



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

Grupo Temático N° 14: Políticas sociales, laborales y de seguridad social

Coordinadores: Alejandra Beccaria, María Ignacia Costa, Claudia Danani, Sergio Rottenschweiller y Daniela Soldano

Entre la deuda y la inclusión.

**Una aproximación a las transformaciones de la política socio-asistencial
contemporánea**

Autor/a: Tomás Nougés

E-mail: tominougues@hotmail.com

Pertenencia institucional: CIS/IDES-CONICET



Introducción

La financiarización de la política social es un fenómeno complejo y multidimensional que tiene múltiples aspectos. En resumidas cuentas, se puede comprender como un desacoplamiento del *modus operandi* anterior de la política social en conjunto con un nuevo basamento en arreglos institucionales fundados en prerrogativas del proceso de financiarización. Distintos analistas abordan esta temática poniendo su atención, por un lado, en las relaciones de los ingresos de los programas de transferencia condicionada con las redes y prácticas financieras de los sectores populares y el acceso al crédito al consumo; por el otro, en las mutaciones e innovaciones en materia de diseño de políticas sociales que la relacionan con el sistema financiero.

Esta ponencia indaga un aspecto inexplorado de este proceso de financiarización: la adopción del crédito como instrumento central del esquema de política socio-asistencial. El objetivo principal es vincular una perspectiva relacional de la deuda con el análisis empírico de las transformaciones en el diseño de los programas sociales destinados a los sectores populares empobrecidos de la Argentina contemporánea. Un abordaje de este tipo permite dar cuenta de las profundas implicancias que la adopción del crédito como instrumento tiene en los nuevos programas sociales. Partiendo de la conceptualización del crédito como una relación social, este abordaje se concentra en el establecimiento de una nueva modalidad de relación social: la relación de deuda entre el Estado/acreedor y el destinatario/deudor.

La ponencia está organizada en tres apartados. En el primero, se realiza una breve síntesis sobre los principales aspectos de la noción de relación de deuda y sus potencialidades para abordar las dinámicas socio-económicas de los sectores populares. En el segundo, se propone un esquema analítico para realizar un abordaje relacional de los programas sociales. Para esto, por un lado, se analiza el proceso de establecimiento de la deuda como mecanismo de acceso al bienestar; por el otro, se analiza el proceso de extensión del crédito a múltiples ámbitos de la política socio-asistencial: producción, consumo y hábitat. Finalmente, se realiza un análisis empírico de tres programas socio-



asistenciales que utilizan tecnologías crediticias: el Programa Nacional de Microcréditos, Créditos ANSES y Mejor Hogar.

1. Hacia un abordaje relacional de la deuda: el crédito como relación social

Abordar el crédito desde una perspectiva relacional tiene como objetivo fundamental complejizar la comprensión del crédito en tanto fenómeno social a fines de indagar sobre su naturaleza profunda y su rol en el modelo de acumulación capitalista contemporáneo, caracterizado por el inusitado protagonismo y alcance del sistema financiero. A través de las mediaciones del sistema crediticio, la relación entre capital y trabajo es reformulada en términos de una relación entre acreedor y deudor. Lejos de constituir una relación natural de intercambio, el crédito es un complejo constructo social cargado de tensiones producto de las relaciones entre una multiplicidad de actores con intereses, procedencias, recursos y poderes distintos. La contracara del crédito es, por defecto, la deuda y ésta debe ser entendida como una relación social profundamente asimétrica. Hablar de crédito es, entonces, hablar de deuda.

La deuda es un dispositivo que cumple con una doble función (Lazzarato, 2013). Por un lado, es un instrumento de control económico que desempeña una función clave en los patrones de acumulación de la variante financiarizada del capitalismo: intensificar la acumulación de capital a través de la explotación secundaria de la población excedente que no se inscribe en las relaciones de explotación salarial. Frente a las sucesivas crisis y el fantasma de la sobreproducción, que se intensifican nuevamente a partir de la década del noventa, el crédito cobra un rol central. El crédito al consumo, gracias a su alcance y elevados precios, se vuelve un instrumento clave para la extracción de excedentes secundarios ya que permite la apropiación de parte de los ingresos de los trabajadores de bajos ingresos que deben endeudarse para costear sus costos de supervivencia (Soederberg, 2014: 27).

Por el otro, la deuda es un potente dispositivo de control cuyo objetivo es la configuración de las subjetividades contemporáneas a imagen y semejanza de la economía de deuda. La proliferación de la deuda implica que las personas, convertidas "libremente" en deudores, desplieguen sus actos y comportamientos dentro de los



marcos definidos en el contrato de deuda. En este sentido, segrega una moral específica que se basa en la promesa de reembolsar la deuda y la culpa de haberla contraído. En este marco, la relación acreedor-deudor cumple una función de control y producción central en el paradigma subjetivo del capitalismo contemporáneo cuya especificidad radica en que el "trabajo" viene acompañado de un "trabajo sobre sí mismo" y la actividad económica está aparejada a la actividad ético-política de la producción del sujeto.

