredit Movement through Foucault's Notion of Dispositif. *Alternatives*, 26(3), 233–258.
- Bröckling, U. (2015). *El Self emprendedor. Sociología de una forma de subjetivación*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad alberto Hurtado.
- Brown. (2016). *Sistema de Protección social y Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. El "paradigma de activación " en Argentina 2003-2013*. Tesis para optar al título de Magíster en Ciencias Sociales del Trabajo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Brown, C. (2008). Inequality, consumer credit and the saving puzzle. En *Inequality, Consumer Credit and the Saving Puzzle*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Callon, M. (2007). What Does it Mean to Say that Economics is Performative? En D. Mackenzie, F. Muniesa, & L. Siu (Eds.), *Do Economists Make Markets? On the Performative of Economics* (pp. 311–357). Princeton: Princeton University Press.
- Callon, M. (2008). Los mercados y la performatividad de las ciencias económicas. *Apuntes de Investigación del CECYP*, 14, 11–68.
- Canelo, P. (2019). *¿Cambiamos? La batalla cultural por el sentido común de los argentinos*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Capoccia, G. (2016). When Do Institutions “Bite”? Historical Institutionalism and the Politics of Institutional Change. *Comparative Political Studies*, 49(8), 1095–1127.
- Cardozo, L. G. (2015). Políticas socioproductivas en Argentina de post-crisis: ¿las políticas de economía social como articuladoras a escala regional? *Cardinalis*, 3(4), 14–39.
- Carrasco, M., & Pautassi, L. (2015). Diez años del “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria” en Argentina. Una aproximación desde el enfoque de derechos. *De Prácticas y Discursos*, 4(5), 1–22.
- 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), 349–378.
- Cena, R. B. (2014). Enfoque de derechos humanos en las políticas sociales: Asignación universal por hijo para la protección social y derechos económicos y culturales en debate. *Publicación de la Red Universitaria de Derechos Humanos y Democratización para América Latina*, 3(4), 31–49.
- Chena, P. I. (2017). La economía popular y sus relaciones fundantes. En E. Pérsico, F. Navarro, M. Navarro, A. Geandet, A. Roig, & P. I. Chena (Eds.), *Economía Popular. Los desafíos del trabajo sin patrón* (pp. 19–40). Buenos Aires: Colihue.
- Chiapello, E. (2015). Financialisation of Valuation. *Human Studies*, 38(1), 13–35.
- Chiapello, E., & Knoll, L. (2020). Social Finance and Impact Investing. Governing Welfare in the Era of Financialization. *Historical Social Research*, 45(3), 7–30.
- Chibba, M. (2009). Financial inclusion, poverty reduction and the millennium development goals. *European Journal of Development Research*, 21, 213–230.
- Chidiak, M., & 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, 5–11
- Cibils, A., & Ludueña, A. (2015). “Inclusión financiera”, política social y financierización de sectores populares en Argentina desde 2015. X Jornadas de Sociología “Escenarios recientes en América Latina: democracia, derechos y derechas”, Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.
- Ciulli, V. (2013). El papel de las políticas de economía social en la matriz socio-asistencial argentina. *Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, VIII(15), 31–63.
- 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.
- Conran, J., & Thelen, K. (2016). Institutional Change. En O. Fioretos, T. Falleti, & A. Sheingate (Eds.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Coraggio, J. L. (2011). El papel de la Economía Social y Solidaria en la Estrategia de Inclusión Social. *Revista Decisio*, 29, 23–31.



- Coraggio, J. L. (2012). La Economía Social y Solidaria (ESS) en América Latina. En A. Guillén & M. Phélan (Eds.), *Construyendo el Buen Vivir* (pp. 236–256). Cuenca: Universidad de Cuenca/PYDLOS.
- 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), 11–24.
- Cortés, R., & Kessler, G. (2013). Políticas, ideas y expertos en la cuestión social de la Argentina democrática (1983-2012). *Revista de Indias*, LXXIII(257), 239–264.
- Costa, M. I., Curcio, J., & Grushka, C. (2014). La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012). En C. Danani & S. Hintze (Eds.), *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina* (pp. 17–66). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento y Biblioteca Nacional.
- Costa, M. I., & Hintze, S. (2014). Capacidad protectora de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de su implementación. En *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina* (pp. 243–280). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento y Biblioteca Nacional.
- Crisci, Y., & Rada Schultze, F. (2014). Alcances y límites de la política estatal en la economía social y solidaria. Análisis de dos emprendimientos productivos. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 3(6), 207–222.
- Crouzel, R. (2009). *¿Por qué las microfinanzas no se desarrollan con más éxito en Argentina?* Recuperado de <http://www.portalmicrofinanzas.org/p/site/s//template.rc/1.9.40520>
- Cuattromo, L. (2010). *Los emprendimientos del Plan Manos a la Obra . “Una suma de esfuerzos y voluntades”. Análisis de experiencias financiadas durante el período 2003-2005*. Tesis para optar al título de Magister en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales, FLACSO Argentina. Buenos Aires.
- Cull, R., Ehrbeck, T., & Holle, N. (2014). Financial inclusion and development: Recent impact evidence. *Focus Note*, 92, 1–12.
- Danani, C. (2013). El sistema de protección social argentino entre 2002 Y 2013: Buscando el modelo que nunca tuco. *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 22, 1–21.
- Danani, C. (2016). Las políticas públicas del área de desarrollo social durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. *Análisis*, N°12, 1–26.
- Danani, C., & Hintze, S. (2011). *Protecciones y desprotecciones (I): la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento y Biblioteca Nacional.
- Danani, C., & Hintze, S. (2019). *Protecciones y Desprotecciones III. La seguridad social en el nivel territorial. Argentina, 2003-2015*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento y Biblioteca Nacional.

- Davis, A., & Walsh, D. (2017). Distinguishing Financialization from Neoliberalism. *Theory Culture & Society*, 34, 27–51.
- Deacon, B. (1999). Social Policy in a Global Context. En *Inequality, Globalization and World Politics* (pp. 211–247). Oxford: Oxford University Press.
- Del Cueto, C., & Luzzi, M. (2015). Salir a comprar. El consumo y la estructura social en la Argentina reciente. En G. Kessler (Ed.), *La sociedad argentina hoy: radiografía de una nueva estructura* (pp. 209–231). Buenos Aires: Siglo XXI y Fundación OSDE.
- Del Valle, A. (2010). Comparando regímenes de bienestar en América Latina. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 88, 61–76.
- Dettano, A., Sordini, M. V., & 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), 276–292.
- Deux Marzi, M. V., Hintze, S., & Vázquez, G. A. (2020). Argentina: políticas y organizaciones de Economía Social y Solidaria en la pandemia. *Otra Economía*, 13(24), 201–215.
- Deville, J. (2015). *Lived Economies of Default. Consumer Credit, Debt Collection and the Capture of Affect*. Nueva York: Routledge.
- Doudtchitzky, S., & 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, 133–150.
- Dowling, E. (2017). In the wake of austerity: social impact bonds and the financialisation of the welfare state in Britain. *New Political Economy*, 22(3), 294–310.
- Eger, T. J., & Damo, A. S. (2014). Money and morality in the Bolsa Família. *Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology*, 11(1), 250–284.
- Elyachar, J. (2002). Empowerment Money: The Culture in Egypt. *Public Culture*, 14(3), 493–513.
- Elyachar, J. (2005). *Markets of Dispossession. NGOs, Economic development and the State in Cairo*. Durham: Duke University Press.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Edicions Alfons El Magnánim.
- Esping-Andersen, G. (2011). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Esquivel, V. (2011). La economía del cuidado en America Latina: Poniendo a los cuidados en el centro de la agenda. *Serie Atando cabos, deshaciendo nudos*. Buenos Aires: PNUD.
- Falleti, T., & Mahoney, J. (2015). The comparative sequential method. En J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis* (pp. 211–239). Cambridge: Cambridge University Press.
- Feldfeber, M. (2009). Nuevas y viejas formas de regulación del sistema educativo en Argentina. *Linhas Críticas*, 15(28), 25–43.

