

DEL ESTADO GARANTE AL ESTADO ACREEDOR. UNA PROPUESTA ANALÍTICA PARA ABORDAR LA FINANCIARIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL BASADA EN EL CASO ARGENTINO (2015-2019).

Tomás Nougués

UNSAM-CONICET

Recibido: 20 de diciembre de 2022

Aceptado: 15 de marzo de 2023

RESUMEN

El objetivo de este artículo es analizar la financiarización de la política social durante la administración Cambiemos. Para ello, se combinan elementos de los estudios sobre financiarización con aportes de los trabajos sobre políticas sociales. En esta línea, se propone una matriz analítica diseñada para captar los cambios de tercer orden impulsados por la financiarización y se la aplica al análisis del *Programa Nacional de Microcréditos*, *Créditos ANSES* y *Mejor Hogar*. El artículo demuestra que la financiarización repercute sobre la matriz socio-asistencial y genera efectos concretos en la gestión de la política social. Durante este período, se produjo un pasaje de la figura del Estado como garante del acceso al crédito al Estado como acreedor de los destinatarios de la política social a través de la oferta de créditos provistos por las agencias socio-asistenciales para cumplir con metas de bienestar.

Palabras clave: Políticas sociales, financiarización, Argentina, Cambiemos.

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze the financialization of social policy during Cambiemos administration. To this end, we combine elements from financialization studies with contributions from the literature on social policies. We propose an analytical matrix tailored to capture the third order changes driven by financialization and we apply to three social programs: the

Programa Nacional de Microcréditos, Créditos ANSES and Mejor Hogar. The paper shows that financialization has an impact on the welfare matrix and produces changes on the management of social policy. During this period, the State shifts its role as a collateral to a role as a creditor of social policy users by the delivery of credit to meet welfare goals.

Keywords: Social Policy, Financialization, Argentina, Cambiemos.

INTRODUCCIÓN

El estallido financiero del 2008 y las diferentes respuestas ensayadas para contener sus numerosas consecuencias pusieron en evidencia las complejas vinculaciones entre los sistemas de protección social, los sistemas bancarios y los mercados financieros. La radicalidad de la crisis dejó al desnudo el nexo entre el bienestar y las finanzas, inaugurando nuevas líneas de investigación sobre las formas de imbricación entre los mercados financieros y los sistemas de bienestar¹, principalmente en el Norte Global. 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 (Chiapello & Knoll, 2020; Fine, 2012; Gerba & Schelkle, 2013, entre otros).

En América Latina, durante la última década se consolidó una agenda de investigación enfocada en los procesos regionales de financiarización de la política social, especialmente en países suramericanos como Argentina, Brasil y Chile (González López, 2018; Lavinias, 2017; Wilkis, 2014). Los académicos se focalizaron en estudiar el surgimiento de una nueva infraestructura del bienestar, forjada durante la década de gobiernos progresistas, cuyo sustento radica en una compleja interrelación entre las transferencias monetarias, los mercados financieros y el consumo de los sectores populares (Lavinias, 2020; Wilkis, 2021). En ese esquema, los ingresos provistos vía políticas sociales fueron factores claves para promover la inclusión de los más pobres a través del consumo, apalancado por el *boom* de las tarjetas de crédito y de los préstamos personales. En conjunto, la reestructuración y expansión de los mercados crediticios latinoamericanos (Hansen Harbo & Sulla, 2013) y la masificación de los programas de transferencia de ingresos habilitaron la expansión de las fronteras financieras hacia segmentos de la población excluidos de los mercados laborales y financieros formales con el objeto de potenciar su consumo y cumplir con metas de bienestar (Lavinias, 2013; Luzzi & Wilkis, 2018).

¹Para una revisión sistemática de la literatura sobre financiarización de la política social, ver: Lavinias, Bressan, Rubin & Cordilha, 2022.

La literatura latinoamericana demostró que las dinámicas de la financiarización están estrechamente vinculadas con las políticas sociales. En la región, los programas de transferencias de ingresos desempeñaron un papel fundamental tanto en la expansión de la demanda interna como en el incremento de la bancarización y la extensión de los servicios financieros a los sectores tradicionalmente excluidos del complejo financiero-bancario (Dettano, Sordini, & Chahbenderian, 2019; González López, 2018; Müller, 2015). Particularmente, los analistas destacaron que, en las últimas dos décadas, los estados latinoamericanos se posicionaron como garantes del acceso de los sectores populares a una amplia gama de productos y servicios financieros, tanto en los mercados formales como informales. El flujo estable de recursos distribuido mediante programas de transferencia condicionada de ingresos (tales como el Bolsa Familia en Brasil, la Asignación Universal por Hijo en Argentina o Chile Solidario) desempeñó un rol fundamental en cuanto operó como respaldo de la inclusión financiera de sectores que no poseían ingresos demostrables ni garantías reales. En otras palabras, la política social se “colateralizó” y el Estado se consolidó como garante de la incorporación a los mercados financieros de los más pobres (Lavinás, 2018).

A pesar de la centralidad de las políticas sociales en los procesos de financiarización de América Latina, los estudios sobre financiarización del bienestar no dialogaron con los de políticas sociales. Si bien los primeros destacaron la importancia de la “colateralización” de la política social, adoptaron un enfoque externo que resaltó el efecto multiplicador de las transferencias monetarias en detrimento de los cambios internos en las modalidades de intervención socio-asistencial. Los segundos, por su parte, dieron debida cuenta de las transformaciones de los sistemas de bienestar latinoamericanos y sus vínculos con factores políticos y económicos (Paura y Zibecchi, 2021). A nivel nacional, los analistas indagaron sobre los cambios y continuidades de la protección social en la sucesión de gobiernos neoliberales y progresistas que rigió la política local en las últimas décadas (Alonso y Di Costa, 2015; Andrenacci y Soldano, 2005; Arcidiácono y Bermúdez, 2018). Sin embargo, no problematizaron las complejas relaciones entre las políticas sociales y las finanzas. Este abordaje dicotómico tuvo por resultado una visión parcial de los procesos de financiarización en Latinoamérica que no logró conjugar el rol macroeconómico de las transferencias estatales en la nueva infraestructura del bienestar con las repercusiones de la financiarización sobre las formas, metas e instrumentos de la política social.

El objetivo de este artículo es analizar la financiarización de la política social durante la administración Cambiemos (2015-2019) en Argentina, dando cuenta del impacto de la

financiarización en la gestión de la política social y sus repercusiones en las modalidades de relación entre el Estado y los destinatarios. Para ello, se combinan elementos de los estudios sobre financiarización con aportes de los trabajos sobre políticas sociales a los fines de rastrear los efectos de la financiarización sobre la matriz socio-asistencial. Específicamente, se propone una matriz analítica diseñada para captar los cambios de tercer orden –esto es, en las formas, metas e instrumentos (Palier, 2005)– impulsados por la financiarización y sus efectos sobre las modalidades de gestión de la cuestión social. La matriz es aplicada al análisis de tres programas que atienden demandas sociales en materia de trabajo, consumo y vivienda, respectivamente: el *Programa Nacional de Microcréditos*, *Créditos ANSES* y *Mejor Hogar*. La metodología combinó entrevistas a 15 funcionarios y expertos vinculados a la implementación de los programas con el análisis documental de normativa, documentos estatales e informes.

Los programas seleccionados son claros exponentes de la financiarización de la política social en Argentina y se distinguen de otras formas de intervención social del Estado, tanto anteriores como contemporáneas a ellas. Este conjunto de programas, que en otros trabajos denomino *políticas sociales de endeudamiento* (Nougués, 2020, 2022b), no responde a las líneas clásicas de política social. No son políticas estrictamente asistenciales, ya que no emplean la provisión desmercantilizada de bienes, servicios o subsidios enfocada a poblaciones vulnerables. A su vez, se diferencian de los programas de transferencia condicionada de ingresos dado que no proveen un flujo estable de ingresos mensuales a cambio de una contraprestación, ya sea laboral, educativa o de salud. Tampoco forman parte del esquema de la seguridad social clásica, en cuanto no distribuyen asignaciones, pensiones ni jubilaciones. Asimismo, no pueden considerarse políticas socio-laborales, ya que no proveen seguros de desempleo, formación profesional ni promueven la creación de empleo. Su particularidad radica en que recurren al crédito como instrumento clave de la intervención social del Estado para atender las necesidades sociales en torno al autoempleo, el consumo y la vivienda. La población objetivo se compone de los sectores populares empobrecidos que no tienen acceso a los mercados de trabajo formal y financieros.