Ahora bien, es necesario reflexionar brevemente sobre las particularidades que la relación de deuda adquiere en las dinámicas socio-económicas de los sectores populares. A diferencia de la economía general, la relación acreedor-deudor en estos sectores adquiere cualidades específicas debido a sus características particulares: el carácter socialmente desvalorizado del trabajo, los bajos ingresos disponibles y la estructura regresiva de costos (tanto fiscal como de bienes y capital). Estas características brindan el marco desde el cual se deben analizar las formas de apropiación del excedente económico y las relaciones de explotación de los sectores populares, en las cuales la relación de deuda toma un papel principal (Roig, 2017).

La subordinación de los sectores populares se sustenta en una relación de explotación que tiene dos aspectos centrales (Chena, 2017). Por un lado, las relaciones de explotación de carácter comercial entre comprador-vendedor, basadas en la preeminencia de los compradores debido a la constante desvalorización social del trabajo popular. Por el otro, las relaciones de explotación de carácter financiero entre acreedor-deudor que promueven el endeudamiento de los sectores populares a precios elevados, absorbiendo un alto porcentaje de sus ingresos y coartando sus posibilidades de acción a futuro. Las relaciones de deuda tienen un rol protagónico ya que son presentadas como una alternativa de acceso al consumo de bienes y servicios a los que, de otro modo, difícilmente podrían acceder.

En síntesis, la financiarización de los sectores populares se caracteriza por un doble movimiento: la apertura de nuevas vías de captación del excedente del trabajo popular y la obturación del reconocimiento y concreción de derechos sociales. Tiene tres características distintivas. Primero, las mediaciones sociales tradicionales (sistema



bancario y relación salarial) son reemplazadas por complejas tramas en las cuales se inscriben una multiplicidad de mediadores (ONGs, organizaciones sociales y políticas, el Estado, instituciones financieras no bancaria, etc.) que, combinados, despliegan infraestructuras monetarias originales. Segundo, la captación del excedente monetario se da a través de una explotación secundaria. En ausencia de relaciones laborales salariales extendidas, la apropiación del excedente se materializa mediante los distintos componentes del precio del crédito. Tercero, la deuda no se traduce en el reconocimiento de derechos sustanciales. Los sectores populares se inscriben en complejas tramas socio-económicas en las cuales los circuitos de la deuda y los derechos están desacoplados de modo tal que el endeudamiento no se conecta con la concreción de derechos (Roig, 2017: 95).

2. Una propuesta analítica para el abordaje relacional de los programas sociales

Teniendo en cuenta lo abordado hasta el momento, resulta claro que el crédito no es un instrumento neutral que puede ser extrapolado del sistema financiero al ámbito de las políticas sociales sin mayores repercusiones. Por el contrario, el microcrédito es un dispositivo que encierra relaciones de poder asimétricas que repercuten profundamente sobre los deudores. En este apartado, se exploran dos aspectos centrales que permiten dar cuenta de las características del proceso de financiarización de la política socio-asistencial de la Argentina.

Para comenzar, se indaga sobre el proceso de establecimiento de la deuda como mecanismo de acceso al bienestar producto de la institucionalización del crédito como componente central del esquema de políticas socio-asistenciales. En este sentido, se analiza la expansión del crédito como instrumento central del diseño de una creciente diversidad de programas que apuntan a distintos ámbitos de la vida social, principalmente producción, consumo y hábitat. Luego, se indaga sobre esta una nueva modalidad de relación entre la cara asistencial del Estado y sus destinatarios poniendo foco en las implicancias concretas que tiene la adopción del crédito en el diseño de los programas socio-asistenciales. De esta forma, se analiza la relación entre la deuda y los derechos sociales en los nuevos programas sociales.



El conjunto de programas analizados en esta ponencia es heterogéneo: apuntan a distintas necesidades sociales y son ejecutados por diferentes agencias estatales. Asimismo, estos programas no responden a las líneas clásicas de política social ya que no son políticas estrictamente asistenciales, no forman parte de los programas de la seguridad social ni son políticas laborales. No obstante, todos se orientan a la misma población: sectores populares empobrecidos que no acceden a los mercados laborales ni financieros formales. A pesar de sus diferencias, estos programas pueden considerarse parte de la matriz socio-asistencial del Estado ya que apuntan a otorgar asistencia a sectores populares empobrecidos.

La noción de matriz socio-asistencial alude a las interconexiones entre los mecanismos de protección y las dinámicas de reproducción e integración social. En términos generales, permite captar, de forma simultánea, los mecanismos de provisión de asistencia y la construcción de parámetros de normalidad, el perfil moralizador y los rasgos de ciudadanía implícitos en las políticas sociales (Cioli, 2013) Recurriendo a esta noción, se utiliza el término política socio-asistencial para referirse a este tipo de programas sociales que no se inscriben en el esquema clásico de políticas sociales. De este modo, se busca contemplar la heterogeneidad de estos programas y las necesidades que atienden pero, a su vez, captar las cuestiones de fondo que son comunes a todos ellos. Esta mirada transversal permite poner la atención sobre el tema central de este trabajo: las implicancias del establecimiento de la deuda como mecanismo de acceso al bienestar.

2.1. La institucionalización del microcrédito: la deuda como mecanismo de acceso al bienestar

El microcrédito orientado a los sectores populares no es una novedad en el país. Por el contrario, las primeras experiencias microcrediticias en Argentina se remontan a la década del ochenta. Las mismas fueron promovidas principalmente por el sector privado de la mano de ONGs locales que, en vinculación con programas de organismos internacionales, desarrollaron las primeras iniciativas de financiamiento microcrediticio de sectores rurales (Curat y otros, 2005). A partir de la década del noventa, el



microcrédito empezó a adquirir mayor relevancia y surgieron múltiples instituciones e iniciativas privadas locales que extendieron la operatoria microcrediticia al ámbito urbano.

