**Políticas sociales de endeudamiento.**

**Reflexiones sobre la financiarización de la política asistencial de Argentina (2015-2019).**

Tomás Nougués (tominougues@gmail.com)

CIS-IDES/CONICET

Doctor en Sociología

Eje 11. Estado, Instituciones y políticas públicas

# Introducción

Esta ponencia cuestiona la clasificación ampliamente difundida de América Latina como una región poco financiarizada (Karwowski, 2020; Karwowski & Stockhammer, 2017). Dicha clasificación se basa en un enfoque economicista, centrado en el Norte Global, que observa la financiarización de la región con el mismo criterio empleado para medirla en las economías avanzadas. Sin embargo, la financiarización no es un fenómeno homogéneo y su estudio no se reduce a la medición de su alcance y profundidad, sino que es necesario analizar las modalidades, intensidades y velocidades del proceso. En otras palabras, que los indicadores utilizados para medir la financiarización sean más bajos en países latinoamericanos en comparación a los del Norte global, no niega el hecho de que los primeros estén atravesando procesos vertiginosos de financiarización.

América Latinaes un terreno propicio para profundizar en el análisis de las variedades de financiarización del bienestar. A diferencia de lo que sucede en las economías capitalistas avanzadas, la región se caracteriza por los bajos niveles de inclusión de los sectores populares tanto al mercado laboral formal como al sistema financiero-bancario (Dabla-Norris et al., 2015; Roa, 2015). Una parte considerable de la población, especialmente la más vulnerable, no logra acceder a productos y servicios financieros formales para cumplir con metas de bienestar; por el contrario, depende de una amplia gama de transferencias estatales. En ese marco, la sociología del crédito latinoamericana demostró que las dinámicas de la financiarización en la región están estrechamente vinculadas con las políticas sociales (Wilkis, 2014). En Latinoamérica, las transferencias estatales de ingresos desempeñaron un papel fundamental 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 tradicionalmente excluidos del sistema financiero (Dettano, Sordini, & Chahbenderian, 2019; González López, 2018; Lavinas, 2017).

 La sociología del crédito demuestra que 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. El resultado fue un doble proceso de transición hacia sociedades de consumo y sociedades financiarizadas durante el ciclo progresista de gobiernos latinoamericanos de comienzos del siglo XXI (Lavinas, 2017). No obstante, en esta perspectiva analítica, la financiarización de la política social regional queda supeditada a la interrelación entre transferencias monetarias, consumo popular y mercados de crédito. En esta línea, se adopta una visión externalista que se centra en problematizar el rol del Estado a través de la inyección de dinero líquido en el mercado interno vía 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 financiarización de la política social se debió, principalmente, a la colateralización de las transferencias monetarias.

La presente ponencia se basa en el análisis de caso de la financiarización de la política sociales de Argentina durante la administración de Cambiemos (2015-2019) para desmarcarse de las dos posturas anteriormente citadas. Frente a las clasificaciones internacionales de América Latina como una región con una financiarización de baja intensidad, muestra que el proceso de financiarización de la política social está en pleno y veloz desarrollo, pero adquiere modalidades, matices y efectos particulares que se vinculan a los contextos institucionales locales. Frente a los planteos de la sociología del crédito, esta ponencia demuestra que el rol del Estado en la financiarización no se limita a la distribución de dinero para fomentar el acceso a los mercados de crédito. Por el contrario, se da cuenta de la forma en la que el Estado desarrolló una amplia batería de iniciativas orientadas a la inclusión financiera que lo colocaron como un proveedor directo de crédito a los sectores populares. El pasaje de una visión externalista -enfocada en la relación entre transferencias monetarias y mercado financiero- hacia una visión internalista -atenta a las transformaciones impulsadas por la financiarización al interior de las agencias socio-asistenciales del Estado- requiere la adopción de una definición más amplia de financiarización del bienestar. Aquí, la financiarización de la política social es entendida como un proceso de creciente incorporación de saberes, sentidos, lógicas, actores, lenguajes, *know-how* e instrumentos financieros al seno de la política asistencial que trasladan tensiones financieras a las dinámicas de asistencia social del Estado.