El artículo demuestra que la financiarización repercutió sobre la matriz socio-asistencial argentina y tuvo efectos concretos en las formas, metas e instrumentos de la política social. Por un lado, afectó las dinámicas de gestión y habilitó la *capitalización* financiera de los programas sociales, la “colateralización” de control y una nueva modalidad de mercantilización vinculada con la *inclusión financiera*. La inclusión y educación financiera se establecieron como objetivos estratégicos y el crédito, junto a otros instrumentos financieros, se incorporó como herramienta

central de la intervención social del Estado. Por el otro, durante este período, se produjo un pasaje de la figura del Estado como garante del acceso al crédito al Estado como acreedor de los destinatarios de la política social a través de la oferta de créditos provistos por las agencias socio-asistenciales para cumplir con metas de bienestar. Estas transformaciones, impulsadas por la financiarización, se inscribieron en el proceso de institucionalización de la agenda de la inclusión financiera y el consiguiente despliegue, por parte de una creciente variedad de agencias estatales, de innovadoras políticas sociales que utilizan el crédito para responder a distintas necesidades sociales (Nougués, 2022a). Esto dio lugar al surgimiento de una nueva generación de políticas que modifican las relaciones clásicas de la protección social y moldean una fisonomía más compleja de la cara asistencial del Estado, esto es, las *políticas sociales de endeudamiento*.

El artículo se organiza en tres apartados. El primero presenta la matriz analítica para estudiar los efectos de la financiarización en el diseño e implementación de las políticas sociales. El segundo apartado desarrolla el análisis de los tres programas sociales en función de la matriz, dando cuenta de las modalidades que asumió la capitalización, la “colateralización” y la inclusión financiera en cada uno de ellos. El tercero despliega la discusión de los mismos y analiza los factores que explican los matices particulares que adquirió la financiarización en los distintos casos. La conclusión reflexiona sobre las implicancias y los alcances de la financiarización de la política social y destaca el potencial de la propuesta analítica para estudiar la financiarización del bienestar en otros países de América Latina.

LOS EFECTOS PROGRAMÁTICOS DE LA FINANCIARIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

La literatura internacional sobre financiarización del bienestar demostró la centralidad adquirida por el crédito, junto a otros instrumentos financieros, para cumplir metas de bienestar. Ya sea como programas de microcrédito para trabajadores pobres (Bateman et al., 2019; Weber, 2002), créditos educativos (Cariceo, 2012; Eaton et al., 2016), préstamos personales (Langley, 2008; Montgomerie, 2008), créditos hipotecarios (Langley, 2006; Roberts, 2012), entre otros, el crédito es una herramienta clave de los sistemas de bienestar contemporáneos (Logeman, 2012; Mertens, 2017). Sin embargo, como señala Soederberg (2014), muchas de estas lecturas parten de una comprensión acrítica de dicho instrumento financiero. Bajo el tropo de la financiarización, el crédito es presentado como un recurso económico de carácter técnico, vaciado de conflictos y tensiones, que es ampliamente utilizado por los Estados para cumplir

metas de bienestar. Así, las consecuencias inherentes a la adopción de lógicas e instrumentos financieros para la provisión de bienestar quedan sin ser problematizadas.

El tipo de políticas analizadas en este artículo requiere la elaboración de un instrumento analítico capaz de dar cuenta de las múltiples implicancias de la financiarización de la política social. Las *políticas sociales de endeudamiento* son dispositivos estatales que vehiculizan saberes, sentidos, lenguajes, valores, técnicas e instrumentos financieros al seno de la asistencia pública. Su característica definitoria es que emplean el crédito como instrumento para atender demandas vinculadas a los derechos sociales de los sectores populares, estableciendo una relación de deuda entre el Estado, posicionado como acreedor, y el destinatario, devenido deudor. La matriz de análisis propuesta tiene por objeto volver inteligible las consecuencias de la institucionalización del crédito como herramienta central de las intervenciones socio-asistenciales. Para ello, propone herramientas diseñadas para rastrear los efectos prácticos de la financiarización de las políticas sociales tanto a nivel de metas como de instrumentos programáticos.

El crédito no es un instrumento neutral, sino que las actividades crediticias se erigen sobre una relación asimétrica de poder entre acreedores y deudores, esto es, una relación de deuda. 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). 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 (Soederberg, 2014). En este sentido, 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, con lo cual instituye una deuda que debe ser saldada.

La adopción del crédito como herramienta de las políticas sociales extrapola las lógicas y tensiones propias de las relaciones financieras al ámbito de la asistencia social. Esto genera una serie de mecanismos de exteriorización de los costos y riesgos por parte del acreedor, quien los traslada al deudor. En este sentido, la adopción del crédito implica una serie de transferencias del Estado-acreedor hacia el destinatario-deudor que transforman la gestión de las políticas sociales. Tales desplazamientos son observables en el diseño e implementación de las políticas, que incorporan 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. A su vez, estos desplazamientos generan efectos prácticos en la gestión de las políticas sociales, estos son: la *capitalización* financiera de los programas, las estrategias de “*colateralización*” y la *inclusión financiera*. Los desplazamientos y los efectos señalados 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 social.

TRANSFERENCIA DE COSTOS Y CAPITALIZACIÓN

El primer desplazamiento consiste en la *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. La inclusión de subsidios o tope de tasas pueden morigerar la carga de deuda, pero el hecho de que las tasas sean menores que las ofrecidas en el mercado no elimina la transferencia parcial de costos hacia el destinatario.

Tal como señaló la literatura experta, la creciente financiarización del bienestar constituyó a la provisión de bienestar en un negocio rentable para los actores financieros intervinientes (Chiapello & Knoll, 2020; Dowling, 2017). En el caso aquí concernido, el desembolso de créditos estatales a través de las políticas sociales propició nuevas posibilidades de *capitalización* financiera, tanto para el Estado como para actores extra estatales involucrados en la implementación. Dado que asumen una metodología crediticia, las *políticas sociales de endeudamiento* habilitan la distribución de fondos públicos en forma de crédito que son devueltos con intereses por los destinatarios. Así, los actores que brindan financiación, desembolsan créditos y/o se constituyen en intermediarios, hallan nuevas oportunidades para montar negocios financieros a través de la gestión de los fondos asistenciales. De esta forma, posibilitan la generación de ganancias a costas de su gestión, tanto a actores privados como del tercer sector o incluso al Estado mismo. A su vez, estas políticas amplían las fronteras de

valorización financiera dado que incorporan a grupos sociales usualmente excluidos de los mercados financieros (Soederberg, 2014)

Las *políticas sociales de endeudamiento* permiten a los diferentes actores intervinientes en su implementación obtener ganancias a través de la provisión de créditos orientados a la satisfacción de las demandas sociales de hogares de bajos ingresos. Las modalidades de *capitalización* y sus rendimientos financieros dependen del tipo de actor y de su papel en el ciclo de la política. Mientras que los actores pueden ser agencias asistenciales del Estado, actores financieros (principalmente instituciones microfinancieras) o terceros, su papel puede ser como fondeadores, ejecutores de los fondos o beneficiarios indirectos.

En cuanto al papel del Estado, las agencias asistenciales pueden proporcionar financiación a los actores financieros o establecerse como proveedores directos de crédito. En el primer caso, los intermediarios capitalizan los fondos de la asistencia pública mientras que, en el segundo, las agencias estatales generan beneficios a través de la concesión de préstamos a los usuarios de la asistencia social. Asimismo, las agencias estatales pueden asumir toda la responsabilidad de la gestión de la política o pueden tercerizar tareas a terceros. En el último caso, los agentes no estatales, como los bancos y las empresas de servicios públicos, pueden obtener beneficios participando indirectamente en la aplicación de las políticas sociales. Por ejemplo, los bancos pueden intervenir en la recuperación de préstamos en mora y las empresas podrían aumentar su cartera de clientes debido a la incorporación de nuevos clientes respaldados por los ingresos proporcionados por las *políticas sociales de endeudamiento*.

DELEGACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD Y ESTRATEGIAS DE COLATERALIZACIÓN

El segundo desplazamiento implica la 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 y voluntad 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. 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, medido a través de métricas financieras como la mora.

Dado que las *políticas sociales de endeudamiento* están dirigidas a grupos con escasa inserción en el mercado laboral formal, se deben adoptar estrategias para reducir el riesgo de mora y garantizar el recupero de los préstamos. A diferencia del proceso de colateralización referido por la literatura experta, que señala el rol de los ingresos distribuidos vía política social como garantía del acceso al crédito de los sectores populares (Lavinás, 2018, 2020), en esta matriz analítica la “colateralización” refiere a las estrategias desplegadas por el Estado y los mediadores de las políticas sociales para garantizar el recupero de los créditos desembolsados en el marco de dichos programas sociales. Las estrategias son numerosas y pueden abarcar desde el descuento automático de la cuota del préstamo de los haberes sociales (Nougués, 2020) hasta la generación de compromisos morales para honrar los compromisos de deuda (Koberwein, 2012).

Las *políticas sociales de endeudamiento* están dirigidas a hogares de bajos ingresos que no cuentan con garantías reales para respaldar los créditos, tales como recibo de sueldo o prendas ejecutables. Así, los hacedores de las políticas deben suplir la falta de garantías y reducir el riesgo de mora. Para ello, pueden recurrir a una amplia gama de estrategias de “colateralización”. Un tipo de estrategia pretende mejorar la capacidad de repago de los destinatarios a través del dictado de cursos de formación y educación financiera con el objeto de reforzar sus capacidades empresariales y financieras. Otro tipo de estrategias pretende asegurar el compromiso moral de los prestatarios con sus deudas (Koberwein, 2012). Frente a un alto riesgo de mora, las *políticas sociales de endeudamiento* pueden buscar comprometer moralmente a los beneficiarios con el éxito de la política, destacando el valor de su palabra y la suma importancia de honrar sus deudas. Además, pueden ejercer presión de grupo sobre los morosos desplegando tecnologías crediticias propias de las microfinanzas, por ejemplo, los grupos solidarios o la banca comunal (Angulo Salazar, 2014). Otras estrategias recurren a innovaciones tecnológicas para prevenir la morosidad. Por ejemplo, las agencias asistenciales pueden desarrollar mecanismos para debitar automáticamente las cuotas de los préstamos de los haberes de los prestatarios. Asimismo, pueden vincular la cuota del préstamo a la compra de otros bienes y servicios para aumentar la probabilidad de repago.

INDIVIDUALIZACIÓN DEL RIESGO E INCLUSIÓN FINANCIERA

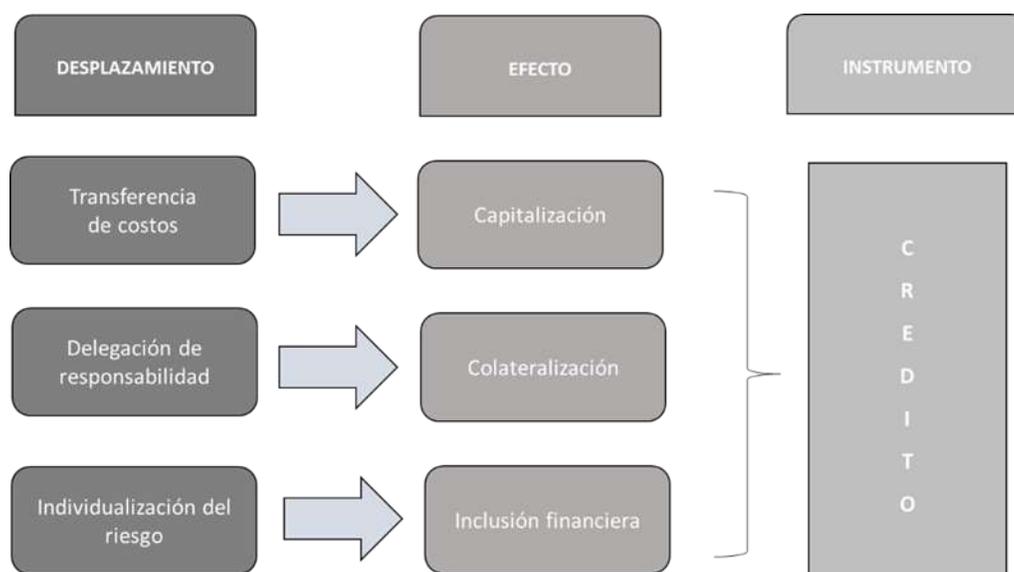
El tercer desplazamiento produce una *individualización del riesgo*. La delegación de la responsabilidad del éxito al destinatario conlleva una transferencia del riesgo al individuo. El destinatario debe asumir los distintos riesgos asociados al endeudamiento. En este contexto,

debe desarrollar marcos de calculabilidad apropiados para evitar el sobreendeudamiento y la morosidad. La adopción del crédito como instrumento de los programas sociales 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 (Gago & Roig, 2019).

Las políticas sociales de carácter financiarizado no apelan a las vías clásicas de integración social y colectivización de riesgos, propias de las políticas de promoción del empleo, el trabajo cooperativo o la distribución de bienes, servicios y subsidios. Por el contrario, recurren al dinero y las finanzas como vía principal de integración social (Roig & Wilkis, 2015; Wilkis, 2021). Las políticas de inclusión financiera alinean las finanzas con los discursos de inclusión y justicia social (Mader, 2017), de forma tal que resaltan su dimensión inclusiva, pero ocultan los instrumentos financieros sobre los que se sustentan y la financiarización de los derechos sociales que implican (Gago & Mezzadra, 2015). En este sentido, la financiarización imprimió nuevos matices a las dinámicas de mercantilización de la política social, usualmente asociada con los arreglos institucionales entre el Estado y el mercado laboral para proveer protección social (Arcidiácono & Gamallo, 2010). Las políticas sociales que emplean el crédito para dar respuestas a demandas sociales generan nuevos vínculos entre sus destinatarios y los mercados financieros. A diferencia de los subsidios o las transferencias condicionadas, la utilización del crédito como herramienta programática implica que los destinatarios deban recurrir a distintos actores financieros para poder cubrir sus necesidades sociales.

Las *políticas sociales de endeudamiento* impulsaron nuevos vínculos entre los mercados financieros y las políticas sociales. En este marco, la mercantilización está relacionada con el nivel de exposición financiera necesario para que los usuarios de la asistencia social obtengan bienestar y se cubran de riesgos. Dependiendo de su diseño, las *políticas sociales de endeudamiento* producen diferentes grados de mercantilización e incorporan a los beneficiarios a distintos segmentos del mercado financiero. Si bien pueden otorgar préstamos subsidiados y apoyar las microfinanzas, también pueden apuntalar el desarrollo de mercados crediticios altamente mercantilizados y destinados a cumplir con metas de bienestar.

Figura 1. Matriz analítica



Fuente: elaboración propia

ANÁLISIS DE CASOS

Las políticas analizadas son heterogéneas, 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 y/o financieros formales. Independientemente del área del Estado o el ámbito de la vida social en el que se intervenga, los programas sociales analizados incorporan el crédito como instrumento central. Los casos seleccionados son tres programas implementados en Argentina durante la administración de Cambiemos (2015-2019), estos son, el *Programa Nacional de Microcrédito*, *Créditos ANSES* y *Mejor Hogar*. Mientras el primero proviene de la gestión gubernamental anterior, el segundo es una reformulación de un programa heredado y el tercero es propio del nuevo gobierno. Tal como se dijo anteriormente, estos programas son exponentes nacionales de las *políticas sociales de endeudamiento*.