A mediados de la década del noventa, el Estado comienza a desarrollar los primeros programas que utilizan el microcrédito. Se registra una variedad de iniciativas, en todos los niveles estatales, que adoptan esta metodología en distintos grados y formas (Bercovich, 2004). Asimismo, el empeoramiento de las condiciones, el ajuste fiscal y, particularmente, la crisis del 2001; impulsaron la proliferación de organizaciones que empleaban el microcrédito para el financiamiento de la actividad económica de los sectores populares. Tras el estallido de la crisis del 2001, el microcrédito comenzó a consolidarse como herramienta del repertorio de acciones de la lucha contra la pobreza, tanto de organizaciones del sector privado y de la sociedad civil como de los organismos del Estado encargados de ejecutar políticas y programas sociales. En el ámbito estatal, para esta época, el microcrédito comenzaba a incorporarse como fundamento de la política social nacional.

A partir del 2003, con la inauguración de la década kirchnerista, se desarrolló un proceso de reformulación de las principales orientaciones del esquema de la política social. El núcleo de la atención estatal para atender la cuestión social volvió a ponerse en el trabajo como motor de la organización e inclusión social. Dicha reestructuración implicó cambios en las estrategias de abordaje: con la reclasificación de los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, se estableció una nueva división del trabajo del Estado en materia de intervención social. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social pasó a ser el encargado de diseñar políticas activas de empleo para aquellas personas desocupadas caracterizadas como "empleables" y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN), el encargado de elaborar políticas asistenciales para aquellas personas con menores probabilidades de insertarse al mercado de trabajo, clasificadas como "vulnerables" (Tomatis et al, 2012).

La gestión kirchnerista del MDSN impulsó un giro "socio-productivo" en el esquema de políticas sociales de la cartera. Estos cambios implicaron un viraje hacia la promoción del auto-empleo de los sectores populares como uno de los objetivos



principales de las políticas del ministerio. Así, el microcrédito fue colocado en el centro de atención de la gestión de la cartera ya que, en el marco del giro hacia el desarrollo local y la economía social, resultó una herramienta fundamental de intervención social en cuanto permitía impulsar y fortalecer las actividades económicas de los sectores populares.

En el año 2006 se produce un hecho fundamental en el proceso de financiarización de la política socio-asistencial nacional: la sanción de la ley 26.117 de promoción del microcrédito para el desarrollo la economía social¹. Mediante esta ley, el microcrédito se institucionaliza como un componente del esquema de política social del MDSN y se constituye como un instrumento fundamental del diseño de sus programas sociales. La ley crea un nuevo andamiaje institucional para respaldar y consolidar la implementación del microcrédito. Es la primera iniciativa estatal de carácter orgánico, con alcance federal, para la promoción del auto-empleo de los sectores populares vía microcrédito. Entre aquellas primeras experiencias aisladas y fragmentadas de los orígenes del microcrédito y la sanción de la ley 26.117, se despliega el proceso de institucionalización del microcrédito como componente central de la política socio-asistencial de Argentina.

Si bien el MDSN jugó un papel fundamental en este proceso, los efectos de la institucionalización del microcrédito no se acotan al ámbito de sus políticas socio-productivas. Por el contrario, una vez legitimado como instrumento de la política socio-productiva, comienza a ser adoptado por una creciente variedad de programas sociales. En los últimos cuatro años, bajo la égida de la inclusión financiera, el microcrédito expandió las lógicas financieras a nuevos ámbitos de la política socio-asistencial generando nuevos programas que tienen por objeto distintas esferas de la vida social: por caso, el consumo y el hábitat. Se destacan dos: Créditos ANSES y el programa Mejor Hogar. Estos programas serán abordados con detenimiento en el siguiente apartado, de momento son nombrados para ilustrar la extensión de este proceso.

¹ Ley nacional 26.117. Boletín oficial de la República Argentina, C.A.B.A, Argentina, 21 de julio de 2006.



En resumidas cuentas, la institucionalización del microcrédito repercute profundamente sobre la financiarización de la política social nacional en dos aspectos centrales que están estrechamente relacionados. Por un lado, establece una nueva modalidad de relación entre la cara asistencial del Estado y los destinatarios de su intervención: es decir, una relación de deuda entre el Estado/acreedor y el destinatario/deudor. Por el otro, extiende esta relación de deuda, con sus lógicas y consecuencias, a nuevos ámbitos de la política social que adoptan el crédito para atender a distintos ámbitos de la vida social.