- Feldfeber, M., & Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de “nuevo signo”. *Educação & Sociedade*, 32(115), 339–356.
- Fernández, J. P. (2012). La implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” en ámbitos subnacionales. *Documento de Trabajo*, CIPPEC. Buenos Aires.
- Ferrari Mango, C. (2020). Del “desmantelamiento” a la “reconstrucción” desde la política social: el Potenciar Trabajo. *Revista Movimiento*, (24), 97–101.
- Ferrari Mango, C., & Tirenni, J. (2017). La política social en la Argentina tras el cambio de ciclo. Una mirada desde la Seguridad Social y la Asistencia Social. En D. García Delgado (Ed.), *Documento de trabajo N° 5: el neoliberalismo tardío: teoría y praxis*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Ferreya, I. D. (2014). Evaluación de diseño del Programa Nacional de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social en Argentina. *XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, CLAD. Quito.
- Figueiro, P. (2010). Disponer las prácticas. Consumo, crédito y ahorro en un asentamiento del Gran Buenos Aires. *Civitas. Revista de Ciências Sociais*, 10(3), 410–429.
- Filgueira, F. (1999). Entre la espada y la pared: ciudadanía social en América Latina (I y II). *Disponible en <http://henciclopedia.org.uy/autores/Filgueira/prestaciones1.htm>*.
- Fine, B. (2012). Financialization and Social Policy. En P. Utting, S. Razavi, & R. Varghese Buchholz (Eds.), *The Global Crisis and Transformative Social Change* (pp. 103–122). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Fioretos, O., Falleti, T., & Sheingate, A. (2016). *The Oxford Handbook of Historical*. Oxford: Oxford University Press.
- Forni, P., & Castronuovo, L. (2014). *Ni piqueteros ni punteros: organizaciones populares durante el kirchnerismo*. La Plata: EDULP.
- Forni, P., & Nardone, M. (2005). Grupos solidarios de microcrédito y redes sociales: sus implicancias en la generación de capital social en barrios del Gran Buenos Aires. *REDES - Revista hispana para el análisis de redes*, 9(5), 1–25.
- Forni, P., Nougués, T., & Zapico, M. (2020). La Economía Popular como identidad colectiva. El camino a la unidad de los movimientos y organizaciones populares en la Argentina (2011-2019). *Colección*, 31(2), 73–108.
- Foucault, M. (2008). *Tecnologías del yo y otros textos afines*. Buenos Aires: Paidós.
- Fourcade, M., & Healy, K. (2013). Classification situations: Life-chances in the neoliberal era. *Accounting, Organizations and Society*, 38, 559–572.
- Fraser, N. (2009). *Scales of Justice. Reimagining Political Space in a Globalizing World*. Nueva York: Columbia University Press.
- Fridman, D. (2019). *El sueño de vivir sin trabajar: Una sociología del emprendedorismo, la autoayuda financiera y el nuevo individuo del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Fumero, R. M. (2017). ¿Una sociología simétrica de la deuda? Reflexiones a partir del análisis de los créditos de consumo en Chile. Entrevista a José Ossandón. *Papeles de Trabajo*, 11(19), 305–320.
- Fumero, R. M., & Hadad, I. (2017). Más allá del ingreso: lógicas y sentidos del consumo financiarizado. Un estudio de caso. En E. Pérsico, F. Navarro, M. Navarro, A. Geandet, A. Roig, & P. Chena (Eds.), *Economía popular. Los desafíos del trabajo sin patrón*. Buenos Aires: Colihue.
- Gabor, D., & Brooks, S. (2017). The digital revolution in financial inclusion: international development in the fintech era. *New Political Economy*, 22(4), 423–436.
- Gago, V., & Mezzadra, S. (2015). Para una crítica de las operaciones extractivas del capital. Patrón de acumulación y luchas sociales en el tiempo de la financiarización. *Nueva Sociedad*, 255, 38–52.
- Gago, V., & Roig, A. (2019). Las finanzas y las cosas. Una etnografía del endeudamiento popular. En P. Biscay & P. I. Chena (Eds.), *El imperio de las finanzas: Deuda y desigualdad* (pp. 221–237). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Gamallo, G. (2003). La política social de la alianza: el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. *Socialis. Reflexiones Latinoamericanas sobre Política Social*, (7), 79–100.
- Gamallo, G. (2017). *El gobierno de la pobreza en la Argentina de la posconvertibilidad. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación*. Buenos Aires.
- Gandulfo, A., & Rofman, A. (2020). Finanzas Solidarias para el Nuevo Contrato Social. Argentina 2020. En J. Borello, A. García, & L. I. García (Eds.), *Devenir regional en la Argentina: transformaciones de corto y largo plazo en el siglo XXI* (pp. 147–168). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento y Biblioteca Nacional.
- García Delgado, D. (1997). La Reforma del Estado en la Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 8.
- García, I. L. (2019). De “ingreso social con trabajo” a “hacemos futuro”. Políticas públicas de Estado que impulsaron la inclusión social desde las cooperativas de trabajo. *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, (35), 63–82.
- Gerba, E., & Schelkle, W. (2013). The finance-welfare state nexus. *ACES Cases*, 1, 1–51.
- Ghosh, J. (2012). Microfinance and the challenge of financial inclusion for development. *Annual Conference of The Central Bank of Argentina*, 37, 1–17.
- Giorgi, G. I. (2014). *Modos de acceso y circulación por el Gobierno Nacional. Perfiles, sociabilidades y redes sociopolíticas y religiosas de los cuadros de gobierno de Desarrollo Social de la Nación. Argentina, 1994-2011*. Tesis para optar al título de Magíster en Ciencias Sociales del Trabajo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Golbert, L. (2004). ¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. *CEPAL - SERIE Políticas Sociales*, 84. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.

- Goldberg, L., & Lo Vuolo, R. (2005). *La reforma de la reforma: un nuevo sistema previsional para la Argentina. Documento de Trabajo N°45*, CIEPP. Buenos Aires.
- González López, F. (2015). Where are the Consumers? *Cultural Studies*, 29(5–6), 1–26.
- González López, F. (2018). Crédito, deuda y gubernamentalidad financiera en Chile. *Revista Mexicana de Sociología*, 80(4), 881–908.
- Goren, N. (2005). “Plan Nacional Manos a la Obra”. ¿Promoviendo el desarrollo local o asistiendo a la pobreza? *7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, ASET. Buenos Aires.
- Goren, N. (2011). La Asignación Universal por Hijo. ¿Conquista de nuevos derechos? ¿Viejas o nuevas identidades femeninas? *10° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, ASET. Buenos Aires.
- Grassi, E. (2012). Política sociolaboral en la Argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades. *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, I–II(135–136), 185–198.
- Grassi, E., Hintze, S., & Neufeld, M. R. (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Grup Sophia. (2003). *Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa Urbana*. Buenos Aires. Disponible en: <https://www.findevgateway.org/sites/default/files/publications/files/mfg-es-documento-argentina-programa-nacional-de-apoyo-a-la-microempresa-urbana-2-2003.pdf>
- Hadad, I. (2019). La construcción social y técnica de la deuda morosa. *Revista Mexicana de Sociología*, 81(1), 89–115.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275–296.
- Hall, P., & Taylor, R. (1996). Political Science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44, 936–957.
- Han, C. (2012). *Life in Debt. Times of Care and Violence in Neoliberal Chile*. Berkeley: University of California Press.
- Haney, L. (2002). *Inventing the needy. Gender and the Politics of Welfare in Hungary*. Berkeley: University of California Press.
- Hastings, J. S., Madrian, B. C., & Skimmyhorn, W. L. (2013). Financial literacy, financial education, and economic outcomes. *Annual Review of Economics*, 5, 347–373.
- Hemerijck, A. (2012). Two or three waves of welfare state transformation? En N. Morel, B. Palier, & J. Palme (Eds.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges* (pp. 33–60). Bristol: The Policy Press.
- Hintze, S. (2007). Políticas sociales argentinas 1990-2006. En M. Vuotto (Ed.), *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*. Buenos Aires: Prometeo.
- Hintze, S. (2018). Políticas , asociatividad y autogestión en la Argentina post 2015. El punto de vista de los sujetos. *Otra Economía*, 2(20), 136–155.

- Hopp, M. V. (2010). Trabajo e integración social en las políticas de desarrollo socio-productivo en la Argentina (2003-2008). *Documentos de Jóvenes Investigadores N° 25*, Instituto de Investigaciones Gino Germani. Buenos Aires.
- Hopp, M. V. (2016). Potencialidades y límites del programa Argentina Trabaja en dos barrios populares del conurbano bonaerense. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, (27), 7–35.
- Hopp, M. V. (2017). Transformaciones en las políticas sociales de promoción de la economía social y del trabajo en la economía popular en la Argentina actual. *Cartografías del Sur. Revista de Ciencias, Artes y Tecnología*, 6, 19–41.
- Hopp, M. V. (2018). De la promoción del trabajo cooperativo al salario social complementario. Transformaciones en la transferencia de ingresos por trabajo en la Argentina. *Revista Ciudadánías*, 2, 113–142.
- Hopp, M. V., & Lijterman, E. (2019). Trabajo, derechos sociales y protección social en Argentina de la reconstrucción neoliberal. *Revista Katálysis*, 22(1), 66–79.
- Hornes, M. (2015). Controversias en torno a la construcción pública del dinero. *Cuadernos de antropología social*, (42), 55–71.
- Hornes, M. (2016). Entre condiciones expertas y negociaciones prácticas: la generización del dinero proveniente de las transferencias monetarias condicionadas. *Horizontes Antropológicos*, 22(45), 77–104.
- Hudson, J. P. (2018). Políticas públicas de promoción de la autogestión cooperativa de la Alianza Cambiemos. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 8(15), 173–205.
- INDEC. (1984). La pobreza en Argentina. *Colección Estudios* Buenos Aires: INDEC.
- Isuani, E. A. (2009). El Estado de Bienestar argentino: un rígido bien durable. *Politikós*, 12, 35–72.
- Iucci, M. (2010). Promoción de la inclusión social a través de programas sociales: Los casos del “Banco Popular de la Buena Fe” y “Argentina trabaja”. *Revista de estudios regionales y mercado de trabajo*, (6), 263–282.
- Jacinto, C. (2016). De los derechos a las garantías en las transiciones de los jóvenes al empleo. Alcances y límites de las tramas entre educación secundaria, formación para el trabajo y protección social. En C. Jacinto (Ed.), *Protección social y formación para el trabajo de jóvenes en la Argentina reciente. Entramados, alcances y tensiones* (pp. 3–24). Buenos Aires: IDES.
- Jenson, J. (2012). Redesigning citizenship regimes after neoliberalism: Moving towards social investment. En N. Morel, B. Palier, & J. Palme (Eds.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges* (pp. 61–90). Bristol: The Policy Press.
- Jiménez Castillo, M. A. (2015). Minimalism and microfinance: chronicle of an announced collapse. *Argos*, 32(63), 103–123.

- Jones, C. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Duxbury Press.
- Jorgensen, S., Grosh, M., & Schacter, M. (1992). *Bolivia Answer to Poverty, Economic Crisis, and Adjustment. The Emergency Social Fund*. Washington: The World Bank.
- Karim, L. (2011). *Microfinance and its Discontents. Women in Debt in Bangladesh*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Kirchner, A. (2007). *La Bisagra. Políticas sociales en acción*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación Argentina.
- Knorr Cetina, K., & Preda, A. (2006). *The Sociology of Financial Markets*. Oxford: Oxford University Press.
- Koberwein, A. (2010). *Producción de valor en un programa de microcréditos. De la reducción del riesgo financiero a la adhesión política*. Tesis para optar al título de Doctor en Antropología, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Koberwein, A. (2011). El mito del crédito para los pobres: el mito-crédito. Análisis de la producción de una ‘nueva’ forma para erradicar la pobreza. *Revista del Museo de Antropología*, 4, 283–294.
- Koberwein, A. (2012). *Microcrédito, relaciones personalizadas, economía y política. El crédito para los pobres, de Bangladesh a la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.
- Krmpotic, C. S. (1999). *El concepto de necesidad y políticas de bienestar. Una lectura comparada de Heller, Sen y el G.P.I.D.* Buenos Aires: Espacio Editorial.
- La Ruffa, G. (2019). Evolución y financiamiento de la previsión social en Argentina. *Documento de Trabajo*, ASAP. Buenos Aires.
- Langley, P. (2008). *The Everyday Life of Global Finance*. Oxford University Press.
- Lavinas, L. (2013). *Anti-Poverty Schemes Instead of Social Protection*. Berlín.
- Lavinas, L. (2014). La asistencia social en el siglo XXI. *New Left Review* 84, ene-feb, 7–48.
- Lavinas, L. (2015). La financierización de la política social: el caso brasileño. *Sin Permiso*. Disponible en: <https://www.sinpermiso.info/textos/la-financierizacion-de-la-politica-social-el-caso-brasileno>
- Lavinas, L. (2017). The takeover of social policy by financialization: The Brazilian paradox. En *The Takeover of Social Policy by Financialization: The Brazilian Paradox*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Lavinas, L., Ferraz, C., & Veiga, A. (2010). Inclusão financeira, crédito e desenvolvimento: que papel uma renda básica pode jogar nesse processo? *13º Congresso Internacional da rede mundial da renda básica*, FEA USP. San Pablo.
- Lazarus, J., & Lacan, L. (2018). Toward a relational sociology of credit: an exploration of the French literature. *Socio-Economic Review*, 0(0), 1–23.
- Lazzarato, M. (2013). *La fábrica del hombre endeudado. Ensayo sobre la condición neoliberal*. Buenos Aires: Amorrortu.