El trabajo está organizado en dos grandes apartados. El primero presenta las particularidades de la financiarización del bienestar en América Latina y postula una matriz analítica para abordar al principal emergente de dicho proceso, esto es, las *políticas sociales de endeudamiento*. El segundo apartado aplica la matriz analítica al caso argentino, abordando tres programas sociales de provisión de créditos a los sectores populares durante la administración de Cambiemos, los cuales son ejemplos locales de *políticas sociales de endeudamiento*. Finalmente, se concluye con una reflexión sobre los aportes del caso argentino al análisis de la financiarización del bienestar y se sintetizan los aportes de la matriz analítica para el estudio de las *políticas sociales de endeudamiento*.

# 1. Las *políticas sociales de endeudamiento*: una matriz analítica para su abordaje.

Las *políticas sociales de endeudamiento*[[1]](#footnote-1) son un emergente del proceso de financiarización de la política social. Estas políticas son dispositivos estatales que vehiculizan saberes, sentidos, lenguajes, valores, técnicas e instrumentos que popularizan la racionalidad económica propia del mundo financiero en el seno de la asistencia social del Estado. Así, las dependencias estatales involucradas en la gestión de las políticas socio-asistenciales adoptan un enfoque financiero para comprender las actividades de los individuos y los resultados de las políticas implementadas. En este sentido, las finanzas proveen herramientas para la gestión de instituciones estatales, a la vez que brindan instrumentos para actuar sobre los destinatarios de la política asistencial como si fueran entidades que producen tasas de retorno específicas (Miller, 2001).

Esta nueva generación de políticas socio-asistenciales se distingue de otras formas de intervención social del Estado, tanto anteriores como contemporáneas a ellas (Nougués, 2020). Este conjunto de políticas 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 a poblaciones vulnerables. Tampoco forman parte del esquema de la seguridad social clásica, porque no distribuyen asignaciones, pensiones ni jubilaciones. Asimismo, no pueden considerarse políticas laborales, dado que no proveen seguros de desempleo, formación profesional o la creación de puestos de empleo. La particularidad de las *políticas sociales de endeudamiento* es que emplean el crédito como instrumento clave de la intervención social del Estado para atender las necesidades sociales en torno al trabajo, la vivienda, la salud, la educación y el consumo, resultantes de las disputas políticas en torno a su definición. La población objetivo son los sectores populares empobrecidos que no tienen acceso al mercado de trabajo formal, al sistema de seguridad social o al sistema financiero formal[[2]](#footnote-2).

Ahora bien, el crédito no es un instrumento neutral, sino que las actividades crediticias se erigen sobre una relación asimétrica de poder, denominada *relación de deuda*, entre acreedores y deudores (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). 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. En las sociedades contemporáneas, su relevancia no se limita a las dinámicas de los sistemas financieros, sino que 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).

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 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 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.

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 (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, Sordini y Chahbenderian, 2019; Lavinas, 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 y 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.

# 2. Análisis de casos

La administración de Cambiemos alineó sus políticas públicas con la agenda de la inclusión financiera, pregonada por foros internacionales y organismos multilaterales. 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[[3]](#footnote-3) (Nougués, 2022b). El viraje hacia la inclusión financiera propició un alineamiento de la orientación de las políticas sociales y asistenciales 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.

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. En otras palabras, se buscó desplegar una batería de intervenciones estatales para consolidar la configuración de los sectores populares como sujetos financieros, combinando el aumento del acceso a servicios financieros con la educación financiera. La incorporación del crédito como herramienta de la política asistencial resulta un buen rastreador para analizar las implicancias de la institucionalización de la inclusión financiera como objetivo estratégico de la política socio-asistencial. Esto es así ya que la oferta de créditos a través de las agencias estatales desempeñó un rol clave en el diseño e implementación de la política socio-asistencial de la administración Cambiemos. Por un lado, se utilizó como un instrumento para incrementar y mejorar las condiciones de acceso al mercado financiero de los sectores populares; por el otro, como una herramienta para dar respuesta a una mayor variedad de demandas sociales. En ese marco, se produjeron una multiplicidad de iniciativas novedosas que apuntaron a mejorar las condiciones de acceso de los destinatarios de la política social al complejo financiero-bancario, ya sea a través de la promoción del crédito como mediante la educación financiera. El conjunto de estas intervenciones socio-asistenciales del Estado conforman las *políticas sociales de endeudamiento*.

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 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. Estos programas 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. Estos programas son exponentes nacionales de las *políticas sociales de endeudamiento*.

# 2.1. El 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 sanción de la ley nacional de promoción del microcrédito 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. 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 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. 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.