2.2. El crédito como instrumento de los nuevos programas sociales: transformaciones e implicancias de su adopción

El crédito es un dispositivo que implica una relación de deuda que es profundamente asimétrica: es una forma 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 transforman el diseño de los programas sociales. Tres tipos de delegaciones se destacan: transferencia del costo del programa, delegación de la responsabilidad de su éxito e individualización del riesgo (Nougués, 2019)

En primer lugar, se realiza una transferencia directa, al menos parcial, 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 devuelta 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 devolver 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, la posibilidad de acceso al crédito depende de la demostración de la capacidad de pago del futuro deudor. La capacidad de pago se sustenta en la posibilidad de desarrollar una estructura de ingresos lo suficientemente sólida como para garantizar la devolución del crédito y la subsistencia del deudor. Los destinatarios de estos programas deben responder a sus obligaciones mediante la administración de recursos escasos provenientes de transferencias estatales y/o actividades económicas que afrontan todas las dificultades propias de la economía popular. Así, la responsabilidad de desarrollar un flujo de ingresos sólido es delegado a los tomadores de crédito y su capacidad real de pago termina determinando el éxito o fracaso del programa.

En tercer lugar, se efectúa una individualización del riesgo. La delegación de la responsabilidad del éxito al destinatario conlleva una transferencia del riesgo al individuo. El destinatario debe asumir los distintos riesgos asociados a la toma de crédito y al endeudamiento. En este contexto, debe desarrollar marcos de calculabilidad apropiados para evitar el sobreendeudamiento y la morosidad. La adopción del crédito como instrumento de los programas socio-asistenciales aumenta estos riesgos por sí mismo en cuanto introduce una nueva carga de deuda a individuos que suelen estar altamente endeudados ya que las distintas modalidades de crédito (tarjetas de crédito, cuotas, prestamistas, instituciones microfinancieras, etc.) son un medio de acceso al consumo de bienes y servicios necesarios para su subsistencia.

3. Análisis de casos: el Programa nacional de microcréditos, Créditos ANSES y Mejor hogar

Independientemente del área del Estado que se trate o el ámbito de la vida social en el que se intervenga, el crédito no debe ser reducido a una técnica neutral, sino que es un potente dispositivo que carga con todo el peso de la deuda como relación social. En línea con la hipótesis planteada en esta ponencia, en este apartado se realiza un abordaje de tres programas sociales que incorporaron el crédito como instrumento central de su diseño y, por lo tanto, establecen relaciones de deuda entre el Estado y los destinatarios. Se trata del Programa Nacional de Microcrédito, Créditos ANSES y Mejor Hogar.



Los programas seleccionados reúnen un conjunto de características que los constituye como 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 instrumento 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, la población destinataria de los tres programas es la misma: sectores populares empobrecidos que no tienen acceso al mercado de trabajo formal, la protección social y el sistema financiero.

Para conducir el análisis, se establecen tres dimensiones que permiten explorar empíricamente las implicancias de la adopción del crédito, a saber: colateralización, capitalización y mercantilización. La *colateralización* se refiere a la utilización de los ingresos otorgados mediante los programas como garantía de devolución de los créditos. Al tratarse de programas socio-asistenciales que utilizan tecnologías crediticias, el rol que cumplen los ingresos transferidos como garantía del repago del préstamo otorgado es central. Esto se emparenta con la delegación de la responsabilidad al individuo que el crédito supone: la colateralización es una forma de asegurar el cumplimiento de los compromisos de deuda de los cuales el destinatario debe hacerse cargo individualmente.

La *capitalización* se vincula con el establecimiento de un negocio financiero rentable en el marco del programa social que puede beneficiar, en diferentes grados, a los distintos actores intervinientes (al Estado mismo, ONGs, empresas). Este aspecto se vincula estrechamente con la transferencia del costo del programa al destinatario ya que la adopción de la metodología crediticia permite a los actores intervinientes realizar un negocio financiero basado en la recuperación del capital y el cobro de intereses.

Finalmente, la *mercantilización* se refiere al grado de relación que tiene el programa con la satisfacción de necesidades básicas a través del mercado. Relacionado con la individualización del riesgo, estos programas establecen la deuda como mecanismo de acceso al bienestar de modo que los individuos no sólo deben acudir al mercado para satisfacer sus necesidades sociales sino que, para obtener los medios necesarios, deben endeudarse a través de estos programas sociales.



3.1. Trabajo y producción: El Programa Nacional de Microcrédito

Este programa tiene una relevancia fundamental ya que tiene un rol pionero en la institucionalización del microcrédito y representa el paradigma de programa de microcrédito productivo. Creado en el marco de la sanción de la primera ley nacional de promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social, este programa es llevado adelante por la CONAMI. Básicamente, consiste en el financiamiento de asociaciones sin fines de lucro dedicadas a la promoción de la economía social y el financiamiento de microemprendimientos a través de distintas metodologías microcrediticias. 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.

Este programa pionero no tiene mayores implicancias en lo que respecta a la *colateralización* de la política social. En cuanto adopta el modelo clásico de microcrédito productivo, las garantías de repago están más bien vinculadas a la sustentabilidad de los emprendimientos productivos y el compromiso moral de los tomadores de crédito. Ya que es un programa destinado a la financiación de trabajadores de la economía no formal, las garantías que estos pueden ofrecer son limitadas o nulas, por lo tanto, dependen de la voluntad y capacidad de pago del deudor. De esta forma, la colateralización del programa es baja: los fondos prestados deben ser totalmente invertidos en la actividad productiva, no operan como resguardo de la devolución del crédito. En este sentido, funcionan como una garantía indirecta ya que contribuyen a la sustentabilidad del emprendimiento cuya rentabilidad es, en definitiva, la única garantía de repago del microcrédito.