- Litman, L. (s/f). *La construcción del microcrédito como política pública: de las “organizaciones pioneras” al Programa Nacional*.
- Llobet, V., & Milanich, N. (2014). La maternidad y las mujeres de sectores populares en las Transferencias Condicionadas de Ingresos. Un aporte al debate sobre el cuidado y las relaciones de género. *Zona Franca*, 22(23), 58–69.
- Lo Vuolo, R., Pautassi, L., Barbeito, A., & Rodríguez Enríquez, C. (1999). *La pobreza... De la política contra la pobreza*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores.
- Logeman, J. (2012). *The Development of Consumer Credit in Global Perspective: Business, Regulation, and Culture*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Logiudice, A. (2018). Pasado y presente de la asistencia argentina (1990-2015): claves para una relectura del neoliberalismo. *Revista de la Carrera de Sociología*, 8(8), 90–124.
- López, B. (2003). Políticas sociales comparadas. El caso argentino. *Cuadernos del CEPAS N° 13*, CEPAS. Buenos Aires.
- Luzzi, M. (2017). La financiarización de los hogares bajo el prisma de otras crisis. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, 17(1), 43–60.
- Luzzi, M., & Wilkis, A. (2018). Bancarización y acceso al crédito. En J. I. Piovani & A. Salvia (Eds.), *La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual* (pp. 389–420). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Mader, P. (2015). *The Political Economy of Microfinance. Financialising Poverty*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Mader, P., Mertens, D., & Zwan, N. Van Der. (2020). *The Routledge International Handbook of Financialization*. Londres: Routledge.
- Mahoney, J. (2012). The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences. *Sociological Methods and Research*, 41(4), 570–597.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2015). *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Malandra, A. (2013). *Continuidades y rupturas en la política social argentina: Argentina Trabaja*. Universidad Nacional de la Plata.
- Martin, R. (2002). *Financialization of Daily Life*. Filadelfia: Temple University Press.
- Martínez Franzoni, J. (2007). Regímenes del bienestar en América Latina. *Documentos de Trabajo Fundación Carolina N° 11*, Fundación Carolina. Madrid.
- Martínez Franzoni, J. (2008a). *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires: CLACSO.
- Martínez Franzoni, J. (2008b). *Domesticar la incertidumbre en América Latina: Mercado laboral, política social y familias*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica



- Martínez, L., Vigier, H., Briozzo, A., & Fernández Duval, M. (2015). Análisis comparativo de microcréditos. Banca pública Argentina y el Banco Grameen. *Economía y Sociedad*, XIX(33), 61–82.
- McGoey, L. (2014). The philanthropic state: Market-state hybrids in the philanthrocapitalist turn. *Third World Quarterly*, 35(1), 109–125.
- Merlinsky, G., & Rofman, A. (2004). Los programas de promoción de la economía social: ¿Una nueva agenda para las políticas sociales? En F. Forni (Ed.), *Caminos solidarios de la economía argentina* (pp. 1–26). Buenos Aires: CICCUS.
- Mertens, D. (2017). Borrowing for social security? Credit, asset-based welfare and the decline of the German savings regime. *Journal of European Social Policy*, 27(5), 474–490
- Micha, A. (2019). Usos y administración de la Asignación Universal por Hijo (AUH): entre el “deber ser” y la autonomía económica de las mujeres. *Trabajo y sociedad*, (32), 359–386.
- Miller, P. (2001). Governing by Numbers: Why Calculative Practices Matter. *Social Research*, 68(2), 379–396.
- Miller, P., & Rose, N. (1990). Governing economic life. *Economy and Society*, 19(1), 1–31.
- Minujin, A. (1992). *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires: Losada.
- Minujin, A., & Kessler, G. (1995). *La nueva pobreza en la Argentina*. Buenos Aires: Temas de hoy-Planeta.
- Mitchell, K., & Sparke, M. (2016). The New Washington Consensus: Millennial Philanthropy and the Making of Global Market Subjects. *Antipode*, 48(3), 724–749.
- Monasterios, C. S., & Srnc, C. C. (2014). La co-construcción de políticas públicas innovadoras en torno a la economía social, *Documento de Trabajo N°71*, Centro de Estudios Sociológicos del Trabajo. Buenos Aires.
- Montgomerie, J., Packman, C., Devlille, J., Stanley, L., Simpson, A., & Warren, G. (2015). *The Politics of Indebtedness in the UK. A public interest report*. Londres: Goldsmith, Universidad de Londres.
- Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (2012). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: The Policy Press.
- Morgan, K., & Orloff, A. S. (2017). Introduction: The Many Hands of the State. En K. Morgan & A. S. Orloff (Eds.), *The Many Hands of the State. Theorizing Political Authority and Social Control* (Cambridge, pp. 1–32). Cambridge University Press.
- Morzilli, M. (2016). Las políticas sociales durante el Neodesarrollismo. Estudios sobre el impacto de la Asignación Universal por Hijo. *Trabajos y Comunicaciones*, (44), 1–17.
- Müller, L. (2014). Negotiating debts and gifts. Financialization policies and the economic experiences of low-income social groups in Brazil. *Vibrant–Virtual Brazilian Anthropology*, 11(1), 191–221.

- Muniesa, F. (2012). A flank movement in the understanding of valuation. *The sociological Review*, 59(2), 24–38.
- Muñoz, M. A., & Villar, L. I. (2017). Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP en la CGT). Entre la organización sindical y el conflicto político-social (Argentina, 2011-2017). *Crítica y Resistencias. Revista de conflictos sociales latinoamericanos*, (5), 22–52.
- Muñoz, R. (2019). Economía social y solidaria en las gestiones municipales de la alianza Cambiemos en el Conurbano bonaerense. Entre el desconocimiento y el desmantelamiento. *Revista Idelccop*, 229, 31–60.
- Natalucci, A., & Morris, M. B. (2019). ¿Superando la fragmentación? Un análisis de las estrategias de articulación entre la CGT y la CTEP (2009-2017). *Astrolabio Nueva Época*, 23, 169–197
- Natalucci, A., & Pérez, G. (2012). *“Vamos las bandas”: Organizaciones y militancia kirchnerista*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Neffa, J. C. (2009). Sector informal, precariedad, trabajo no registrado. 9°. *Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, ASET. Buenos Aires.
- Neffa, J. C. (2012). De las políticas pasivas a las políticas activas: análisis comparativo de las políticas públicas de empleo. *Publicación trimestral del CEIL*, 10, pp. 1–43.
- Neffa, J. C., Battistuzzi, A., Del, C., Adrian, B., & Champs, D. (2008). *Desempleo, pobreza y políticas sociales. Fortalezas y debilidades del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*. Buenos Aires: CEIL.
- Nougués, T. (2019). Emprender en la informalidad. Desafíos de la inclusión socio-laboral de los jóvenes de sectores populares en la Argentina contemporánea. En G. Gutiérrez Cham & O. Kaltmeier (Eds.), *¡Aquí los jóvenes! Frente a las crisis* (pp. 136–156). Guadalajara: Editorial Universidad de Guadalajara.
- Nougués, T., & Salerno, A. (en prensa). El Estado micro-emprendedor. El onegeismo, la vocación de ayuda y el espíritu emprendedor en la gestión cambiemos de la Secretaría de Economía Social de la Nación. *Astrolabio Nueva Época*.
- Nyamu-Musembi, C., & Cornwall, A. (2004). What is the “rights-based approach” all about? Perspectives from international development agencies. *IDS Working Paper N°234*, IDS. Sussex.
- Ossandón, J. (2012). *Destapando la Caja Negra. Sociologías de los créditos de consumo en Chile*. Santiago de Chile: Instituto de Investigación en Ciencias Sociales.
- Oszlack, O. (2014). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Ariel.
- Palier, B. (2005). Ambiguous Agreement, Cumulative Change: French Social Policy in the 1990s. En W. Streeck & K. Thelen (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. *Documento de Trabajo N°54*, Centro de Estudios Sociológicos del Trabajo. Buenos Aires.
- Pastore, R. (2010). Un panorama del resurgimiento de la economía social y solidaria en la Argentina. *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, (18), 47–74.
- Paura, V., & Zibecchi, C. (2021). Aportes para una traducción regional de la categoría de régimen de bienestar. Una mirada desde el caso argentino. *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, 48(88), 5–33.
- Pautassi, L. (2014). Introducción. En L. Pautassi (Ed.), *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires: acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal* (pp. 13–32). Buenos Aires: Biblos.
- Pautassi, L., & Royo, L. (2012). Enfoque de derechos en las políticas de infancia: indicadores para su medición. *CEPAL – Colección Documentos de proyectos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Peebles, G. (2010). The Anthropology of Credit and Debt. *Annual Review of Anthropology*, 39, 225–240.
- Perelmiter, L. (2012). Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008). *Estudios Sociológicos*, 30(89), 431–458.
- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Pérez, P. E., Brown, B., & Argentina, N. (2015). ¿Una nueva protección social para un nuevo desarrollismo? Políticas sociales en la Argentina posneoliberal. *Estudios Sociales del Estado*, 1(2), 94–117.
- Pierson, P. (2000). Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes. *Studies in American Political Development*, 14, 72–92.
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2008). El Institucionalismo Histórico en la Ciencia Política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7–38.
- PNUD. (2005). *Microfinanzas en la Argentina*. Buenos Aires: PNUD.
- Prabhakar, R. (2008). *The Assets Agenda. Principles and Policy*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Puig, C. (2016). *Economía Social y Solidaria: conceptos, prácticas y políticas públicas*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Quiroga, M., & Juncos Castillo, L. (2020). Políticas sociales y nuevos gobiernos en Argentina y Brasil: un balance a partir de los programas Asignación Universal por Hijo y Bolsa Família. *Polis. Revista Latinoamericana*, 55, 1–22.
- Rahman, A. (1999). Micro-credit initiatives for equitable and sustainable development: Who pays? *World Development*, 27(1), 67–82.