Todos los programas se inscriben en el proceso de institucionalización de la inclusión financiera como objetivo estratégico de gobierno, impulsado por Cambiemos. 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. El viraje hacia la inclusión financiera propició un alineamiento de la orientación de las políticas sociales con la nueva agenda. Las agencias socio-asistenciales debieron introducir cambios en

materia de objetivos, metas e instrumentos programáticos y, a su vez, diseñar y/o implementar nuevas iniciativas específicamente alineadas con los objetivos de la agenda de la inclusión financiera (Nougués, 2022). Principalmente, las políticas apuntaron a mejorar la inclusión y educación financiera de sus destinatarios².

PROGRAMA NACIONAL DE MICROCRÉDITO

El *Programa Nacional de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social “Padre Carlos Cajade”* (PNM) fue creado en el marco de la ley nacional de promoción del microcrédito, sancionada en 2006, y es llevado adelante por la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI). El PNM consiste en la financiación de asociaciones sin fines de lucro dedicadas al financiamiento de microemprendimientos vía microcréditos productivos, en el marco del paradigma de la economía social y solidaria. El programa fue puesto en marcha durante el primer gobierno kirchnerista y se alineó con la orientación socio-productiva de la política social del período (Nougués, 2022c), en la cual fue crucial la promoción del trabajo cooperativo, asociativo y emprendedurismo de los sectores populares (Ciolli, 2015).

En resumidas cuentas, el programa funciona de la siguiente manera. 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 legal y técnica. Las ONGs son las encargadas de gestionar los fondos recibidos, lo cual implica diseñar, gestionar e implementar las líneas de crédito dentro de las pautas de la CONAMI. El programa 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 (Gandulfo & Rofman, 2020). 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.

² La incorporación de la agenda de la inclusión financiera conllevó cambios relevantes en materia de diseño y gestión de la política social. Si bien la administración Cambiemos mantuvo, con cambios, determinados lineamientos de los principales programas heredados del gobierno kirchnerista que lo precedió; el establecimiento de la inclusión financiera como objetivo de la política socio-asistencial fue un impulsor de cambios e innovaciones en materia de diseño y gestión de los programas sociales cuyos efectos sobre la matriz socio-asistencial no han sido explorados en profundidad. Por motivos de espacio, el artículo no puede profundizar en ello. Para más información, ver: Nougués, 2022.

A pesar de rechazar la búsqueda de lucro, la adopción de una metodología crediticia habilita una *capitalización* del programa social por parte de las instituciones ejecutoras. El circuito establecido permite a las instituciones agrandar sus carteras y prestar los fondos a precios más bajo que los del mercado microfinanciero local, en función de la tasa acordada con la CONAMI. 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 pasa a formar parte de su cartera de créditos y, eventualmente, de su patrimonio. Este financiamiento no tiene costo alguno para la institución receptora, lo cual le resulta sumamente beneficioso dada las barreras de acceso y los altos costos del financiamiento nacional e internacional que deben afrontar las instituciones microfinancieras (Bueri et al., 2019). Por el otro, obtienen un ingreso proveniente de la recuperación del capital con intereses pagados 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 dado que se apalancan sobre los aportes no reembolsables que reciben, se benefician con subsidios parciales para cubrir los costos operativos y obtienen intereses de la actividad microcrediticia.

Este programa no involucra innovaciones en lo que respecta a las estrategias de *“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 de repago de los deudores. Dado que no exige garantías reales ejecutables, respaldo de ingresos ni descuento automático, el programa efectúa una *“colateralización”* de baja intensidad. Sin embargo, la modalidad de implementación del programa, basado en la metodología microcrediticia, le imprime un carácter particular a la *“colateralización”*. 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 créditos³. Por el otro, efectúan una fuerte

³Durante la administración Cambiemos, se produjo un pronunciado giro hacia la capacitación de los titulares de los distintos programas sociales en detrimento de la contraprestación laboral (Arcidiácono &

regulación moral de las subjetividades de los prestatarios a fines de garantizar el compromiso de repago y controlar el uso del dinero (Koberwein, 2012). Las instituciones de microcrédito se esfuerzan por lograr el compromiso moral de los deudores, enfatizando la importancia de cumplir con las obligaciones contraídas, esto es, recurriendo al “valor de la palabra” o la “palabra empeñada” (CONAMI, 2012). 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 promueve una *inclusión financiera* de intensidad media. 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. A diferencia de otros programas socio-productivos de carácter asociativo o cooperativo, el PNM no otorga subsidios ni dona herramientas de trabajo, sino que sus destinatarios finales reciben microcréditos. En este sentido, los destinatarios son incorporados a un segmento específico del mercado financiero, esto es, el mercado microfinanciero local. El hecho de tener que recurrir a las microfinanzas 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, el programa contribuye a la financiarización de las prácticas cotidianas de los destinatarios que incorporan el microcrédito como un componente 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.

CRÉDITOS ANSES

Los cambios producidos en los últimos diez años y, en particular, la reformulación de las políticas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación con la creación del *Hacemos Futuro*, posicionaron a la Administración Nacional de la Seguridad Social (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

Bermúdez, 2020b). Las trayectorias educativas eran individuales y la oferta de cursos combinaba la clásica capacitación en oficios con talleres de habilidades socio-emocionales, educación financiera y nuevas tecnologías (Arcidiácono & Bermúdez, 2018b, Nougues & Salerno, 2022).

educativas y sanitarias, la ANSES adquirió un rol protagónico en la operatoria programática (Arcidiácono y Bermúdez, 2020). El rol de la ANSES no se limitó al papel de pagador y contralor, sino que también participó activamente en la implementación de las políticas de inclusión financiera trazadas por los distintos gobiernos nacionales (Nougués, 2022). 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.

Para analizar sus intervenciones, se deben contemplar las particularidades de la conformación histórica de la ANSES. Tras la disolución del régimen de capitalización, la ANSES fue designada como la agencia a cargo de administrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS)⁴, por lo cual debió incorporar una amplia batería de saberes, expertos y dispositivos financieros. La reglamentación del FGS impone condicionalidades a la administración de los fondos que debe cumplir con metas de rendimiento financiero. La agencia empleó la facultad de utilizar recursos del FGS para implementar políticas propias. Durante la administración de Cambiemos, la principal iniciativa en la materia fue el programa Créditos ANSES, el cual contemplaba el otorgamiento de préstamos personales para jubilados, pensionados y titulares de asignaciones. Este programa, heredero de los Créditos Argenta⁵, amplió la cobertura a un nuevo segmento poblacional antes excluido, compuesto por los titulares de las asignaciones universales por hijo y embarazo (AUH). Mantuvo un esquema estratificado de créditos, establecido en función de la cuantía del beneficio social percibido. Independientemente de los términos y condiciones para cada categoría de solicitantes, la política crediticia establecía que el valor de la cuota no podía superar el 30% del haber de la prestación social. El programa fue financiado con recursos provenientes del FGS, por lo cual, su normativa se alineaba con los criterios dispuestos por el decreto presidencial 897/2007 que determina los mecanismos de protección del FGS. Entre ellos, se estableció que los préstamos debían atenerse a los precios de mercado, es decir, no se podían subsidiar las tasas.

⁴Con 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 que tiene como objetivo la consolidación de un fondo de resguardo que garantice el pago de las jubilaciones y pensiones frente a cualquier eventualidad (La Ruffa, 2019).

⁵Programa de préstamos personales para jubilados y pensionados orientado al financiamiento de bienes durables en locales adheridos y/o la compra de pasajes de avión en la aerolínea de bandera, desarrollado durante la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (Costa et al., 2014).

Durante la gestión de Cambiemos, la ANSES modificó el 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 para destinatarios no incluidos en el sistema previsional. La agencia aumentó considerablemente la cantidad de préstamos desembolsados y 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), quienes tuvieron un incremento intertrimestral de un 86% en el 2019.⁶ 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.

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 una alta *capitalización* y generó ganancias extraordinarias para la agencia. 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. En este sentido, el programa implicó una alta capitalización de la política social 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 una explotación secundaria de los sectores populares sustentada en la financiación de su consumo vía otorgamiento de préstamos personales. Además, incorporó a otros actores financieros que obtuvieron ganancias mediante la implementación del programa, tales como las empresas aseguradoras que se debían contratar obligatoriamente.⁷

En lo concerniente a la “*colateralización*”, Créditos ANSES ilustra claramente la profundidad del impacto de la financiarización en las políticas sociales. La implementación de un programa de créditos atado a las condicionalidades y metas financieras impuestas por el FGS, requirió la adopción de mecanismos que garantizaran la sostenibilidad financiera en un contexto de acelerado deterioro económico. El rol de gestor y pagador de las prestaciones sociales le permitió a la ANSES diseñar un circuito interno para asegurar el recobro de los préstamos. Para ello, la agencia adoptó una metodología de descuento automático de la cuota –fijada en

⁶Fuente: 2º informe trimestral del Fondo de Garantía Sustentable, 2019.