Para reforzar la capacidad y voluntad de pago, las instituciones de microcrédito realizan un trabajo formativo y disciplinador. Por un lado, capacitan a los emprendedores en técnicas de gestión empresarial y producción para fortalecer sus emprendimientos. Por el otro, efectúan una fuerte regulación moral de sus



subjetividades a fines de garantizar el compromiso moral de repago y controlar el uso del dinero (Koberwein, 2011). Mediante esta combinación de formación y disciplinamiento, buscan morigerar los riesgos de incumplimiento en un marco de incertidumbre agravado por la falta de garantías reales.

Si bien el programa no tiene como objetivo principal la *capitalización* de las instituciones de microcrédito, la adopción del crédito como instrumento central de su diseño permite una capitalización del programa social por parte de las instituciones. El diseño de este programa de microcrédito está alineado con una concepción normativa de la economía social y solidaria (Chena, 2017). En este sentido, no busca el apuntalamiento de un sector microfinanciero rentable sino que su objetivo principal es el otorgamiento de financiamiento barato para la promoción de las actividades de autoempleo. Para esto, el programa efectúa aportes no reembolsables destinados a la cartera de préstamos de las instituciones de microcrédito y un subsidio parcial de sus gastos operativo. Las instituciones deben prestar esos fondos recibidos con una tasa de interés preacordada con la CONAMI, habitualmente establecida en montos inferiores a los precios del mercado microfinanciero. El tomador de microcréditos debe devolver los fondos con dicho interés según el plazo acordado.

El resultado de este esquema es una capitalización de baja intensidad por parte de las organizaciones ejecutoras que obtienen un beneficio 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 beneficiarios, pone a las instituciones en una posición favorable: pese a los topes a las tasas de interés, les permite capitalizarse ya que reciben tanto los aportes y subsidios de la CONAMI como los intereses provenientes de la operatoria microcrediticia.

Finalmente, este programa implica una *mercantilización* de media intensidad que tiene dos aspectos principales. Por un lado, al no estar inscriptos en relaciones laborales ni financieras formales, los destinatarios encuentran en el mercado



microcredito una alternativa de financiamiento accesible que les permite adquirir los medios de producción necesarios para el desarrollo de una actividad económica. En este sentido, el programa no brinda subsidios ni dona herramientas de trabajo sino que sus destinatarios finales deben acudir al mercado microfinanciero para obtener sus beneficios. Por el otro, fortalece la mercantilización de la política socio-asistencial en tanto vincula la participación del programa, es decir la percepción del microcrédito, a la inserción en actividades de la economía popular. De esta forma, los destinatarios no sólo deben acudir al mercado para acceder al microcrédito sino que deben invertir el préstamo en una actividad vinculada al mercado laboral. Así, este programa refuerza los vínculos entre la política-asistencial y el mercado laboral no formal.

3.2. Consumo: Créditos ANSES

El programa de créditos del ANSES contempla el otorgamiento de préstamos personales para jubilados, pensionados (tanto contributivos como no contributivos) y titulares de la asignación familiar y/o universal por hijo y embarazo. Este programa, heredero de los “Créditos Argenta”, amplía la cobertura a un nuevo segmento poblacional antes excluido: los titulares de AUH. Financiado por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad, este programa tiene un esquema estratificado de créditos que va desde \$200.000 para jubilados hasta \$12.000 para titulares de AUH. Independientemente de los plazos, montos, cuotas y tasas para cada categoría de solicitantes, el programa establece que el valor de la cuota no puede superar el 30% del haber mensual. 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.

En el marco del agravamiento de la crisis socio-económica y fuerte caída del consumo por la escalada inflacionaria y la mega devaluación, el ANSES lanzó, en abril del 2019, una nueva línea que modifica algunas características de la versión anterior (subió topes, extendió plazos y actualizó tasas) para volver a ofertarlo. En los primeros diez días, colocó más de 750.000 préstamos: el 80% de ellos fue otorgado a titulares de



AUH². Desde su lanzamiento en 2017, se calcula que ya fueron colocados más de siete millones de préstamos³. Lo novedoso y valioso de este programa para el presente trabajo, no está principalmente relacionado con el impacto que tiene sobre las pautas de consumo de los sectores populares -aunque este aspecto no debe ser desatendido, sobre todo en tiempos de recesión, desempleo y sobreendeudamiento. Más bien, resulta particularmente interesante por los efectos que tiene sobre la matriz de política socio-asistencial.

Este programa efectúa una alta *colateralización* de la política socio-asistencial ya que, para garantizar el pago de las obligaciones mensuales de los tomadores de crédito, el programa establece los beneficios pagados por ANSES (jubilaciones, pensiones y asignaciones) como garantía automática de los préstamos que otorga a los beneficiarios de la seguridad social. La agencia descuenta el monto de la cuota del préstamo directamente del saldo del haber mensual. Este mecanismo vuelve a los programas sociales garantía colateral de los créditos otorgados por la misma agencia. En este sentido, los programas son colateralizados y convertidos en garantías de los requisitos del sistema financiero. Este esquema afecta particularmente a los sectores más vulnerables que ven parte de sus ingresos, percibidos vía programas sociales, automáticamente afectados a la cuota de un préstamo. Así, no pueden disponer libremente de la totalidad del haber percibido. Cabe destacar que alrededor del 80% de los tomadores de crédito son titulares de AUH.