- Rangan, V. K., & Chase, L. A. (2015). The Payoff of Pay-for-Success. *Stanford Social Innovation Review*, 13(4), 28–39.
- Rangeon, F. (1996). Droits-libertés et droits-créances : les contradictions du Préambule de la Constitution de 1946. En G. Koubi (Ed.), *Le Préambule de la constitution de 1946: antinomies juridiques et contradictions politiques* (pp. 169–186). París: Presses universitaires de France.
- Rankin, K. N. (2001). Governing development: Neoliberalism, microcredit, and rational economic woman. *Economy and Society*, 30(1), 18–37.
- Razeto, L. (2010). ¿Qué es La Economía Solidaria? *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 110, 47–52.
- Rebon, M., & 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), 75–94.
- Rebón, M., Salse, G., & Roffler, E. (2004). Nueva gestión para una nueva política social. *II Congreso Nacional de Políticas Sociales*, Asociación Argentina de Políticas Sociales. Mendoza.
- Roberti, E. (2016). El revés de la trama en los dispositivos de apoyo a la inserción laboral juvenil. Un análisis del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. En J. Claudia (Ed.), *Protección social y formación para el trabajo de jóvenes en la Argentina reciente. Entramados, alcances y tensiones* (pp. 124–140). Buenos Aires: IDES.
- Rodríguez Enríquez, C., & Reyes, M. F. (2006). La política social en la Argentina post-convertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo. En *Documento de Trabajo N°55*, CIEPP. Buenos Aires.
- Roig, A. (2017). Financiarización y derechos sociales de los trabajadores de la economía popular. En E. Pérsico, F. Navarro, M. Navarro, A. Geandet, A. Roig, & P. Chena (Eds.), *Economía Popular. Los desafíos del trabajo sin patrón* (pp. 87–110). Buenos Aires: Colihue.
- Roitman, R. (2016). *¿De qué hablamos cuando hablamos de Economía Social?* Mendoza: Marcos Mattar Ediciones.
- Rose, P. (1990). Governing the enterprising self. En P. Heelas & P. Morris (Eds.), *The Values of the Enterprise Culture. The Moral Debate*. Londres: Unwin Hyman.
- Roy, A. (2010). *Poverty Capital. Microfinance and the Making of Development*. Nueva York: Routledge.
- Salas, M. (2018). *Proceso de legitimación y homogenización de programas de lucha contra la pobreza en América Latina Estudio de casos de Programas de Transferencias de Ingresos Condicionadas* Tesis para optar al título de Doctor en Ciencias Sociales, FLACSO Argentina, Buenos Aires.
- Salazar Rojas, S. A. (2013). *Del microcrédito a las microfinanzas: el caso boliviano para el acceso al crédito a la población excluida de la banca tradicional*. Tesis para optar al título de Licenciado en Economía, Universidad Mayo de San Andrés, La Paz.

- Salerno, A. (2019). *La cara social de la nueva derecha argentina. Perfiles políticos y atributos de gestión socio-asistencial del PRO y de Cambiemos en la Nación, la provincia de Buenos Aires y la ciudad de Buenos Aires (2007-2019)*. Tesis para optar al título de Doctor en Sociología, IDAES, UNSAM, Buenos Aires.
- Salvia, A. (2011). *Deudas sociales en la Argentina posreformas. Algo más que una pobreza de ingresos*. Buenos Aires: Biblos.
- Sassen, S. (2006). The Embeddedness of Electronic Markets: The Case of Global Capital Markets. En K. Knorr Cetina & A. Preda (Eds.), *The Sociology of Financial Markets* (pp. 17–37). Oxford: Oxford University Press.
- Sassen, S. (2014). *Expulsions. Brutality and Complexity in the Global Economy*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Schelkle, W. (2012). In the spotlight of crisis: How social policies create, correct, and compensate financial markets. *Politics and Society*, 40(1), 3–8.
- Schwittay, A. F. (2011). The financial inclusion assemblage: Subjects, technics, rationalities. *Critique of Anthropology*, 31(4), 381–401.
- Smulovitz, C. (2008). La Política por Otros Medios: Judicialización y movilización legal en Argentina. *Desarrollo Económico*, 48(190), 287–305.
- Soederberg, S. (2012). The Mexican Debtfare State: Dispossession, Micro-Lending, and the Surplus Population. *Globalizations*, 9(4), 561–575.
- Soederberg, S. (2014). *Debtfare State and the Poverty Industry. Money, Discipline and the Surplus Population* (Vol. 53). Londres: Routledge.
- Soprano, G. (2007). Del Estado en singular al Estado en plural: Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina. *Cuestiones de Sociología*, (4), 19–48.
- Sordini, F., & Chahbenderian, F. (2019). Políticas sociales y modalidades de endeudamiento en Argentina. *XIII Jornadas de Sociología*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires
- Steinmo, S. (2008). Historical institutionalism. En D. Della Porta & M. Keating (Eds.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective* (pp. 118–137). Cambridge: Cambridge University Press.
- Steinmo, S. (2016). Historical Institutionalism and Experimental Methods. En O. Fioretos, T. Falleti, & A. Sheingate (Eds.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism* (pp. 141–162). Oxford: Oxford University Press.
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. En W. Streeck & K. Thelen (Eds.), *Beyond Continuity Institutional. Change in Advanced Political Economies* (pp. 1–39). Oxford: Oxford University Press.
- Surel, Y. (2008). Las políticas públicas como paradigmas. *Estudios Políticos*, (33), 41–65.
- Tami, F., & Salvia, A. (2004). Desarrollo Humano y Deuda Social. *Barómetro de la Deuda Social Argentina / 1: Las Grandes Desigualdades*, 1–20.

- Taylor-Gooby, P. (2001). *Welfare States Under Pressure*. Londres: Sage Publications.
- Thakor, A. (2020). Fintech and banking: What do we know? *Journal of Financial Intermediation*, 41, 1–13.
- Tilly, C. (1984). *Big structures, large processes, huge comparisons*. Nueva York: The Russell Sage Foundation.
- Tomatis, K. L. (2010). La economía social y las políticas sociales: un análisis desde el debate de la racionalidad. *IV Encuentro Internacional Economía Política y Derechos Humanos*, CEMOP. Buenos Aires.
- Trumbull, G. (2011). Credit Access and Social Welfare in France and America. *CCP Working Paper 11-10*, Harvard Business School. Cambridge.
- Tuesta, D., Sorensen, G., Haring, A., & Cámara, N. (2015). Inclusión financiera y sus determinantes: el caso argentino. *Documento de Trabajo N°15/04*, BBVA. Madrid.
- Uña, G., Lupica, C., & Strazza, L. (2009). Think tanks y pobreza en América Latina: El rol de los pensadores en el mercado de las políticas sociales en Argentina, Chile y México. *Reforma y Democracia*, 44, 225–266.
- Vaccarisi, M. E. (2005). Asistencia social y políticas alimentarias: tensión entre legitimación y control social. En O. Favaro (Ed.), *Sujetos sociales y políticas. Historia reciente de la Norpatagonia Argentina* (pp. 92–109). Neuquén: La Colmena.
- van der Zwan, N. (2014). Making sense of financialization. *Socio-Economic Review*, 12(1), 99–129.
- Vigier, H., Orazi, S., & Corzo, L. (2017). La inclusión financiera en argentina. *Lecturas seleccionadas de la XXII Reunión Anual Red Pymes Mercosur*, pp. 105–121. Buenos Aires.
- Villán Durán, C. (2009). Historia y descripción general de los derechos económicos, sociales y culturales. En P. E. González Monguía (Ed.), *Derechos económicos, sociales y culturales* (pp. 9–34). Bogotá: Editorial Kimpres.
- Vinocur, P., & Halperin, L. (2004). Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa. En *CEPAL - SERIE Políticas Sociales*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Viotti, N. (2017). Emoción y nuevas espiritualidades. Por una perspectiva relacional y situada de los afectos. *Antípoda Revista Antropología y Arqueología*, 28, 175–191.
- Vommaro, G. (2011). La pobreza en transición. El redescubrimiento de la pobreza y el tratamiento estatal de los sectores populares en Argentina en los años 80. *Apuntes de Investigación del CECYP*, 19(19), 45–73.
- Vommaro, G., Morresi, S., & Belloti, A. (2015). *Mundo Pro. Anatomía de un partido fabricado para ganar*. Buenos Aires: Planeta.
- Weber, H. (2002). The imposition of a global development architecture: The example of microcredit. *Review of International Studies*, 28(3), 537–555.

- Weber, H. (2004). Reconstituting the “Third World”? Poverty reduction and territoriality in the global politics of development. *Third World Quarterly*, 25(1), 187–206.
- Weber, H. (2006). The global political economy of microfinance and poverty reduction: locating local “livelihoods” in political analysis. En J. Fernando (Ed.), *Microfinance: Perils and prospects* (pp. 43–63). Lonres y Nuevas York: Routledge.
- Wilkis, A. (2010). Sociología moral del dinero en el mundo popular. *Estudios Sociológicos*, 33(99), 553–578.
- Wilkis, A. (2014). Sociología del crédito y economía de las clases populares. *Revista Mexicana de Sociología*, 76(2), 225–252.
- Wilkis, A., & Hornes, M. (2017). Negociando la inclusión al mercado de consumo: los programas de transferencias condicionadas de dinero y el orden familiar. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, 17(1), 61–78.
- Young, S. (2010). Gender, mobility and the financialisation of development. *Geopolitics*, 15(3), 606–627.
- Yunus, M. (1998). *Hacia un mundo sin pobreza*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- Yunus, M. (2006). *El banquero de los pobres. Los microcréditos y la batalla contra la pobreza en el mundo*. Buenos Aires: Paidós.
- Zelizer, V. (2005). *The purchase of intimacy*. Princeton: Princeton University Press.
- Zelizer, V. (2011). *Economic Lives. How Culture Affects the Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Zelizer, V. (2012). How I Became a Relational Economic Sociologist and What Does That Mean? *Politics & Society*, 40(2), 145–174.
- Zibecchi, C. (2008). Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para madres pobres? Un análisis en base a tres experiencias en América Latina. *Revista Aportes Andinos*, 21, 1–13.