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 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 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 de repago de los deudores. Dado que el programa no exige garantías reales ejecutables ni se establecen mecanismos directos de garantía para asegurar el repago, 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 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, 2012). 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 (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* implica una ***mercantilización*** 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, el *PNM* no otorga subsidios ni dona herramientas de trabajo, sino que sus destinatarios finales reciben microcréditos para financiera sus emprendimientos. En este sentido, los destinatarios finales son incorporados a un segmento específico del mercado financiero, esto es, el mercado microfinanciero local. 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.

# 2.2. *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 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 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. 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 debe 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), 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 hacerse cumpliendo con metas de rendimiento financiero. La agencia empleó la facultad de utilizar recursos del FGS para implementar iniciativas propias. 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 Argenta*, amplió la cobertura a un nuevo segmento poblacional antes excluido: los titulares de las asignaciones universales por hijo y embarazo (AUH)[[4]](#footnote-4). Mantuvo un esquema estratificado de créditos, establecido en función de la cuantía del beneficio 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 deben atenerse a los precios de mercado.

En lo que respecta a la ***capitalización***, 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 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[[5]](#footnote-5). 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 realizar 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[[6]](#footnote-6).

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 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 SIPA. 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 colateralizaciónde 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[[7]](#footnote-7).

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 buscó compensar la caída del poder adquisitivo de las prestaciones sociales (Cibils y 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 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 públicos[[8]](#footnote-8). 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 facilidad para acceder, el precio competitivo y la incorporación de los titulares de *AUH* hicieron que estos préstamos alcanzaran rápidamente una escala masiva.

# 2.3. *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[[9]](#footnote-9). 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. El programa *Mejor Hogar[[10]](#footnote-10)* de la Dirección de Mejoramiento Habitacional es un ejemplo de esta modalidad emergente de políticas. Esta iniciativa adoptó una modalidad 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[[11]](#footnote-11) o 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 destinatarios.

El programa *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 los créditos 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*, no proveía fondeo a instituciones intermediarias, sino que financiaba directamente los costos de las obras. En esta línea, la *capitalización* considerarse de media intensidad. Esta no se vinculó 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. A su vez, incorporó a los bancos como agentes intervinientes en el recupero de las cuotas de los préstamos.

En lo que respecta a la segunda dimensión, este programa efectuó una ***colateralización*** 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[[12]](#footnote-12). 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 limitó las posibilidades de gestionar 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 implicó una transferencia del recupero de los préstamos, contraídos con una agencia estatal, a una empresa privada proveedora de servicios públicos.

La ***mercantilización*** 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 *mercantilización* se relacionó con la incorporación de dinámicas financieras a las lógicas de funcionamiento de la política de mejoramiento habitacional. 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. 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.

**Figura 1. Mapa de calor: financiarización de la política socio-asistencial.**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Desplazamiento** | **Efecto** | **Programa** |
| ***Programa Nacional de Microcrédito*** | ***Créditos ANSES*** | ***Mejor Hogar*** |
| ***Transferencia de costos*** | ***Capitalización*** | **BAJA**: subsidio de las instituciones de microcrédito. | **ALTA**: negocio financiero de explotación secundaria. | **MEDIA**: rentabilidad de empresas de servicios y bancos. |
| ***Delegación de responsabilidad*** | ***Colateralización*** | **BAJA**: sustentabilidad del emprendimiento. | **ALTA**: débito automático del haber mensual. | **MEDIA**: atada al pago de la boleta del servicio. |
| ***Individualización del riesgo*** | ***Mercantilización*** | **MEDIA**: financiación del acceso a medios de producción vía sector microcrediticio. | **ALTA**: financiación del acceso a bienes y servicios vía mercado financiero. | **ALTA**: financiación de soluciones habitacionales vía mercado financiero. |

# 3. Conclusiones

El caso de Argentina brinda elementos para desafiar la calificación de América Latina como una región escasamente financiarizada. El análisis efectuado en este artículo destaca características del proceso de financiarización de la política asistencial que cuestionan dicha clasificación y aportan al estudio de las variedades, velocidades e intensidades de la financiarización en contextos históricamente situados. Asimismo, brinda elementos para superar la visión externalista de la sociología del crédito latinoamericana que se enfoca en analizar las transferencias monetarias estatales como palanca de acceso de los sectores populares al mercado financiero. A diferencia de los estudios internacionales sobre financiarización y la sociología del crédito, esta ponencia se basa en una definición más amplia de la financiarización de la política social, entendida como un proceso de incorporación de saberes, lógicas, sentidos, lenguajes, valores e instrumentos financieros al seno de la asistencia social del Estado. Partiendo de una problematización crítica del crédito, la ponencia propone una matriz analítica para abordar los efectos y repercusiones de la financiarización en el diseño mismo de las políticas sociales.