En lo que respecta a la *capitalización*, hay dos aspectos centrales e interrelacionados que se deben tener en cuenta. El ANSES trazó un nuevo esquema redistributivo interno de sus fondos con el objetivo de sustentar un nuevo negocio financiero. Así, utiliza los fondos acumulados por los aportes y contribuciones de los empleados formales para formar una cartera de préstamos personales destinada a financiar sectores poblacionales más vulnerables. Con base en esta redistribución de sus fondos, el ANSES realiza una explotación secundaria de los sectores populares que se

² <https://www.infobae.com/economia/2019/04/26/la-anses-ya-otorgo-mas-de-700-mil-creditos-a-jubilados-y-beneficiarios-de-asignaciones-sociales/>



sustenta en la financiación de su consumo vía otorgamiento de préstamos personales, es decir, de la financiarización de la pobreza. De este modo, se logra extraer rentabilidad de sectores con actividades laborales precarizadas y/o por fuera de relaciones salariales que, por lo tanto, no acceden al mercado laboral ni al mercado financiero formal. En este sentido, este programa implica una alta capitalización de la política socio-asistencial ya que provee las bases de un negocio financiero rentable.

Finalmente, aunque los préstamos son catalogados como “personales”, resulta claro que su objetivo principal es contribuir a la reactivación del consumo de los sectores populares. De esta manera, la adopción del crédito como parte del repertorio de intervención del ANSES establece una nueva dimensión que intensifica la *mercantilización* de la política socio-asistencial: el endeudamiento como mecanismo de acceso al bienestar. A diferencia de otros programas sociales, los créditos ANSES no utilizan la transferencia de recursos para el fomento del consumo popular. Por el contrario, esta financiarización del consumo popular se sustenta directamente en préstamos otorgados por una agencia estatal.

Si bien los préstamos están orientados a promover el acceso a bienes durables que mejoren la calidad de vida, existe evidencia de que los créditos tienden a ser utilizados para acceder a bienes y servicios que el Estado falla en proveer: por ejemplo, alimentos, salud y servicios públicos (producto de los recientes aumentos de precios y tarifazos). De esta forma, los beneficiarios del ANSES -particularmente aquellos más empobrecidos, jubilados con la mínima y titulares de AUH- se deben endeudar para poder acceder a bienes y servicios que, al no ser adecuadamente provistos por el Estado, deben comprar en el mercado. De esta forma, los créditos ANSES mercantilizan la política socio-asistencial en tanto que el acceso a este programa tiene un precio (la tasa de interés del préstamo) y el dinero prestado es destinado a la compra de bienes y servicios para cubrir necesidades básicas.

En síntesis, este programa de créditos refuerza la mercantilización de la política socio-asistencial de dos formas: por un lado, establece un nuevo negocio financiero del

³ <https://www.baenegocios.com/economia-finanzas/El-Gobierno-lleva-los-creditos-Anses-a-200.000-para-tratar-de-reanimar-el-consumo-20190416-0067.html>



ANSES sustentado en la participación activa en la financiación del consumo popular vía la provisión de préstamos personales a precios competitivos; por el otro, institucionaliza el endeudamiento como un mecanismo de acceso al bienestar que utilizan los sectores populares para poder comprar, en el mercado, bienes y servicios básicos que el Estado falla en garantizar.

3.3. Hábitat y vivienda: Mejor Hogar

Desde 1972, Argentina cuenta con un sistema público de provisión de la vivienda con una organización institucional, normativas, iniciativas y fuentes de financiación propias. A lo largo de los distintos períodos políticos de la historia reciente, esta área de intervención estatal se vio fuertemente tensionada por distintas concepciones de la vivienda: la vivienda como un derecho social (el cual el Estado debe proveer de manera desmercantilizada) y la vivienda como un bien mercantil (al cual se debe acceder a través del mercado). Esta tensión entre mercantilización-desmercantilización se encuentra fuertemente vinculada con las distintas políticas y programas elaborados (Barreto, 2017).

Este ámbito es uno de los más complejos para analizar desde la óptica de esta ponencia debido a las dinámicas históricas del sector. La política habitacional argentina ha estado siempre fuertemente vinculada con el sector crediticio: el crédito hipotecario es un instrumento central del área. En muy resumidas cuentas, la política habitacional presenta un carácter marcadamente estratificado: para los sectores medios y altos, los distintos gobiernos han desarrollado programas de crédito hipotecario para financiar la compra y construcción de viviendas provistas de forma más o menos mercantilizada, dependiendo de la orientación política del gobierno de turno. Para los sectores populares, se desarrollaron programas orientados a hogares con déficit habitacional, ya sea cuantitativo o cualitativo. Ejemplos de esto son los distintos programas de construcción de viviendas sociales y provisión de materiales para refacción.

De acuerdo con análisis de especialistas del sector (Barreto, 2017, 2018), el gobierno de la alianza cambiamos efectuó una serie de modificaciones que profundizan el carácter mercantilizado de la política habitacional. Este proceso afecta tanto a los



sectores medios que acceden a los programas públicos de crédito que financian el acceso a viviendas propias como a los sectores populares que no califican para los mismos y acceden a programas socio-asistenciales focalizados, que son objeto de análisis. En lo que respecta a los sectores medios, el gobierno de Cambiemos introdujo considerables cambios en uno de los programas claves de la política habitacional argentina contemporánea, heredado de la gestión anterior: el Pro.Cre.Ar. El nuevo gobierno introdujo reformar de carácter marcadamente privatizador y mercantilizador que acentúan su financiarización: entregó el programa a la banca privada, eliminó los subsidios a las tasas de interés y se limita a otorgar un bono de apoyo a las poblaciones más vulnerables (Barreto, 2018).