## Anexos

### 1. Tabla de programas sociales según jurisdicción.

Organismo	Programa
<b>Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente</b>	Programa de Emergencia Alimentaria (PEA)
	Fondo de Capital Social (FONCAP)
	Acciones de la Dirección Nacional de la Juventud
	Programa de Promoción de acciones de valorización y formulación de políticas de la tercera edad
	REDES
	Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR)
	Consejo Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia (PROAME)
	INAI
	PROMEBA
	PROPASA
	PROSOFA
	POSOCO – PROSONU
	Ayuda Social a Personas
	PROHUERTA
	Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales
	ARRAIGO
	Asistencia a la Actividad Cooperativa y Mutual / INAES
	Pensiones no Contributivas
	Legalización y Otorgamiento de Tierras
	Provisión de Agua Pot., Ayuda Soc. y Saneamiento Básico
Crecimiento Regional y Comunitario	
Mejoramiento Habitacional y de Infraestructura Básica	
<b>Presidencia de la Nación</b> • <i>Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales</i>  • <i>Secretaría de Obras Públicas</i>	Financiamiento a Municipios
	SIEMPRO
	Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC)
	FONAVI
	Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamientos
<b>Ministerio de Salud</b>	Programa Materno Infantil
	PROMIN
	Programa Ampliado de Inmunizaciones
	Programa de Lucha Contra el Mal del Chagas y otros vectores
	Programa Nacional de SIDA
	LUSIDA



	Programas sociales del PAMI (PROBIENESTAR / Subsidios / Geriátricos)
	Programa Nacional de Prevención y control del Cólera
	REMEDIAR
	VIGIA
<b>Ministerio de Educación</b>	Programa Nacional de Becas
	Programa Integral para la Equidad Educativa
	Mejoramiento de Infraestructura escolar
<b>Ministerio de Trabajo</b>	Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados
	Seguro de Desempleo
	Crear Trabajo
	Programa de emergencia laboral comunitario
	Capacitar
	Talleres protegidos de producción
	Formujer
	Talleres ocupacionales
<b>Ministerio de la Producción</b>	Programa Social Agropecuario
	PROINDER

**Fuente:** Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa Urbana, Grupo Sophia (2003: 11-12).

## 2. Programas de Educación Financiera según segmentos y productos compartidos por organismo

PRODUCTOS	ORGANISMOS	ME	MSYDS	BCRA	BNA	CNV	ANSES	SSN	FON-CAP	INJUVE	INAE	SM	MS
	SEGMENTOS												
Caja de ahorro	Jóvenes (13 a 18)	X		X	X					X			
Cuenta corriente				X	X					X			
Tarjetas de crédito				X	X					X			
Crédito				X	X					X			
Seguros		X			X				X				
Inversiones		X		X	X	X				X			
Caja de ahorro	Mujeres			X	X					X			
Cuenta corriente				X	X					X			
Tarjetas de crédito				X	X					X			
Crédito				X	X	X				X	X		
Seguros					X				X	X	X		
Inversiones				X	X	X				X			
Caja de ahorro	Beneficiarios planes sociales		X	X	X		X						
Cuenta corriente			X	X	X		X						
Tarjetas de crédito			X	X	X		X						
Crédito			X	X	X		X						
Seguros						X			X				
Inversiones			X	X	X		X						
Caja de ahorro	Micro empresas		X	X	X								
Cuenta corriente			X	X	X								
Tarjetas de crédito			X	X	X								
Crédito			X	X	X		X			X		X	
Seguros						X			X	X		X	
Inversiones			X	X	X	X							
Caja de ahorro	PYME			X	X								
Cuenta corriente				X	X								
Tarjetas de crédito				X	X								
Crédito				X	X		X			X		X	
Seguros					X				X	X		X	
Inversiones				X	X	X							
Caja de ahorro	Adultos mayores			X	X		X						
Cuenta corriente				X	X		X						
Tarjetas de crédito				X	X		X						
Crédito				X	X		X						
Seguros					X		X		X				
Inversiones				X	X	X	X						
Caja de ahorro	Fuerzas Federales												
Cuenta corriente													
Tarjetas de crédito													X
Crédito													X
Seguros													X
Inversiones													

X: Debería tener contenido de EF. ■ Programas de EF vigentes ■ Sin programas de EF

Fuente: Plan Nacional de Educación Financiera, p. 53.

### 3. Solicitud de préstamos para créditos presenciales del programa *Créditos ANSES*



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional  
2020 - Año del General Manuel Belgrano

#### Informe

Número: IF-2020-83367930-ANSES-DOA#ANSES

CIUDAD DE BUENOS AIRES  
Martes 1 de Diciembre de 2020

Referencia: EX-2020-18709640-ANSES-DATA#ANSES- ANEXO III -RESOL-2020-12-ANSES-SEOFGS#ANSES

---

#### ANEXO III

#### SOLICITUD DE PRÉSTAMOS PARA CRÉDITOS PRESENCIALES DEL PROGRAMA “CRÉDITOS ANSES”

#### PROGRAMA CRÉDITOS ANSES

Solicitud de Préstamo N°: (solo debe aparecer en caso de PUAM-VEJEZ-SIPA-PNC Invalidez- PNC Madres)

Por intermedio del presente solicito a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), en su carácter de administrador legal y necesario del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Previsional Argentino (FGS), con domicilio en la calle Tucumán 500, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, me otorgue un Préstamo Personal con cobro por medio del débito directo de la [DETERMINAR LA PRESTACIÓN QUE CORRESPONDA] que percibo y que declaro en la presente, bajo las siguientes condiciones financieras:

**DATOS DEL SOLICITANTE, los que tendrán carácter de declaración jurada.**

Apellido y Nombre:	
Beneficio N°:	CUIL N°:
BANCO SUCURSAL CBU	
Modalidad de Desembolso del Préstamo: <b>TRANSFERENCIA EN CUENTA BANCARIA DEL SOLICITANTE</b>	
Domicilio: N°: Piso: Dto: CP:	

Localidad:	Provincia:
Teléfono:	Celular:
Domicilio electrónico:	

**Lista de préstamos por AUH/SUAF y menores vinculados (sólo debe aparecer en caso de AUH/SUAF)**

Nº Solicitud de Préstamo	CUIL	NOMBRE Y APELLIDO	Monto del préstamo

**CONDICIONES FINANCIERAS**

Monto del préstamo: \$	Cantidad de cuotas:
CFTEA: .....%	Tasa Nominal Anual (TNA): .....%
Código de descuento Nº:	Descripción: Programa <b>CRÉDITOS ANSES Ley 24.241, y modificatorias, art. 74, incs. m) y n).</b>

**CONSENTIMIENTO DE DEBITO DEL PRESENTE CRÉDITO ANSES PARA CANCELACION PARCIAL POR CUOTAS VENCIDAS E IMPAGAS Y/O CANCELACIÓN ANTICIPADA TOTAL DE PRÉSTAMO/S OPORTUNAMENTE TOMADO/S DENTRO DEL PROGRAMA ASOCIADO/S A UN MISMO BENEFICIO (Sólo debe aparecer en caso de Cancelación Parcial de deuda vencida e impaga y/o Cancelación Total por créditos anteriores otorgados en el marco del Programa)**

**DEUDA POR CUOTAS VENCIDAS E IMPAGAS – CANCELACIÓN PARCIAL CRÉDITO/S ANSES**

El tomador del presente crédito reconoce adeudar la suma que obra individualizada más abajo, cuyo detalle integra la presente solicitud como Anexo –Apartado B-, acordando con ANSES FGS que dicho monto sea debitado del nuevo crédito, el que debe imputarse primero a intereses y luego a capital hasta la cancelación total de la deuda, sirviendo el presente de suficiente recibo y carta de pago una vez ejecutado el débito.

<b>IMPORTE TOTAL DE DEUDA-CANCELACIÓN PARCIAL</b>
---------------------------------------------------

**IMPORTE NETO DEL CRÉDITO**

MONTO CRÉDITO ACTUAL
MONTO TOTAL DE DEUDA VENCIDA E IMPAGA -CANCELACION PARCIAL

<b>IMPORTE NETO A ACREDITAR EN CBU</b>
----------------------------------------

**FECHA**

XXXXXXXXXX, a los XXXXXX días de 201...

**Cláusula Primera. Pago del préstamo.** El SOLICITANTE o mutuaria presta expresa conformidad para que el monto total de cada uno de los pagos adeudados por el préstamo sea descontado mensualmente del haber neto de cualquiera de las prestaciones que el SOLICITANTE perciba a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); con sus eventuales ajustes y actualizaciones

En el caso particular de la Asignación Universal por Hijo, en adelante "AUH", cuando haya un cambio de titular de la misma a Sistema Único de Asignaciones Familiares, la prestación la seguirá percibiendo el ex titular de la AUH (es decir, el SOLICITANTE) y se le descontará el pago de dicha prestación.

En el caso particular de la Asignaciones Familiares, en adelante ("AAFF"), los límites de afectación de la prestación establecidos para el descuento de las cuotas correspondientes al crédito tomado por el beneficiario de las asignaciones familiares serán considerados al momento de la solicitud del crédito, pudiendo variar su aplicación en virtud de las condiciones de ingreso del grupo familiar, calculado de acuerdo a lo establecido por el Decreto N° 1668/12 y sus modificatorias y complementarias. Asimismo, cuando haya un cambio de titular de la misma al Sistema de Asignaciones Universal por Hijo, la prestación la seguirá percibiendo el ex titular de la AAFF (SOLICITANTE de crédito) y se le descontará el pago de dicha prestación.

En el supuesto que, por el motivo que sea, los descuentos sobre esas prestaciones no puedan ser realizados, el SOLICITANTE autoriza expresamente a la ANSES a debitar los pagos debidos de cualquier otra prestación que perciba por medio de ese organismo. El solicitante se obliga a informar a ANSES toda hecho que modifique la percepción de la prestación dentro de las 48 horas de producido.

Los descuentos se realizarán a través del Sistema de Descuentos para Créditos otorgados por la ANSES (a@descuentos o el que en el futuro lo reemplace). Las cuotas incluyen el pago del capital, intereses, y gastos operativos. En el Anexo –Apartado A- de la presente solicitud obran los términos y condiciones particulares de la Solicitud de Préstamo.

**Cláusula Segunda. Seguro de vida.** El SOLICITANTE acepta, como condición esencial del otorgamiento del préstamo, que ANSES contrate un seguro de vida colectivo sobre el saldo deudor del préstamo, con una compañía aseguradora a su elección u otro mecanismo de cobertura de riesgo por fallecimiento sobre el saldo deudor del crédito. El SOLICITANTE asume el pago de las primas de la póliza del seguro, cuyo monto será incluido en el valor de las cuotas hasta la cancelación del préstamo, tomando conocimiento y prestando conformidad que el monto final de cada cuota podrá sufrir ajustes en función de la variación del valor del seguro de vida.