⁷Para más detalles sobre los términos y condiciones del programa, ver: <https://www.anses.gob.ar/creditos-anses-para-asignacion-universal-por-hijo>

un máximo del 30% del ingreso percibido— que se debitaba automáticamente de la caja de ahorro en la cual ANSES depositaba las prestaciones sociales. Producto de la metodología crediticia aplicada, las prestaciones sociales se establecieron como garantía automática de los préstamos desembolsados a los prestatarios que no formaban parte del sistema previsional. Las prestaciones sociales fueron “colateralizadas” para cumplir con los requisitos financieros establecidos por la reglamentación del FGS y, al mismo tiempo, desarrollar un nuevo negocio sumamente rentable dado los prácticamente nulos niveles de morosidad. En este sentido, el programa produjo un alto nivel de “colateralización” de la política social ya que volvió ejecutables al conjunto de las prestaciones sociales pagadas por ANSES. 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. Los titulares no podían disponer libremente de la totalidad del haber percibido, lo cual limitaba sus márgenes de maniobra y respuesta económica.

Por último, los Créditos ANSES generaron un alto grado de inclusión financiera 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 buscó compensar la caída del poder adquisitivo de las prestaciones sociales (Ludueña, 2020) 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 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 los créditos fueron empleados por una parte considerable de los prestatarios con bajo nivel de ingresos para cubrir gastos corrientes, tales como la compra de alimentos y medicamentos o el pago de tarifas de los servicios públicos⁸. 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. La accesibilidad, el precio competitivo y la incorporación de los titulares de AUH hicieron que estos préstamos alcanzaran rápidamente una escala masiva.

⁸De 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

MEJOR HOGAR

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 (Barreto, 2017). En el ámbito de las políticas sociales del área de hábitat y vivienda, el aspecto central de dicho proceso se vinculó con el desarrollo de programas de microcrédito. El programa *Mejor Hogar* de la Dirección de Mejoramiento Habitacional es un ejemplo de esta modalidad emergente de políticas. Esta iniciativa adoptó un esquema de financiación a través de créditos blandos destinados al mejoramiento progresivo de la vivienda y la conexión a redes de gas. Para esto, proveyó créditos para financiar la compra de materiales para refacción o cubrir los costos de la obra e instalación del servicio de gas. La población destinataria se componía de hogares con ingresos familiares mensuales netos inferiores a los 3 salarios mínimos, vitales y móviles. 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. En este sentido, la modalidad del programa implicó el establecimiento de una compleja red de implementación que involucró al Estado, las empresas de servicios públicos, contratistas y los hogares.

El *Mejor Hogar* permitió la *capitalización* del programa a distintos actores, principalmente a las empresas de servicios públicos y a los bancos. Si bien se trató de un programa de financiación del mejoramiento habitacional, el precio de los créditos estuvo por debajo del precio de mercado y de los niveles de inflación. En este sentido, a diferencia de los *Créditos 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*, no proveía fondeo a instituciones intermediarias, sino que financiaba directamente los costos de las obras. En esta línea, la capitalización puede considerarse de mediana intensidad. Esta no se vinculó, principalmente, 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. La financiación de los costos de instalación de la red de gas y gestión de las obras impulsó la incorporación de nuevos clientes que no disponían de los recursos suficientes para afrontar 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, que se

beneficiaron indirectamente de la implementación del programa. A su vez, incorporó a los bancos como agentes intervinientes en el recupero de las cuotas de los préstamos, otorgándoles una nueva línea de negocios vinculada a la gestión de la política social.

En lo que respecta a la “*colateralización*”, en este programa fue de mediana intensidad. El diseño del programa estipulaba que la cuota de los préstamos otorgados para la conexión a la red de gas fuera cobrada junto con los gastos de consumo en la factura del servicio. El mecanismo adoptado buscaba suplir los riesgos asociados a la falta de garantías de los créditos, atando 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. 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 los márgenes de maniobra de los prestatarios ya que la vinculación de la cuota con la tarifa implicó una limitación de las posibilidades de gestión de las deudas de los hogares. Los usuarios no podían elegir incumplir con el pago del préstamo y abonar la tarifa del gas o viceversa. 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 conllevó una transferencia del recupero de los préstamos, contraídos con una agencia estatal, a una empresa privada proveedora de servicios públicos y los bancos intervinientes en la gestión de la mora.

La *inclusión financiera* adquirió un nuevo matiz que le brindó una alta intensidad. En este caso, 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 *inclusión financiera* se relacionó con la incorporación de dinámicas financieras a las lógicas de funcionamiento de las políticas del área. La mejora habitacional dejó de ser provista a través de subsidios y entrega de materiales y se brindó a través del desembolso de créditos otorgados por la Secretaría de Vivienda. Por un lado, los destinatarios de la política debieron incorporarse al mercado financiero para costear la instalación de las redes de gas. Por el otro, el programa involucró nuevos actores del mercado, tales como las empresas proveedoras de servicios públicos y los bancos.

LA FINANCIARIZACION EN ACCION

La incorporación de saberes, sentidos, lógicas, actores, lenguajes e instrumentos financieros al seno de la política social impulsó transformaciones de tercer orden, es decir, en materia de las metas y los instrumentos (Palier, 2005). 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 financiarización de las políticas sociales moldeó la cara asistencial del Estado, la cual adquirió matices más complejos y diversos, dando surgimiento a las *políticas sociales de endeudamiento*. 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.

Si bien los principales cambios responden a la orientación común hacia la inclusión financiera, la financiarización no impacta del mismo modo en las distintas agencias estatales y sus efectos sobre la gestión de las políticas sociales 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 culturas institucionales, el tipo de demandas y las necesidades sociales atendidas, las políticas ejecutadas y los dispositivos incorporados. La capitalización, “colateralización” e inclusión financiera se manifiestan de distintas formas y con intensidad variable en función de dichas características, de forma tal que la financiarización de la política social 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– podría generar nuevos desplazamientos y producir efectos novedosos⁹.

⁹La crisis sanitaria desatada por la pandemia de COVID-19 abrió un nuevo escenario para indagar sobre la relación entre políticas sociales y finanzas que exceden el objetivo de este artículo. En términos

En el caso del *Programa Nacional de Microcrédito*, los principales impulsores, creadores e implementadores de la ley nacional de microcrédito impulsaron un programa alineado con los valores de la economía social y solidaria desde una perspectiva latinoamericanista. Además, la puesta en marcha del programa se dio en el contexto general del giro socio-productivo, 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 (Hopp, 2011). En conjunto, la ley nacional de microcrédito, la cultura institucional de la CONAMI y el paradigma socio-productivo pusieron obstáculos persistentes a la financiarización de esta iniciativa estatal. Los fundamentos del programa se inscribieron en estas concepciones, lo cual se tradujo en decisiones normativas, tales como los toques a las tasas de interés, la exclusión de las sociedades anónimas y los subsidios a las ONGs ejecutoras. El establecimiento de la inclusión financiera como objetivo estratégico de gobierno durante la gestión Cambiemos impulsó la modificación de 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. La capitalización fue de baja intensidad, no se generaron innovaciones en materia de colaterales y se propició una baja inclusión financiera de los destinatarios.