Tal como lo muestra el mapa de calor (figura 1), 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 efecto de la financiarización en el diseño de los programas sociales. La incorporación de dispositivos financieros, principalmente el crédito, impulsó transformaciones tanto en las dinámicas institucionales como en los modelos de gestión y en las relaciones con los destinatarios de las políticas. Tal como se mostró, este proceso se sustenta en tres desplazamientos -la transferencia del costo al destinatario, la delegación de la responsabilidad y la individualización del riesgo- que producen 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 con las que se manifiesten en las políticas concretas, los tres efectos permiten explorar las consecuencias prácticas de la financiarización de la política asistencial. 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.

Bajo la retórica de la inclusión financiera, el Estado argentino no sólo impulsó la inclusión y educación financiera, sino que desarrolló programas de crédito para responder a demandas sociales en materia de amortiguamiento del consumo y mejoramiento habitacional. El resultado es la emergencia de una nueva línea de intervención socio-asistencial del Estado que denomino *políticas sociales de endeudamiento*, las cuales las cuales introducen una nueva “capa geológica” a las políticas asistenciales. En conjunto, estas transformaciones moldearon una fisionomía más compleja de la cara asistencial del Estado de forma tal que, a los clásicos programas de asistencia social y su objetivo de inclusión social, se le sumó una creciente variedad de políticas, planes y programas orientados a la inclusión financiera de los sectores populares.

Estos dispositivos catalizan el pasaje de la figura del Estado como garante del acceso al crédito de los sectores vulnerables – a través de la transferencia de ingresos- a la figura del Estado como acreedor de los destinatarios de las políticas asistenciales -mediante las *políticas sociales de endeudamiento*. En este sentido, la financiarización tiene una profunda repercusión sobre las lógicas de protección social clásicas en las cuales los ciudadanos son acreedores de derechos sociales que conforman la deuda social del Estado (Rangeon, 1996; Salvia, 2011). En cuanto el Estado se establecerse como proveedor directo de créditos a los sectores más desprotegidos para satisfacer sus necesidades sociales, los términos de dicha relación se invierten: el Estado se posiciona como acreedor de los destinatarios de las políticas asistenciales, devenidos en deudores. De esta forma, las transformaciones de las políticas sociales suceden bajo la fórmula de una financiarización de los derechos sociales (Gago y Mezzadra, 2015).

# Referencias Bibliográficas

Arcidiácono, P., & Bermúdez, Á. (2020). Los nuevos “rostros” de la Asignación Universal por Hijo durante la gestión Cambiemos en Argentina. *Fronteras*, *14*(1), 118–127.

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).

Barreto, M. A. (2018). La política habitacional de Cambiemos: el retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina. *Estudios Demográficos y Urbanos*, *33*(2), 401–436.

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.

Cibils, A., & Ludueña, A. (2015). “Inclusión financiera", política social y financierización de sectores populares en Argentina desde 2015 (pp. 1–17).

CONAMI. (2012). Nuestra palabra tiene crédito. *Primer Congreso Latinoamericano de Microcédito. Documento Síntesis*.

Dabla-Norris, E., Deng, Y., Ivanova, A., Karpowicz, I., Unsal, D. ., VanLeemput, E., & Wong, J. (2015). Inclusión financiera: un enfoque centrado en América Latina. *International Monetary Fund*, 244–281.

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.

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.

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*(Jan-Feb), 38–52.

González López, F. (2018). Crédito, deuda y gubernamentalidad financiera en Chile. *Revista Mexicana de Sociologia*, *80*(4), 881–908.

Karwowski, E. (2020). Economic Development and Variegated Financialization in Emerging Economies. En P. Mader, D. Mertens, & N. van der Zwan (Eds.), *The Routledge International Handbook of Financialization* (pp. 162–176). Nueva York: Routledge.

Karwowski, E., & Stockhammer, E. (2017). Financialisation in Emerging Economies: a Systematic Overview and Comparison with Anglo-Saxon Economies. *Economic and Political Studies*, *5*(1), 60–86.