**Cláusula Tercera. Incumplimiento.** En caso de incumplimiento en el pago del préstamo, o ante la imposibilidad de realizar los descuentos de las cuotas previstas para su amortización, sea en forma total o parcial y por cualquier causa que fuera, la ANSES podrá establecer –pero no estará obligada a hacerlo- un plan y condiciones para refinanciar los saldos adeudados mediante la afectación de cualquier otra prestación que el SOLICITANTE perciba a través de la ANSES. Sin perjuicio de ello, en cualquier momento la ANSES podrá iniciar las acciones, extrajudiciales o judiciales, correspondientes tendientes al recupero del préstamo.

**Cláusula Cuarta. Imputación de pagos.** Los pagos que se realicen se aplicarán de la siguiente forma: (i) gastos operativos; (ii) interés y (iii) capital, en ese orden.

**Cláusula Quinta. Cancelación Anticipada.** El crédito podrá ser cancelado anticipadamente a partir de su acreditación en la cuenta bancaria del SOLICITANTE. Ante el pedido de cancelación anticipada por parte del SOLICITANTE ANSES le notificará el saldo de deuda y los gastos que eventualmente correspondan, todo lo cual deberá ser abonado en un solo pago, por depósito o transferencia, en la cuenta bancaria que el organismo le indique, dentro de un plazo de diez (10) días hábiles de recibida la notificación.

**Cláusula Sexta. Irrevocabilidad de la Solicitud de Préstamo.** La Solicitud de Préstamo no puede ser revocada por el SOLICITANTE, una vez que la misma ha sido presentada ante la ANSES para su aceptación.

**Cláusula Séptima. Mora.** La mora en el cumplimiento de las obligaciones del SOLICITANTE emergente del presente contrato, se producirá en forma automática por el solo vencimiento de los plazos, sin necesidad de intimación o requerimiento judicial o extrajudicial ni comunicación previa alguna.

Sobre cualquier deuda vencida e impaga bajo esta Solicitud de Préstamo la ANSES podrá cobrar intereses moratorios, adicionales a los intereses compensatorios, a una tasa equivalente al 50% (cincuenta por ciento) de los compensatorios.

**Cláusula Octava. Obligación de la tomadora del préstamo.** El SOLICITANTE queda inhibido de transferir la titularidad del derecho o el cobro de las prestaciones de las que es titular, hasta la cancelación total del préstamo.

**Cláusula Novena. Hábeas data.** En virtud de lo establecido por el artículo 6° de la Ley de Protección de los Datos Personales N° 25.326, y sus modificatorias, manifiesto que:

(a) con relación a los datos personales (los "Datos") recabados por la ANSES, y que esta registrará, presto mi irrevocable conformidad para que sean utilizados para la consideración de la presente operación.

(b) acepto y presto conformidad para que ANSES utilice y/o transfiera a terceros los datos que resulten necesarios para la implementación del Programas de Beneficios ANSES, así como también para la promoción, difusión e implementación de todo Programa o política impulsada por el Poder Ejecutivo Nacional que pueda resultar de interés para el solicitante.

(c) presto irrevocablemente mi conformidad para que, con relación a operaciones de crédito objeto de esta Solicitud de Préstamo, la ANSES pueda informar mis Datos, en los términos del artículo 26 de la Ley N° 25.326, a las agencias de información crediticia.

(d) reconozco y acepto que los Datos recabados por la ANSES resultan indispensables para el otorgamiento del préstamo que solicito y, por lo tanto, deben ser obligatoriamente brindados por mi forma exacta.

(e) la ANSES no es responsable ni usuario de bancos privados de datos destinados a proveer informes y que, en tal entendimiento, no resulta obligado en los términos de los artículos 14, 15 y 16 de la Ley N° 25.326.

(f) en caso de incumplimiento en el pago del préstamo por parte del SOLICITANTE, la ANSES queda facultada para proporcionar información de las obligaciones crediticias del SOLICITANTE a las centrales de riesgo (como, por ejemplo, Veraz S.A.) y a cualquier entidad pública y/o privada que requiera datos a los fines de su evaluación crediticia, pudiendo comercializar dicha información sin responsabilidad alguna por parte del organismo.

**Cláusula Décima. Cesión del Crédito.** ANSES podrá ceder el presente préstamo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 70 a 72 de la Ley N° 24.441, no resultando necesario la notificación al deudor cedido atento a estar prevista la cesión en esta solicitud, ello acorde al artículo 72, inciso a), de la ley citada.

**Cláusula Décimo Primera. Vía ejecutiva.** La partes acuerdan que en caso de incumplimiento en el pago por cualquier razón, el saldo deudor podrá ser reclamado por vía ejecutiva, por ser dicha deuda exigible, liquida o fácilmente liquidable.

**Cláusula Décimo Segunda. Facultad de débito en cuentas bancarias.** ANSES queda expresamente facultada para debitar todo importe adeudado por el SOLICITANTE de las cuentas corrientes u otras cuentas bancarias del solicitante, aún en descubierto y sin interpelación alguna, sin que estos débitos configuren novación, por lo que se mantendrán vigentes las garantías señaladas en la cláusula primera. El SOLICITANTE renuncia al derecho de cerrar sus cuentas mientras tenga vigentes operaciones de crédito con ANSES.

**Cláusula Décimo Tercera. Domicilio constituido.** El SOLICITANTE presta conformidad para que cualquier notificación relacionada al préstamo y los efectos del mismo se efectúe en el domicilio indicado en la Solicitud de Préstamo y/ o en el domicilio electrónico que en ella se denuncia, los cuales tendrán el carácter de constituido, siendo por ende válidas las notificaciones efectuadas en los mismos. Las notificaciones así cursadas serán válidas y se tendrán por efectuadas, aun cuando la parte no retire la carta documento u otra notificación fehaciente del correo.

**Cláusula Décimo Cuarta. Jurisdicción.** Para cualquier cuestión relacionada con esta Solicitud de Préstamo las partes se someten a la jurisdicción y competencia de los Tribunales Ordinarios con asiento en la jurisdicción correspondiente al domicilio real de la tomadora del préstamo, con renuncia a todo otro fuero o jurisdicción que pudiera corresponder.

**El personal de ANSES que actúe en la tramitación de los préstamos deberá cumplir con los términos de la Resolución DEA N°659/2012, la Ley N° 25.188 –Ética Pública-, el Decreto N° 164/1999, artículos 21,22 ss y conc Decreto N°41/1999, artículos 3°, 23, 26, 30, 36, 41, siguientes y concordantes, asesorando al SOLICITANTE del préstamo en el marco de la buena fe contractual.**

Para más información acerca del Programa CRÉDITOS ANSES, lo invitamos a ingresar a nuestro sitio web oficial [www.anses.gov.ar/creditosanses](http://www.anses.gov.ar/creditosanses).

Si desea hacer algún reclamo sobre el Programa CRÉDITOS ANSES, usted podrá utilizar los siguientes canales formales:

Por internet: A través del sitio web Oficial del Programa ARGENTA: [www.anses.gov.ar/creditosanses](http://www.anses.gov.ar/creditosanses).

Personalmente: Podrá acercarse a cualquier Oficina de ANSES o Unidad de Atención Integral (UDAI) en todo el país.

Por teléfono: Unidad de Atención telefónica de ANSES "130".

PERSONAL AUTORIZADO FIRMA/ IMPRESIÓN DIGITAL

(Firma y sello UDAI)

El SOLICITANTE ha acreditado la identidad con su documento Nacional de identidad, el que se ha tenido a la vista y cuya copia se adjunta a la presente solicitud de crédito. Dicha copia no requiere agregarse si el documento se encuentra digitalizado en la Base de ADP.

#### APARTADO A

#### CONDICIONES PARTICULARES DEL PRÉSTAMO

#### DETALLE DE CUOTAS

Cuota	Intereses	Amortización	Cuota Pura	Gastos Operativos	Importe Cuota
1					
2					
3					
4					

5					
6					
7					
8					
9					
10					
11					
12					

PERSONAL AUTORIZADO FIRMA/ IMPRESIÓN DIGITAL

(Firma y sello UDA)

**APARTADO B**

**CANCELACIÓN PARCIAL DE DEUDA Y/O CANCELACIÓN ANTICIPADA TOTAL DE PRÉSTAMO/S  
DENTRO DEL PROGRAMA CRÉDITOS ANSES**

Ref.:SC Nro. xxxx

**DETALLE DE DEUDA POR CUOTAS VENCIDAS E IMPAGAS**

SOLICITUD DE PRESTAMO N°	CUOTAS ADEUDADAS	IMPORTE
	"1 de n"	
	"2 de n"	



<b>IMPORTE TOTAL DE DEUDA – CANCELACIÓN PARCIAL</b>		

**DETALLE DE CRÉDITOS CANCELADOS ANTICIPADAMENTE**

BENEFICIO: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX								
SOLICITUD Nº	MONTO PRÉSTAMO	PLAZO PAGO	DÉBITOS CUOTAS HASTA MENSUAL	CANT CUOTAS PAGAS	CUOTAS A VENCER	CAPITAL	GASTOS	IMPORTE SALDO DEUDA
<b>IMPORTE TOTAL POR CANCELACIÓN ANTICIPADA DE CRÉDITO/S</b>								

Se deja constancia que en el cálculo de saldo de deuda se han considerado como pagas las cuotas liquidadas hasta el mensual indicado en el detalle que antecede. La cancelación anticipada total de/los crédito/s quedará condicionada al íntegro pago que se produce en dicho mensual. En caso que por cualquier causal se registre la imposibilidad de débito del pago del haber de la prestación hasta el mensual que incluye la liquidación, dichas cuotas quedarán como vencidas e impagas y el crédito no saldado en su totalidad lo que habilita a la ANSES a proceder en los términos de la Cláusula Tercera de la Solicitud respectiva.

PERSONAL AUTORIZADO FIRMA/ IMPRESIÓN DIGITAL  
(Firma y sello UDAE)

**APARTADO C**

**BENEFICIARIOS IMPOSIBILITADOS PARA LEER y/o SUSCRIBIR LA SOLICITUD**

Se deja constancia que el Sr./Sra.....&hellip ;.....con DNI/CUIL Nº....., se encuentra imposibilitado para la lectura y/o firma de la Solicitud Nº....., en virtud de lo cual el funcionario público actuante procedió a dar lectura de manera íntegra y a viva voz de los términos y condiciones de la

Solicitud de Préstamo.