En el caso de los *Créditos ANSES*, la situación es notoriamente diferente. El programa de préstamos de la agencia se financiaba con recursos 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 implicó, entre otras cosas, que los

generales, las respuestas del Estado argentino a estas problemáticas acuciantes parecen haber seguido la tendencia aquí marcada, esto es, la combinación de transferencias monetarias (principalmente, el *Ingreso Familiar de Emergencia*) con una creciente variedad de programas que recurren a dispositivos financieros (Crudo & Paura, 2021). En lo que concierne específicamente a la utilización de instrumentos financieros, el Estado argentino lanzó programas de crédito tanto para solventar el pago de la nómina salarial de empresas como préstamos a tasa cero para monotributistas (*Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción*). A su vez, la pandemia agravó algunas de las consecuencias de la financiarización de la política social, por caso, su colateralización. Frente a la caída generalizada del ingreso de los sectores populares, el Poder Ejecutivo dispuso la suspensión temporal del cobro de las cuotas de los *Créditos ANSES*. Luego, con la reapertura 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.

créditos brindados por la agencia no pudieran ser subsidiados. Sin embargo, en un marco de agudización de la crisis económica y un deterioro pronunciado del poder adquisitivo de las prestaciones sociales, los créditos fueron fuertemente demandados por los titulares de programas sociales para financiar un amplio abanico de necesidades (Arcidiácono & Bermúdez, 2020a; Ludueña, 2020). 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 programas de transferencia condicionada (Arcidiácono & Bermúdez, 2020b). A diferencia de la cartera de desarrollo social, la ANSES no tiene una cultura institucional embebida en el paradigma socio-productivo de la economía social y solidaria. 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 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. Los *Créditos ANSES* desplegaron una nueva línea de negocios basada en la explotación financiera de los titulares de programas sociales que resultó altamente rentable debido al establecimiento del descuento automático de los haberes como colateral del préstamo.

El *Mejor Hogar* es un caso híbrido que refleja las tensiones constitutivas de las políticas de vivienda de Argentina. Por un lado, fue una política socio-asistencial orientada a facilitar la conexión a los servicios públicos de los sectores populares, promocionando así el acceso al hábitat. Por el otro, el programa adoptó una lógica financiera alineada con la orientación prevalente en las políticas de vivienda del país: el crédito (Barreto, 2018). A diferencia de los programas de crédito hipotecario, el *Mejor Hogar* no financiaba la compra de terrenos, la construcción de viviendas o la ampliación. Por el contrario, desembolsaba microcréditos para atender las demandas de hábitat 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 Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Durante la gestión Cambiemos, el área 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 adoptó un enfoque microfinanciero que generó beneficios económicos para nuevos actores económicos (empresas de gas y bancos) y propició la adopción de técnicas financieras novedosas para las políticas del área, tales como la vinculación del pago del crédito a la boleta del servicio.

Tal como muestra el mapa de calor (figura 2), los distintos casos estudiados evidencian los matices del impacto de la financiarización en las intervenciones socio-asistenciales del Estado en diferentes contextos institucionales y políticas con distintas trayectorias históricas. Independientemente de las modalidades e intensidades de la financiarización, los tres programas muestran el alcance y los efectos programáticos de la financiarización y ponen de relieve las consecuencias asociadas a la incorporación del crédito y otros instrumentos financieros como herramienta de las políticas sociales, tanto en las dinámicas institucionales como en los modelos de gestión de las políticas sociales y en las relaciones entre las agencias socio-asistenciales y los destinatarios. La matriz analítica propuesta permite captar a la financiarización del bienestar en acción a través de sus tres efectos principales, esto es, la *capitalización* financiera de los programas, la “*colateralización*” como estrategia de control y una nueva dinámica de mercantilización vinculada con la *inclusión financiera* para la satisfacción de necesidades sociales. En conjunto, la matriz visibiliza los cambios de tercer orden que caracterizó al proceso de financiarización de la política social durante la administración de Cambiemos.

Figura 2. Mapa de calor: financiarización de la política socio-asistencial

Efecto	Programa		
	Programa Nacional de Microcrédito	Créditos ANSES	Mejor Hogar
Capitalización	BAJA: aporte no reembolsable y subsidio a las instituciones de microcrédito	ALTA: negocio financiero de explotación secundaria	MEDIA: rentabilidad de empresas de servicios y bancos
Colateralización	BAJA: sustentabilidad del emprendimiento	ALTA: debitada automáticamente del haber mensual	MEDIA: incorporada en la boleta de servicios
Inclusión financiera	MEDIA: financiación del acceso a medios de producción vía sector microcrediticio	ALTA: financiación del acceso a bienes y servicios básicos vía mercado	ALTA: financiación de soluciones habitacionales vía mercado

Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIONES

La combinación de los estudios sobre financiarización y los análisis sobre políticas sociales habilita una perspectiva capaz de identificar rasgos inexplorados de la financiarización del bienestar en Argentina. El establecimiento de una definición centrada en el nexo entre las políticas sociales y las finanzas permite conjugar el papel desempeñado por las políticas sociales en la nueva infraestructura de bienestar con los cambios de tercer orden en materia de las intervenciones socio-asistenciales. La matriz analítica presentada combina herramientas conceptuales de ambas tradiciones y tiene por objetivo volver inteligibles los cambios de tercer orden impulsados por la financiarización de la política social.

Si bien la matriz 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, se combinaron políticas de inclusión financiera a través del mercado con políticas de provisión de crédito estatal orientadas a satisfacer demandas en materia de consumo, trabajo y vivienda (Arcidiácono & Bermúdez, 2020b; Ludueña, 2020). 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 Estado promovió activamente el crédito para el acceso a planes de salud y préstamos educativos junto a otros instrumentos financieros como los seguros (Bressan, 2020; Lavinás et al., 2019; Montani Martins et al., 2021). En el caso de Chile, el crédito también se consolidó como una vía fundamental para el acceso a la educación y la vivienda de amplios sectores de la sociedad (Cariceo, 2012; Casgrain, 2010; González López, 2018).

En conjunto, las transformaciones analizadas en el *Programa Nacional de Microcrédito*, *Créditos ANSES* y *Mejor Hogar* resaltan ciertas características fundamentales del proceso de financiarización de la política social en Argentina que no fueron captadas por la literatura. En términos generales, dan cuenta del alcance de la institucionalización de la agenda de inclusión financiera y sus repercusiones sobre la matriz de políticas sociales. A través de las *políticas sociales de endeudamiento*, gestionadas por las agencias socio-asistenciales, el Estado argentino se constituyó en un proveedor directo de créditos a los sectores populares para atender demandas en materia de trabajo, consumo y vivienda. De esta forma, se produjo un pasaje de la figura del Estado como garante del acceso al crédito de los sectores populares a la figura del Estado como acreedor de los destinatarios de las políticas sociales. Específicamente, el análisis efectuado da cuenta de tres tendencias fundamentales de la financiarización de la política social que aportan a profundizar la comprensión del rol del Estado en la financiarización del bienestar.

Primero, la inclusión financiera no se orientó exclusivamente a la regulación del sistema financiero y bancario, sino que fue impulsada activamente por las agencias socio-asistenciales. La institucionalización de la agenda de inclusión financiera repercutió notoriamente en la gestión de las políticas sociales, lo cual se evidencia en el establecimiento de la inclusión financiera de los sectores populares como una nueva meta política y la adopción de instrumentos financieros como herramientas de una creciente variedad de políticas sociales. La financiarización de la política social habilitó la capitalización de la política social para el Estado y otros actores mediadores, impulsó distintas técnicas de “colateralización” para garantizar el recupero de los préstamos y catalizó nuevas modalidades de inclusión financiera que incorporaron a nuevos grupos poblacionales a distintos segmentos de los mercados financieros. Sin embargo, los efectos de la financiarización de la política social distan de ser homogéneos y su repercusión sobre los distintos programas se relaciona estrechamente con

las culturas institucionales, el tipo de demandas y las necesidades sociales atendidas, las políticas ejecutadas y los dispositivos incorporados.

Segundo, la financiarización del bienestar no se limita a la “colateralización” de las transferencias monetarias y el rol del Estado trasciende su figura como garante del acceso al crédito de los sectores populares. El análisis efectuado da cuenta del surgimiento de lo que denomino *políticas sociales de endeudamiento*, esto es, una nueva generación de políticas sociales que recurren al crédito y otros dispositivos financieros para responder a las demandas sociales de los sectores populares. Los tres programas sociales estudiados evidencian el pasaje del Estado-garante hacia el Estado-acreedor en cuanto contribuyen a la consolidación del Estado argentino, a través de sus agencias socio-asistenciales, como proveedor directo de créditos a los sectores populares para cumplir con metas de bienestar. Este desplazamiento da cuenta de las profundas implicancias de la financiarización del bienestar. La adopción del crédito como herramienta de la política social establece una relación de deuda entre el Estado-acreedor y el destinatario-deudor que implica una serie de transferencias de costos, responsabilidades y riesgos por parte del primero.