Koberwein, A. (2012). *Microcrédito, relaciones personalizadas, economía y política. El crédito para los pobres, de Bangladesh a la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.

Lavinas, L. (2015). La financierización de la política social: el caso brasileño. *Sin Permiso*.

Lavinas, L. (2017). *The takeover of social policy by financialization: The Brazilian paradox*. *The Takeover of Social Policy by Financialization: The Brazilian Paradox*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Lazzarato, M. (2013). *La fábrica del hombre endeudado. Ensayo sobre la condición neoliberal*. Buenos Aires: Amorrortu.

Miller, P. (2001). Governing by Numbers : Why Calculative Practices Matter. *Social Research*, *68*(2), 379–396.

Nougués, T. (2020). Entre la deuda y la inclusión social. Un análisis de la financiarización de la política socio-asistencial de Argentina (1983-2019). *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, *21*(2), 109–139.

Nougués, T. (2022a). La agenda de la inclusión financiera en las políticas públicas de la alianza Cambiemos (2015-2019). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, *11*(22), 272–300.

Nougués, T. (2022b). 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* (pp. 155–173). Buenos Aires: Universidad del Salvador.

Peebles, G. (2010). The Anthropology of Credit and Debt. *Annual Review ofAnthropology*, *39*, 225–240.

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.

Roa, M. J. (2015). *Financial Inclusion in Latin America and the Caribbean: Access, Usage and Quality* ( No. 19). *Research Papers*.

Salvia, A. (2011). *Deudas sociales en la Argentina posreformas. Algo más que una pobreza de ingresos*. (A. Salvia, Ed.). Buenos Aires: Biblos.

Sassen, S. (2014). *Expulsions. Brutality and Complexity in the Global Economy*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

Soederberg, S. (2014). *Debtfare State and the Poverty Industry. Money, Discipline and the Surplus Population* (Vol. 53). Londres: Routledge.

Wilkis, A. (2014). Sociología del crédito y economía de las clases populares. *Revista Mexicana de Sociologia*, *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*, *17*(1), 61–78.

1. Dadas las limitaciones de espacio, no resulta posible ensayar una definición extensa de las *políticas sociales de endeudamiento* y su surgimiento en la matriz socio-asistencial de Argentina. Para más información al respecto, ver:(Nougués, 2022b)a. [↑](#footnote-ref-1)
2. En el caso de Argentina, las *políticas sociales de endeudamiento* están orientadas a la satisfacción de tres necesidades sociales: trabajo, consumo y vivienda (Nougués, 2020). En otros países de Latinoamérica se registra una mayor variedad de aspectos cubiertos por estos programas, que incluye los ya nombrados. Por ejemplo, en el caso de Chile y Brasil, se le suman la salud y la educación (González López, 2018; Lavinas, 2017). [↑](#footnote-ref-2)
3. Por motivos de espacio, no es posible profundizar en las características de la agenda internacional de inclusión financiera y las particularidades que asumió en la Argentina. Para más información sobre la agenda, ver: Chibba, 2009. Para un análisis de su implementación en el país durante el gobierno de Cambiemos, ver: Nougués, 2022b. [↑](#footnote-ref-3)
4. 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. Desde su lanzamiento en 2017 hasta finales del 2019, se calcula que se colocaron más de siete millones de préstamos. [↑](#footnote-ref-4)
5. 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. [↑](#footnote-ref-5)
6. 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. [↑](#footnote-ref-6)
7. 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. [↑](#footnote-ref-7)
8. 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. 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. 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 tarizafos implementados por la gestión Cambiemos. Más allá de las discrepancias resulta claro que los *Créditos ANSES* 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. [↑](#footnote-ref-8)
9. En términos generales, la literatura experta destacó que el gobierno de Cambiemos impulsó una serie de modificaciones que cambiaron la orientación y aumentaron el carácter mercantilizado de las políticas de vivienda. En términos generales, las modificaciones permitieron la incorporación de organismos de desarrollo y actores financieros en la ejecución de obras públicas y desarrollos urbanísticos. 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. El resultado fue una marcada mercantilización de la política de vivienda (Barreto, 2018). [↑](#footnote-ref-9)
10. 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 [↑](#footnote-ref-10)
11. A mediados del 2017, la línea para compra de materiales fue discontinuada por los altos niveles de mora que llegaron a alcanzar un 80%. 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 ser realizado de manera voluntaria por el prestatario [↑](#footnote-ref-11)
12. 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. [↑](#footnote-ref-12)