Se le hace saber al beneficiario que de encontrarse en las condiciones señaladas precedentemente, podrá contar con la presencia de dos (2) testigos de su confianza, para asistirlo en la suscripción de la Solicitud del Préstamo, quienes firmarán como constancia de su comparecencia.

En caso de imposibilidad de firma deberá insertar su impresión digital como manifestación de su comprensión del acto y consentimiento para la solicitud del crédito del Programa CRÉDITOS ANSES.

El funcionario interviniente constató que el solicitante acredita identidad con el documento que exhibe y que condice con las bases registrales del organismo y, que las firmas y/o impresión digital insertas en la Solicitud de Préstamo y en el Anexo, han pasado ante dicho funcionario, quien da fe que fueron insertas en su presencia agregando copias certificadas de los documentos de identidad del solicitante del préstamo y los testigos.

El presente forma parte integrante de la Solicitud como Anexo de la misma.

**Firma del titular / Firma Testigo Firma Testigo**

**Impresión digital**

**Aclaración y DNI Aclaración y DNI**

**ANSES**

(Firma y sello UDAI)

Digitally signed by Gestion Documental Electronica  
Date: 2020.12.01 13:49:20 -03:00

Luis Mazzei  
Director  
Dirección Operaciones Argenta  
Administración Nacional de Seguridad Social

Digitally signed by Gestion Documental  
Electronica  
Date: 2020.12.01 13:49:21 -03:00

### 3. Manual de créditos del programa *Mejor Hogar*

## Manual de Crédito MICRO CRÉDITOS PRO.CRE.AR

---

## Índice General

1. OBJETIVO Y ALCANCE .....	3
2. CONCEPTOS GENERALES .....	3
3. REQUISITOS MÍNIMOS .....	4
4. DOCUMENTACIÓN .....	4
5. CONDICIONES DE PRODUCTO .....	5
6. CRITERIO DE EVALUACIÓN .....	7
7. ATRIBUCIONES .....	8
ANEXO I – CERTIFICACIÓN DE IDENTIDAD PARA EXTRANJEROS .....	9

## 1. Objetivo y Alcance

El presente manual tiene como objetivo normar en un único documento los requisitos, documentación, parámetros y condiciones necesarias para el otorgamiento de **Préstamos Personales** sin garantía a individuos bajo los **lineamientos del PROGRAMA "MEJOR HOGAR" perteneciente al fideicomiso PRO.CRE.AR.**

Los préstamos personales estarán destinados exclusivamente a brindar una ayuda económica para la **conexión de la red de gas** o la **compra de materiales de la construcción** a beneficiarios que se encuentren inscriptos al Programa.

Se excluye del alcance de este manual el otorgamiento de otros productos de la línea "PRO.CRE.AR" así como también de las líneas de producto BH, las que se encuentran normadas en los respectivos manuales vigentes.

Los parámetros contenidos en este documento son requisitos mínimos e indispensables y podrán ser modificados a través de una Circular de Manuales de Crédito o una versión actualizada de este manual, previa conformidad del Comité Ejecutivo del Fideicomiso.

Cualquier excepción a los requisitos, condiciones y parámetros que se establecen a continuación deberá ajustarse a la política de excepciones que se expone en este mismo documento (Véase Punto #7 – Atribuciones y Excepciones)

## 2. Conceptos Generales

### 2.1 Sujetos de Crédito

Podrán ser sujetos de crédito los individuos que tengan acceso a la conexión de la red de gas<sup>1</sup> o que requieran financiamiento de materiales de la construcción para realizar refacciones y/o mejoras de la casa, y cumplan con todos los requisitos establecidos en este Manual<sup>2</sup>.

### 2.2 Canales de venta

En todos los casos las solicitudes deberán estar originadas a través de Home Banking BH.

### 2.3 Formas de Adquisición

La adquisición será individual en una primera etapa a través del "registro de beneficiarios" abierto en la página web del programa y en una segunda etapa mediante la aceptación de condiciones del crédito en el Home Banking BH.

### 2.4 Esquema de Evaluación

Los individuos serán calificados a través del siguiente esquema de evaluación:

**"SIN documentación probatoria de ingresos"**: Los ingresos mensuales y habituales del solicitante serán validados por SINTyS (Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social) con el objeto de comprobar que el beneficiario cumpla con el ingreso establecido para formar parte del programa.

### 2.5 Originación – Etapas de Evaluación

La evaluación de toda solicitud se iniciará en una primera etapa con el "registro de beneficiarios" abierto en la página web del programa y en una segunda etapa mediante la aceptación de condiciones del crédito en el Home Banking BH., aplicando el modelo automático de decisión (Motor de Scoring). El Motor de Scoring arrojará para las solicitudes ingresadas, alguno de los siguientes resultados:

<sup>1</sup> Esta condición será verificada por la Empresa Prestadora del Servicio

<sup>2</sup> Los beneficiarios podrán ser titulares de otros créditos Pro.Cre.Ar , con exclusión de los destinos conexión de la red de gas o compra de materias de la construcción

- **Verde:** Implica que el **individuo califica** para los productos solicitados;
- **Rojo:** Indica que el **individuo no califica** para los productos solicitados. En este caso el Motor desplegará los motivos del rechazo.

\* En el punto #6 se describe el procedimiento a seguir de acuerdo al resultado obtenido.

### 3. Requisitos Mínimos

Es condición necesaria para que una solicitud sea aprobada que el solicitante cumpla con los requisitos mínimos que se especifican en la siguiente tabla:

Concepto	Requisito
Nacionalidad	Argentino o Extranjero, con residencia permanente en el país
Edad mínima	18 años
Edad máxima	69 años (75 años permanencia)
Seguro de Vida	<b>A cargo del deudor el pago de la prima respectiva.</b> El Deudor deberá cumplir con los requisitos, términos, condiciones y exclusiones de la Póliza correspondiente.
Ingreso neto mensual <i>Grupo Familiar</i>	<b>Máximo 3 SMVM</b> ( <i>salario mínimo vital y móvil</i> )
Antecedentes Negativos	No encontrarse informado en la <b>Base Negativa de Personas</b> <sup>3</sup> por estar observado por la Gerencia de Seguridad Física y Lógica y/ o Unidad de Lavado de Dinero.
Scores de Riesgo	<b>No aplican</b>
Teléfono de Contacto	Poseer al menos <b>un teléfono celular</b>

A continuación se incluyen algunas aclaraciones particulares:

#### 3.1 Ingreso mensual

En todos los casos la información de ingresos surgirá de los datos provistos por SINTyS (Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social). En tal sentido, los beneficiarios NO deberán presentar documentación para comprobar sus ingresos netos mensuales.

#### 3.2 Teléfono de contacto

En todas las solicitudes deberá declararse **al menos un teléfono celular** requisito mandatorio para todo solicitante de crédito.

### 4. Documentación

En todos los casos el beneficiario deberá integrar la Solicitud de Producto a través de Home Banking, aceptar el formulario de Términos y Condiciones y Anexo de Precios especialmente elaborado para estos préstamos y adjuntar fotocopia de documentación de identidad válida a través de la aplicación.

**Importante:** Con el objeto de confirmar la identidad del beneficiario se solicitará la verificación del solicitante utilizando el **validador de datos de Riesgonet**

No será necesaria la presentación de documentación para certificar ingresos dado que los mismos serán validados por el sistema SINTyS (Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social).

Asimismo, quedarán exceptuados de la presentación de documentación que valide domicilio dado que la conexión del servicio se realizará en el domicilio del beneficiario.

<sup>3</sup> En la evaluación de estas solicitudes se aplicarán las referencias utilizadas para el otorgamiento de caja de ahorro

A continuación se incluyen aclaraciones particulares respecto a la documentación:

**a) SOLICITUD DE PRODUCTO**

La solicitud de producto se generará a través de Home Banking, debe estar completa y correctamente integrada. Todos los campos mandatorios de la solicitud de producto/ contrato deben estar completos.

Los datos a consignar son:

- Identificatorios: Del solicitante titular
- Domicilios: Particular
- Datos Laborales: Indicando situación laboral / profesión que cumple el solicitante y antigüedad laboral en caso de corresponder.
- Teléfonos: Celular.

**b) IDENTIDAD**

Será requisito remitir fotocopia de frente y dorso (donde figura el último domicilio)

Para argentinos:

- DNI Digital<sup>4</sup> (DNI tarjeta, cualquiera de las versiones o DNI libreta celeste)

Para extranjeros: Ver “Anexo I – Certificación de Identidad para Extranjeros”

Consideraciones especiales:

- Cuando no se especifique la versión se asumirá como “ejemplar A”.
- En el caso de presentarse algún documento con fecha de vencimiento, deberá encontrarse vigente (no vencido).

**5. Condiciones de Producto**

En la siguiente tabla se detallan las características relativas al riesgo de crédito que el Préstamo debe tener:

Concepto	Destino conexión de la red de gas	Destino compra de materiales para la construcción
Método de Amortización	Francés (con vencimientos mensuales)	
Moneda	PESOS	
Tasa FIJA	16%	14%
Monto Máximo	\$30.000 (*)	\$15.000 <sup>5</sup>
Plazo	60 meses, únicamente	36 o 48 meses
Comisión de Administración <i>Mensual s/ monto total de la cuota</i>	1.5%	
Seguro de Vida (mensual) <i>Sobre el saldo de deuda</i>	0.12%	

(\*)Para el destino Conexión de la Red de Gas el monto de crédito a otorgar en el producto será informado por la empresa prestadora del servicio y estará determinado en función al presupuesto de obra por el tipo de trabajo a realizar, la zona de residencia y en caso de corresponder el suministro de un artefacto para la habilitación del servicio.

<sup>4</sup> La excepción a este requisito la constituyen las personas mayores de 75 años o incapaces declarados judicialmente quienes podrán presentar Libreta de Enrolamiento [LE], Libreta Cívica [LC] o Documento Nacional de Identidad [DNI verde]

<sup>5</sup> El beneficiario podrá elegir un monto de \$ 10.000 o \$ 15.000 en la asistencia crediticia. En aquellas jurisdicciones que se encuentran sujetas al impuesto de sellos, al monto máximo se le incorporará dicho impuesto.