El otro aspecto fundamental del proceso de financiarización de la política habitacional se vincula con el desarrollo de programas de microcrédito que financian a personas que no pueden acceder al sistema financiero formal. En consonancia con la mayor diversificación y estratificación de la oferta de programas habitacionales, el microcrédito es incorporado como un instrumento del diseño de programas habitacionales focalizados en las poblaciones más vulnerables. Así, su adopción extiende la financiarización de la política habitacional hacia programas asistenciales que, tradicionalmente, no incorporaban una lógica crediticia o mercantil. Al mismo tiempo, inscribe a nuevos segmentos poblacionales en lógicas y relaciones financieras.

El programa Mejor Hogar es un ejemplo de este tipo de programa focalizado. Es una iniciativa de la Secretaría de vivienda destinada al otorgamiento de créditos para la conexión a redes de servicios públicos, refacción y mejoramiento progresivo de la vivienda de los sectores populares. Lo novedoso es que involucra a un actor nuevo: las empresas de servicios públicos que gestionan los servicios a los cuales se financia el acceso. Así, estas empresas no sólo brindan los servicios sino que también son las encargadas de cobrar las cuotas del préstamo otorgado por el programa.

En lo que respecta a la primera dimensión considerada, este programa efectúa una *colateralización* de media intensidad. El diseño del programa estipula que la cuota de pago de los préstamos otorgados para la conexión a servicios públicos es cobrada, junto con los gastos de consumo, con la factura del servicio. En este sentido, si bien no



hay una colateralización automática como en el caso de los créditos ANSES, la potestad de cobro de las cuotas es delegada a una empresa de servicios. De esta manera, la capacidad de maniobra de los tomadores de estos créditos se ve reducida ya que la gestión de sus deudas pasa de una agencia estatal, la Secretaría de Vivienda, a una empresa privada que opera los servicios públicos. En el caso de los préstamos destinados para el mejoramiento progresivo del hogar, las últimas modificaciones realizadas unificaron este programa con los créditos ANSES de modo que los haberes mensuales funcionan aquí también como garantías automáticas de esta línea del programa.

Teniendo en consideración el esquema del programa, la *capitalización* de este puede considerarse de media intensidad. En este escenario, las instituciones de microcrédito que intermedian los fondos y las empresas de servicios capitalizan el ingreso de nuevos usuarios a las redes de servicios públicos. Las instituciones de microcrédito se capitalizan, al igual que en el Programa Nacional de Microcréditos, por la recepción de fondos de microcrédito que desembolsan y recuperan con interés. Por su parte, las empresas de servicios públicos ven su negocio potenciado por la financiación del Estado que permite que nuevos usuarios ingresen a la red de servicios públicos, asumiendo la totalidad de los costos. En este sentido, un aspecto que sobresale en esta dimensión es el carácter privatizador, producto de la intermediación de instituciones de microcrédito y empresas de servicios públicos, que permite la generación de un negocio rentable para ambos intermediarios.

Examinada a la luz de este programa, la *mercantilización* adquiere un nuevo matiz que le brinda una alta intensidad: no se relaciona exclusivamente con una forma de acceso mercantil a la vivienda, ya que los microcréditos no están orientados a la adquisición de unidades habitacionales. La mercantilización se relaciona con la financiarización: la mejora habitacional ya no es provista, como antes, a través de subsidios sino que es desembolsada mediante microcréditos que son cobrados con la factura de los servicios a los cuales se financió la conexión. Así, la incorporación del microcrédito a la oferta de programas habitacionales involucra actores del mercado que no solían participar de este tipo de programas focalizados. En este sentido, es notorio el



viraje de un esquema de provisión de bienes y servicios públicos desmercantilizados hacia estrategias de alivio de la pobreza con un marcado carácter financiarizado. La provisión de viviendas sociales es desplazada por el otorgamiento de microcréditos para la conexión a servicios públicos básicos (agua, gas y cloacas) y el mejoramiento progresivo de la vivienda.

Conclusiones

La financiarización de la política social es un fenómeno complejo con múltiples aristas y profundas implicancias. Este trabajo pretende contribuir al análisis de uno de esos tantos aspectos que todavía no ha sido explorado en profundidad: el establecimiento de una relación de deuda entre el Estado/acredor y el destinatario/deudor. Partiendo de la comprensión de que el crédito es una relación social asimétrica, atravesada por cuestiones de poder, estas páginas son un ejercicio de exploración teórico-analítica que tienen como objetivo principal vincular una perspectiva relacional de la deuda con un análisis empírico de las transformaciones del diseño de los programas sociales. Este proceso histórico de financiarización de la política social, que ocupa el centro de reflexión de este trabajo, es de mediano plazo, lento y progresivo.