Por último, la financiarización de la política social pone de manifiesto la naturaleza contradictoria y ambigua de la deuda (Elyachar, 2005). Por un lado, puede entenderse como un medio de desposesión económica, explotación financiera y control moral. Por el otro, puede comprenderse 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. 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). El crédito no es un instrumento técnico que puede extrapolarse al ámbito de la política social sin acarrear las tensiones propias de las relaciones financieras. En esta línea, queda pendiente seguir profundizando en las consecuencias de la financiarización de la política social y las implicancias del establecimiento de una relación de deuda entre el Estado y los destinatarios.

Bibliografía

ALONSO, Guillermo y DI COSTA, Valeria, “Más allá del principio contributivo: cambios y continuidades en la política social argentina, 2003-2011”, en *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, vol. 33, núm. 97, 2015.

ANDRENACCI, Luciano y SOLDANO, Daniela, “Aproximación a las teorías de la política social a

partir del caso argentino", en Luciano Andrenacci y Daniela Soldano (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo, 2005, pp. 17–79.

ANGULO SALAZAR, Lourdes, "The social costs of microfinance and over-indebtedness for women", en Isabel Guérin, Solene Morvant-Roux y Magdalena Villareal (eds.), *Microfinance, Debt and Over-Indebtedness*, Londres, Routledge, 2014, pp. 232–252.

ARANGO, Yudy Alejandra, CHENA, Pablo Ignacio y ROIG, Alexandre, "Trabajos, ingresos y consumos en la economía popular", en *Cartografías del Sur. Revista de Ciencias, Artes y Tecnología*, núm. 6, 2017.

ARCIDIACONO, Pilar y BERMUDEZ, Ángeles, "¿Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturales del cooperativismo bajo programas", *Ciudadanías*, vol. 2, 2018.

ARCIDIACONO, Pilar y BERMUDEZ, Ángeles, "Del 'Ellas Hacen' al 'Hacemos Futuro': Descolectivización como impronta de los programas sociales", en *Revista de Políticas Sociales*, vol. 5, núm. 6, 2018.

ARCIDIACONO, Pilar y BERMUDEZ, Ángeles, "Los nuevos 'rostros' de la Asignación Universal por Hijo durante la gestión Cambiemos en Argentina", en *Fronteras*, vol. 14, núm. 1, 2020a.

ARCIDIACONO, Pilar y BERMUDEZ, Ángeles, "'Marcas de gestión' de la Alianza Cambiemos en Argentina. La agenda de las transferencias de ingresos", en *Laboratorio*, vol. 30, 2020b.

ARCIDIACONO, Pilar y GAMALLO, Gustavo, "La desmercantilización del bienestar Reflexiones críticas sobre la justiciabilidad de los derechos", en *Revista Aportes Andinos*, 2010.

BARRETO, Miguel Ángel, "La política habitacional de Cambiemos: el retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 33, núm. 2, 2018.

BARRETO, Miguel Ángel, "Retorno de la mercantilización de la vivienda social en la Argentina. Mirada comparada con periodos recientes", en *Revista Pensum*, vol. 3, 2017.

BATEMAN, Milford, BLANKENBURG, Stephanie y KOZUL-WRIGHT, Richard, "Introduction", en Milford Bateman, Stephanie Blankenkurg y Richard Kozul-Wright (comp.), *The rise and fall of global microcredit: development, debt and disillusion*, Nueva York, Routledge, 2019, pp. 3–23.

BRESSAN, Lucas, "Financeirização na educação superior privada: uma análise do fenômeno nos governos Lula e Dilma", en *Revista da sociedade brasileira de economia política*, vol. 56, núm. Mayo-agosto, 2020.

BUERI, Lody, SCHVARZTEIN, Diana y CARBALLO, Ignacio, "Retos de las microfinanzas en Argentina: nueva evidencia empírica en base a encuestas al sector nacional", en *Ensayos de política económica*, año XIII, vol. III, núm. 1, 2019.

CARICEO, Oscar, "La difusa naturaleza del Fondo Solidario de Crédito Universitario: entre la equidad, la solidaridad y el acceso a la educación", en José Ossandón (comp.), *Destapando la Caja Negra. Sociologías de los créditos de consumo en Chile*, Santiago, Universidad Diego Portales, 2012, pp. 91–112.

CASGRAIN, Antoine, "La apuesta del endeudamiento en la política habitacional chilena", en *Revista INVI*, núm. 68, vol. 25, 2010.

CHIAPELLO, Eve y KNOLL, Lisa, "Social Finance and Impact Investing. Governing Welfare in the Era of Financialization", en *Historical Social Research*, vol. 45, núm. 3, 2020.

CIOLLI, Vanesa, *La economía social como herramienta de política estatal: un abordaje desde el Plan Manos a la Obra (Argentina 2003-2009)*, Buenos Aires, CLACSO, 2015.

COMISION NACIONAL DE MICROCREDITO, "Nuestra palabra tiene crédito", *Primer Congreso Latinoamericano de Microcrédito. Documento Síntesis*, Buenos Aires, 2012.

CORBO, Vittorio, y SCHMIDT-HEBBEL, Klaus, "La crisis internacional y América Latina", en *Monetaria*, vol. 0, núm. 1, 2013.

COSTA, María Ignacia, CURCIO, Javier y GRUSHKA, Carlos, "La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012)" en Claudia Danani y Susana Hintze (comp.), *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento y Biblioteca Nacional, 2014, pp. 17–66.

CRUDO, Silvio Alejandro y PAURA, Vilma, "El Estado nacional argentino frente a la pandemia. Un análisis de sus intervenciones sociales en los primeros 100 días del COVID-19", en Melina Guardamagna, Hiram Ángel Lara, Diego Gantus, Alejandro Lozano y Jaime Contreras Álvares

(comp.), *América Latina y el Caribe ante la pandemia. Retos, dificultades y aprendizajes de los gobiernos nacionales, subnacionales y locales*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2021, pp. 133–58.

DETTANO, Andrea, SORDINI, María Victoria y CHAHBENDERIAN, Florencia, “Social Policies, Conditional Cash Transfer Programs and Types of Indebtedness: Possible Articulations in Twenty First Century Argentina”, en *Advances in Social Sciences Research Journal*, vol. 6, núm. 5, 2019.

DOWLING, Emma, “In the wake of austerity: social impact bonds and the financialisation of the welfare state in Britain”. en *New Political Economy*, vol. 22, núm. 3, 2017.

EATON, Charlie, DLOUN, Cyrus, HABINEK, Jacob, GOLDSTEIN, Adam, OSLEY-THOMAS, Robert y GODOY, Daniela, “The financialization of US higher education”, en *Socio-Economic Review*, 2016, pp. 1–29.

ELYACHAR, Julia, *Markets of Dispossession. NGOs, Economic development and the State in Cairo*, Carolina del Norte, Duke University Press, 2005.

FINE, Ben, "Financialization and Social Policy" en Peter Utting, Shahra Razavi y Rebecca Varghese Buchholz (comp.), *The Global Crisis and Transformative Social Change*, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2012, pp. 103-122.

GAGO, Verónica y MEZZADRA, Sandro, “Para una crítica de las operaciones extractivas del capital. Patrón de acumulación y luchas sociales en el tiempo de la financiarización”, en *Nueva Sociedad*, vol. 255, núm. Jan-Feb, 2015.

GAGO, Verónica y ROIG, Alexandre, “Las finanzas y las cosas. Una etnografía del endeudamiento popular”, en Pedro Biscay y Pablo Ignacio Chena (comp.), *El imperio de las finanzas: Deuda y desigualdad*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2019, pp. 221–37.