## 5.1 Esquema de desembolsos

### 5.1.1. Conexión de la red de gas

El desembolso se efectivizará mediante depósito en cuenta de titularidad del gasista matriculado, seleccionado por el beneficiario de acuerdo a la nómina de matriculados vigentes<sup>6</sup> para realizar la obra de conexión del servicio de gas y, en caso de corresponder, a la empresa prestadora del artefacto, en la Sucursal del Banco Hipotecario en donde se encuentra radicada la cuenta del matriculado y la empresa prestadora del artefacto.

La liquidación del préstamo se realizará cuando se haya finalizado la obra de conexión y dado de alta el servicio.

El monto total a desembolsar se otorgará en un **único desembolso** al momento de la aprobación final por parte de la Gerencia de Alta de Productos.

**Reembolso:** La cuota formará parte de la primera boleta de servicio de gas que reciba el beneficiario. Esto podrá darse en un plazo de hasta 120 días desde el desembolso dependiendo la fecha de liquidación de la empresa prestadora.

### 5.1.2. Compra de materiales para la construcción

El desembolso se efectivizará mediante depósito en cuenta de titularidad del comercio de venta de materiales para la construcción, seleccionado por el beneficiario de acuerdo a la nómina vigente.

La liquidación del préstamo se realizará una vez realizada la venta y presentada la factura con el detalle de los materiales<sup>7</sup> por el monto del crédito / factura de compra<sup>8</sup> conjuntamente con el DNI del beneficiario

El monto total a desembolsar se otorgará en un **único desembolso** al momento de la aprobación final por parte de la Gerencia de Alta de Productos.

Reembolso: Luego de realizado el desembolso. El vencimiento de pago de la primera cuota será al mes siguiente de haberse liquidado el préstamo.

La forma de pago habilitada para este producto será la red Pago Fácil.

## 5.2 Tasa de Interés

Se aplicará la tasa de interés especificada. El cálculo se realiza con divisor 365. A partir de la fecha de desembolso de los fondos y hasta su efectivo pago, el Préstamo devengará un interés compensatorio vencido sobre saldos pagadero por períodos mensuales.

## 5.3 Intereses Punitorios

La falta de pago de cualquiera de las cuotas del préstamo NO devengará intereses

## 5.4 Cancelaciones Totales Anticipadas

El solicitante podrá precancelar totalmente el capital de su Préstamo Personal. Dicha operación generará una comisión del 3% sobre el capital cancelado.

Para el destino compra de materiales para la construcción se podrán realizar cancelaciones parciales anticipadas.

<sup>6</sup> Será responsabilidad de la Empresa prestadora del servicio la administración y actualización de la nómina de matriculados que se encuentren vigentes

<sup>7</sup> El Banco Hipotecario podrá rechazar el desembolso de los montos expresados de aquellas facturas en donde los productos facturados NO sean materiales para la construcción.

<sup>8</sup> Si el beneficiario quiere realizar una compra por un monto mayor al que tiene aprobado deberá hacerlo en dos facturas, una por el monto del crédito y otra por el importa adicional. El adicional deberá abonarlo al local de venta de productos para la construcción.



## 6. Criterio de Evaluación

### 6.1 Motor de Decisión – Reglas de Aceptación

El modelo automático de decisión otorga alguna de las siguientes resoluciones:

#### a) Rojo (“rechazar”)

Si la resolución del motor es <<Rojo>>, no podrá continuarse con el trámite ya que el solicitante no califica para los productos solicitados. Para continuar con estos trámites, será necesario cursar un pedido de excepción.

El dictamen será rechazar, cuando ocurra alguna de las siguientes situaciones:

- El solicitante no cumple con alguno de los **requisitos mínimos** establecidos en este documento ;
- El detalle de los productos facturados NO involucre materiales para la construcción [destino “Compra de Materiales para la Construcción”]; o
- El beneficiario se encuentre informado en la **Base Negativa de Personas** por estar observado por la Gerencia de Seguridad Física y Lógica y/ o Unidad de Lavado de Dinero.

Asimismo **el dictamen podrá ser rechazar**, cuando los solicitantes no provean la totalidad de la documentación exigida o la misma permita constatar o inferir la falsedad de alguno de los datos declarados en la solicitud de producto.

#### b) Verde (“aprobado en el canal de venta”)

Estas solicitudes serán “Verdes” por definición. La aprobación será diferida, sujeta a la resolución final por parte de la Gerencia de Alta de Productos. Estos trámites serán sometidos a un proceso de evaluación simplificado en la GAP.

### 6.2 Motor de Decisión – Modelo de asignación de crédito

#### 6.2.1. Conexión de la red de gas

El monto de crédito a otorgar en el producto será informado por la empresa prestadora del servicio y estará determinado en función al presupuesto de obra por el tipo de trabajo a realizar y la zona de residencia no pudiendo superar el monto máximo definido por el Programa (ver punto #5 Condiciones de Producto).

#### 6.2.2. Compra de materiales para la construcción

El monto del crédito a otorgar estará determinado en función a la factura presentada no pudiendo superar el monto máximo definido por el Programa (ver punto #5 Condiciones de Producto)

### 6.3 Evaluación

Estos trámites por definición serán “verdes”, estarán sometidos a un proceso de evaluación simplificado básicamente diseñado para dar intervención a la GAP a fin de controlar que se cumpla con la presentación de la documentación de identidad exigida de acuerdo a la establecido en el punto #4 de este Manual.

Asimismo, se deberá verificar que los datos ingresados en la aplicación coincidan con los que surjan de la documentación presentada; y confirmar la veracidad de la información provista.

Para el destino compra de materiales para la construcción, se deberá validar que los productos facturados sean materiales para la construcción.

Como resultado de la evaluación realizada y en función a las condiciones establecidas en este Manual de Crédito, el Analista de Alta de Producto emitirá un dictamen definitivo de aprobación o rechazo del crédito solicitado.

Adicionalmente, cuando sospeche de fraude deberá notificar a la Gerencia de Seguridad Física y Lógica para que lleve a cabo el análisis específico y tome una resolución.

#### 6.4 Dictamen de Riesgo

El «Dictamen de Riesgo» es el documento en el que se expresa el resultado de la evaluación por parte de la Gerencia de Alta de Productos. La **vigencia** máxima del dictamen para productos sin garantía es de **30 (treinta) días corridos** a partir de la fecha de su emisión.

### 7. Atribuciones

La aprobación de toda solicitud que cumpla satisfactoriamente los requisitos, condiciones y documentación fijados en este documento, estará debidamente formalizada con la aprobación del Analista de la Gerencia de Alta de Producto.

Toda solicitud que no cumpla con los requisitos, condiciones y criterios fijados en esta política deberá ser canalizada por la vía de excepción y contar con la aprobación del Líder o Supervisor de Alta de Producto.

#### 7.1 Excepciones

Cuando la resolución del Motor haya sido “Rechazar”, o cuando se haya obtenido un resultado “Aprobar” pero requieran otorgarse condiciones distintas a las establecidas en la correspondiente resolución, podrá solicitarse su evaluación por excepción a la Gerencia de Alta de Productos.

Las excepciones deberán contener una explicación que fundamente el pedido. Asimismo, deberán estar acompañadas de toda la información complementaria que pudiera obtenerse del solicitante y que permita justificar la aprobación.

**Importante:** el ingreso del trámite al proceso de evaluación por excepción no implica su aprobación.

La decisión final de aprobar o rechazar será responsabilidad exclusiva del personal de la Gerencia de Alta de Productos específicamente facultado con atribuciones crediticias para excepciones. Se deberá dejar evidencia de la excepción otorgada.

**No serán admisibles de aprobación** por excepción las siguientes condiciones:

- Falta de acreditación de identidad
- Inexistencia de solicitud de producto
- Faltante de documentación que perfeccionan el alta del producto.
- Dictámenes de Fraude confirmados o “dudoso” emitidos por la Gerencia de Seguridad Física y Lógica
- Montos de Crédito, los que siempre deberán contar con la aprobación de un funcionario con atribuciones suficientes o el Comité Ejecutivo del Fideicomiso cuando excedan los topes establecidos en las condiciones de producto.
- Otros motivos correspondientes a requisitos normativos / regulatorios.

Se establece un cupo **máximo de excepciones** –por todo concepto– **del 10%** sobre el total de solicitudes aprobadas en el mes. El cumplimiento de este tope será monitoreado (mes vencido) por la Gerencia de Políticas de Crédito a los efectos de alertar a la GAP, analizar los desvíos y trabajar en forma conjunta para corregirlos.

Toda excepción deberá contar con la firma adicional de un funcionario con atribuciones para este tipo de trámites. **Se deberá dejar evidencia de la excepción otorgada en el dictamen de riesgo y en el sistema correspondiente**

## Anexo I – Certificación de Identidad para Extranjeros

- **Radicados en el país antes del 1.1.68**
  - Documento Nacional de Identidad – Extranjeros o
  - Pasaporte Extranjero
- **Radicados a partir del 1.1.70**
  - Documento Nacional de Identidad - Extranjeros.
- **Ingresados al país con carácter permanente o temporario, con plazo de permanencia mayor de tres meses y aún no radicados (sólo para ciudadanos de países limítrofes)**
  - Pasaporte
  - Documento de Identidad otorgado por autoridad competente del respectivo país limítrofe
- **Con menos de tres meses de permanencia en el país. (A 2885)**
  - Permiso de ingreso a la República Argentina, otorgado por la Dirección Nacional de Migraciones o, en el Exterior, por funcionario consular argentino
  - Pasaporte visado por autoridad consular argentina, salvo que convenios suscriptos por la República lo eximan de ello
  - Tarjeta individual, expedida por la Dirección Nacional de Migraciones
  - Documento de identidad otorgado por autoridad competente (sólo para ciudadanos de países limítrofes)
- **Funcionarios internacionales**
  - Documentos de identificación correspondientes otorgados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
- **Representantes y funcionarios diplomáticos**
  - Documentos de identificación correspondientes otorgados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (A 2885)
- **Para nacidos en las Islas Malvinas**
  - Documento Nacional de Identidad
  - Certificado provisorio instituido por la Declaración conjunta Argentino-Británica del 1.7.71 y reconocido por Ley 19.529. (Fe de erratas - Com. "C" 23591 del B.C.R.A.)
  - Pasaporte del Reino Unido de la Gran Bretaña
  - Pasaporte otorgado por alguno de los países integrantes de la Unión Europea. (Com. "A" 2885 del B.C.R.A.)
- **Para países limítrofes**
  - Documento de Identidad MERCOSUR
- **Para países no limítrofes**
  - Pasaporte y fotocopia de radicación en el país, otorgado por la Dirección Nacional de Migraciones