El hecho de poner el foco en el devenir del microcrédito vuelve visible la importancia que este tiene en el proceso mismo de financiarización de la política social. Si bien la financiarización de la política social no es causada, iniciada ni agotada por el microcrédito, su institucionalización genera variaciones en la trayectoria de este proceso. La adopción del crédito tiene una doble importancia para el proceso de financiarización de la política socio-asistencial: por un lado, su incorporación al diseño de los programas instaura una relación de deuda entre el Estado/acredor y el destinatario/deudor que consagra a la deuda como un mecanismo de acceso al bienestar y genera una serie de delegaciones al individuo (transferencia del costo, delegación de la responsabilidad e individualización del riesgo); por el otro, extiende el uso de instrumentos y lógicas financieras a nuevas áreas de la política socio-asistencial que



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

atienden distintos ámbitos de la vida social, profundizando la financiarización de la política social.

El análisis empírico, desde una perspectiva relacional, de los programas socio-asistenciales que emplean metodologías crediticias contribuye a la comprensión de los efectos de la institucionalización de la deuda como mecanismo de acceso al bienestar. El análisis del Programa Nacional de Microcréditos, Créditos ANSES y Mejor Hogar muestra las implicancias concretas del proceso financiarización y las formas en las que repercute sobre la política socio-asistencial generando transformaciones y dinámicas novedosas⁴. Así, estos programas se ven afectados, en diferentes grados por la colateralización, capitalización y mercantilización. A modo de cierre, se incorpora un cuadro de resumen que sintetiza los análisis de los tres programas con el objetivo de contribuir a la complejización de las perspectivas de análisis de la evolución de la política socio-asistencial de Argentina.



Bibliografía

- Barreto, M.A (2017), “Retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina. Mirada comparada con períodos recientes”, *Revista Pensum*, Vol. 3: pp-73-91.
- Barreto, M.A (2018), “La política habitacional de Cambiemos: el retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina”, *Estudios demográficos y Urbanos*, Vol. 33, N° 2 (98): 401-436.
- Bercovich, N. (2004), "El microcrédito como componente de una política de desarrollo local. El caso del Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), en la Ciudad de Buenos Aires", *Serie Desarrollo Productivo*, Santiago de Chile: ONU-CEPAL.
- Cioli, V. (2013), “El papel de las políticas de economía social en la matriz socio-asistencial argentina”, *Iberofórum*, N°15: pp. 31-63.
- Chena, P. (2017), "Capítulo II: La economía popular y sus relaciones fundantes" en Pérsico et al (2017), *Economía popular. Los desafíos del trabajo sin patrón*: pp. 41-59, Colihue: Buenos Aires.
- Curat, P., Lomabardi, J. y Lupano, J. (2005), "Microfinanzas. El subdesarrollado caso a la luz de la experiencia latinoamericana", disponible en: <https://www.microfinancegateway.org>.
- Koberwein, A. (2012), *Microcrédito, relaciones personalizadas, economía y política. El crédito para los pobres, de Bangladesh a la Argentina*, Antropofagia: Buenos Aires.
- Lazzarato, M. (2013), *La fábrica del hombre endeudado. Ensayo sobre la condición neoliberal*, Amarrortu Ed.: España.
- Mader, P. (2015), *The Political Economy of Microfinance. Financializing Poverty*, Hampshire: Palgrave Macmillan.

⁴ A modo de resumen, se incluye un cuadro de síntesis al final del trabajo. En el mismo, se sintetiza, de modo comparativo, las implicancias de la adopción del crédito para cada uno de los programas según las dimensiones propuestas.



- Nougués, T. (2019), “Emprender en la informalidad. Desafíos de la inclusión socio-laboral de los jóvenes de sectores populares en la Argentina contemporánea”, *¡Aquí los jóvenes! Frente a las crisis*, Universidad de Guadalajara: México (en prensa).
- Roig, A. (2017), “Capítulo IV: Financiarización y derechos de los trabajadores de la economía popular” en Pésico et al (2017), *Economía popular. Los desafíos del trabajo sin patrón*: pp. 87-100, Colihue: Buenos Aires.
- Soederberg, S. (2014), *Debtfare States and the Poverty Industry. Money, discipline and the surplus population*, Routledge: New York.
- Tomatis, K., Beccerra, N., Bertotto, N. y Paula, A. (2012), "Intervenciones sociales del Estado y desempleo en la Argentina actual", ponencia presentada en el VI Encuentro internacional de Economía Política y Derechos Humanos Universidad Popular de Madres de Plaza de Mayo, Buenos Aires, del 4 al 6 de octubre de 2012.

Cuadro 1. Implicancias de la adopción del crédito

Dimensión	Programa socio-asistencial		
	<i>Programa Nacional de Microcrédito</i>	<i>Créditos ANSES</i>	<i>Mejor Hogar</i>
Colateralización	BAJA: sustentabilidad del emprendimiento	ALTA: debitada automáticamente del haber mensual	MEDIA: incorporada en la boleta de servicios
Capitalización	BAJA: subsidio de las instituciones de microcrédito (capital + gastos operativos)	ALTA: negocio financiero de explotación secundaria	MEDIA: rentabilidad de IMF y empresas de servicios
Mercantilización	MEDIA: financiación del acceso a medios de producción vía sector microcrediticio	ALTA: financiación del acceso a bienes y servicios vía mercado	ALTA: financiación de necesidades básicas vía mercado