GANDULFO, Alberto y ROFMAN, Alejandro, “Finanzas Solidarias para el Nuevo Contrato Social. Argentina 2020”, en José Borello, Ariel García y Liliana Inés García (comp.), *Devenir regional en la Argentina: transformaciones de corto y largo plazo en el siglo XXI*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento y Biblioteca Nacional, 2020, pp. 147–68.

GERBA, Eddie y SCHELKLE, Waltrud, “The finance-welfare state nexus”, en *ACES Cases*, vol. 1, 2013.

GONZALEZ LOPEZ, Felipe, "Crédito, deuda y gubernamentalidad financiera en Chile", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 80, núm. 4, 2018.

HANSEN HARBO, Niels-jakob, y SULLA, Olga, "El crecimiento del crédito en América Latina: ¿Desarrollo financiero o boom crediticio?", en *Revista Estudios Económicos*, núm. 25, 51–80, 2013.

HOPP, Malena Victoria, "Relación Estado-sociedad civil en las políticas de desarrollo socio-productivo en Argentina contemporánea", en *Revista Katálysis*, vol. 14, núm. 1, 2011.

KOBERWEIN, Adrián, *Microcrédito, relaciones personalizadas, economía y política. El crédito para los pobres, de Bangladesh a la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Antropofagia, 2012.

LA RUFFA, Graciela, "Evolución y financiamiento de la previsión social en Argentina", *Asociación argentina de presupuesto y administración financiera pública*, Buenos Aires, 2019.

LANGLEY, Paul, "Financialization and the consumer credit boom", en *Competition & Change*, vol. 12, núm. 2, 2008.

LANGLEY, Paul, "Securitising Suburbia: The Transformation of Anglo-American Mortgage Finance", en *Competition & Change*, vol. 10, núm. 3, 2006.

LAVINAS, Lena, "21st Century Welfare", en *New Left Review*, vol. 84, 2013.

LAVINAS, Lena, "New trend in inequality: the financialization of social policies" en Alexandre Gallas, Hansjörg Herr, Frank Hoffer y Christoph Scherrer, *Combating Inequality: The Global North and South*, Londres, Routledge, 2016, pp. 212–225.

LAVINAS, Lena, *The takeover of social policy by financialization: The Brazilian paradox*, Londres, Palgrave Macmillan, 2017.

LAVINAS, Lena, "The Collateralization of Social Policy under Financialized Capitalism", en *Development and Change*, vol. 49, núm. 2, 2018.

LAVINAS, Lena, "The Collateralization of Social Policy by Financial Markets in the Global South", en Philip Mader, Daniel Mertens y Natascha van der Zwan (comp.), *The Routledge International Handbook of Financialization*, Londres, Routledge, 2020, pp. 312–23.

LAVINAS, Lena, ARAUJO, Eliane y BRUNO, Miguel, "Brazil: from Eliticized to Mass-Based Financialization", en *Revue de la régulation*, vol. 25, núm. 1, 2019.

LAVINAS, Lena, BRESSAN, Lucas, RUBIN, Pedro y CORDILHA, Ana Carolina, "The Financialization of Social Policy: An Overview", en *Texto para Discussão*, UFRJ-IE, 001, 2022.

LAZZARATO, Maurizio, *La fábrica del hombre endeudado. Ensayo sobre la condición neoliberal*, Buenos Aires, Amorrortu, 2013.

LOGEMAN, Jan, *The Development of Consumer Credit in Global Perspective: Business, Regulation, and Culture*, London, Palgrave Macmillan, 2012.

LUDUEÑA, Arnaldo, "Las controversias en torno al discurso de la inclusión financiera", en *Márgenes*, núm. 6, 2020.

LUZZI, Mariana y WILKIS, Ariel, "Bancarización y acceso al crédito", en Juan Ignacio Piovani y Agustín Salvia (comp.), *La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2018, pp. 389–420.

MADER, Philip, "Contesting Financial Inclusion", en *Development and Change*, vol. 49, núm. 2, 2017.

MADER, Philip, *The Political Economy of Microfinance. Financialising Poverty*, Londres, Palgrave Macmillan, 2015.

MERTENS, Daniel, "Borrowing for social security? Credit, asset-based welfare and the decline of the German savings regime", en *Journal of European Social Policy*, vol. 27, núm. 5, 2017.

MONTANI MARTINS, norberto, OCKE-REIS, Carlos Octávio, CHAVES DRACH, Daniel, "Financeirização dos planos de saúde: o caso das operadoras líderes no Brasil (2007-2019)", en *Texto para Discussão*, UFRJ-IE, 001, 2021.

MONTGOMERIE, Johnna, "Bridging the critical divide: Global finance, financialisation and contemporary capitalism", en *Contemporary Politics*, vol. 14, núm. 3, 2008.

MÜLLER, Lúcia, "Las finanzas en lo cotidiano: las políticas de inclusión y educación financiera en el Brasil contemporáneo", en Alexandre Roig y Ariel Wilkis (comp.), *El laberinto de la moneda y las finanzas. La vida social de la economía*, Buenos Aires, Biblos, 2015, pp. 211–26.

NOUGUES, Tomás, "Entre la deuda y la inclusión social. Un análisis de la financiarización de la política socio-asistencial de Argentina (1983-2019)", en *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, vol. 21, num 2, 2020.

NOUGUES, Tomás, "La agenda de la inclusión financiera en las políticas públicas de la alianza Cambiemos (2015-2019)", en *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, vol. 11, núm 22, 2022a.

NOUGUES, Tomás. "Políticas sociales de endeudamiento. Aportes conceptuales para un abordaje relacional", en A. Bialakowsky & P. Forni (Eds.), *Por unas ciencias sociales relacionales. Investigaciones y enfoques contemporáneos*, Buenos Aires, Universidad del Salvador, 2022b, pp. 155–173.

NOUGUES, Tomás, "Los avatares del proceso de construcción de una política pública: la ley de promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social en Argentina", en *Prácticas de oficio*, vol. 1, núm. 28, 2022c.

NOUGUES, Tomás y SALERNO, Agustín, "El Estado micro-emprendedor. El onegeismo, la vocación de ayuda y el espíritu emprendedor en la gestión de Cambiemos de la Secretaría de Economía Social de la Nación", en *Astrolabio. Nueva época*, núm. 28, 2022.

NUDELSMAN, Susana, "Implicaciones de la crisis financiera y económica global en América Latina", en *Problemas del Desarrollo*, vol. 44, núm. 175, 2013.

PALIER, Bruno, "Ambiguous Agreement, Cumulative Change: French Social Policy in the 1990s", en Wolfgang Streeck y Kathleen Thelen (comp.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 127–44.

PAURA, Vilma y ZIBBECHI, Carla, "Aportes para una traducción regional de la categoría de régimen de bienestar. Una mirada desde el caso argentino", en *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, vol. 48, núm. 88, 2021.

ROBERTS, Adrienne, "Financing Social Reproduction: The Gendered Relations of Debt and Mortgage Finance in Twenty-first-century America", en *New Political Economy*, iFirst, 2012.

ROIG, Alexandre, y WILKIS, Ariel, "Introducción", en Alexandre Roig y Ariel Wilkis (comp.), *El laberinto de la moneda y las finanzas. La vida social de la economía*, Biblos, 2015, pp. 11–22.

SALVIA, Agustín, "La deuda social Argentina. Contexto histórico y perspectiva teórica", en Agustín Salvia (comp.), *Deudas Sociales en la Argentina Posreformas. Algo más que una pobreza de ingresos*, Benos Aires, Biblos, 2011, pp. 9–18.

SOEDERBERG, Susanne, *Debtfare State and the Poverty Industry. Money, Discipline and the*

Surplus Population, Londres, Routledge, 2014.

WEBER, Heloise, “The imposition of a global development architecture: The example of microcredit”, en *Review of International Studies*, vol. 28, núm. 3, 2002.

WILKIS, Ariel. “Introducción. Las formas elementales del endeudamiento”, en Ariel Wilkis (comp.), *Las formas elementales del endeudamiento. Consumo y crédito en las clases populares y medias de Buenos Aires y Santa Fe (2010-2019)*, Santa Fe, Ediciones UNL, 2021, pp. 09–24.

WILKIS, Ariel, “Sociología del crédito y economía de las clases populares”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 76, núm. 2, 2014.