

El Estado micro-emprendedor. El onegeismo, la vocación de ayuda y el espíritu emprendedor en la gestión de Cambiemos de la Secretaría de Economía Social de la Nación

The micro-entrepreneur state. Onegeism, the vocation to help and the entrepreneurial spirit in the management of Cambiemos from the Secretariat of Social Economy of the Nation

Tomás Nougués

<https://orcid.org/0000-0002-4173-5789>

Centro de Investigaciones Sociales,
Instituto de Desarrollo Económico y Social
y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
tominougues@gmail.com

Agustín Salerno

<https://orcid.org/0000-0003-2852-5821>

Centro de Innovación de los Trabajadores,
Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo
agustinsalerno_89@hotmail.com

Fecha de envío: 16 de abril de 2020. Fecha de dictamen: 24 de febrero de 2021. Fecha de aceptación: 8 de abril de 2021.

Resumen

Este artículo estudia cómo, desde la cima del Estado argentino, la “cultura emprendedora” operó como un valor de gestión para legitimar las prácticas político-técnicas de un conjunto de individuos que ocuparon cargos políticos en la Secretaría de Economía Social de la Nación entre 2015 y 2019. Allí desembarcaron profesionales provenientes del mundo empresario y de sus ONG’s afines, donde incorporaron concepciones, destrezas y valores que buscaron reproducir en la organización del

trabajo ministerial y en distintas políticas de Desarrollo Social durante el gobierno de Cambiemos.

Complementamos el análisis de trayectorias sociales, políticas y profesionales de los funcionarios con el estudio de un conjunto de políticas que se consolidaron en la Secretaría de Economía Social durante el gobierno de Cambiemos. Los cuadros sociales de esta nueva derecha gestionaron a partir de discursos empresariales, anclados también en la vida cotidiana de distintas ONG's, que los diferenciaron de los cuadros católicos de los 60, pero también de las redes expertas de los 90. Utilizaron un nuevo saber managerial, recuperaron valores de la cultura emprendedora y construyeron objetivos de gestión como la inclusión financiera de los sectores populares en la Argentina.

Abstract

This article studies how, from the highest levels of the Argentine State, the “entrepreneurial culture” operated as a management value to legitimize the political-technical practices of a group of individuals who held political positions in the Ministry of Social Economy of the Nation between 2015 and 2019. Professionals from the business world and its related NGOs landed there, where they incorporated concepts, skills and values that they sought to reproduce in the organization of ministerial work and in different Social Development policies during the Cambiemos government.

We complement the analysis of the social, political and professional trajectories of the civil servants with the study of a set of policies that were consolidated in the Ministry of Social Economy during the government of Cambiemos. The social cadres of this new right managed from business speeches, also anchored in the daily life of different NGOs, which differentiated them from the Catholic cadres of the 60s, but also from the expert networks of the 90s. They used a new managerial knowledge, recovered values from the entrepreneurial culture and built management objectives such as the financial inclusion of popular sectors in Argentina.

Palabras clave: Cultura emprendedora; Cambiemos; Desarrollo Social; Funcionarios.

Keywords: entrepreneur culture; Cambiemos; Social Development; government officials.

Estrategia metodológica y relevancia empírica

La “cultura emprendedora”, que ocupa un lugar central en el mundo empresario luego del nuevo espíritu del capitalismo que se impone a partir de la década de 1970 (Luci, 2016), permeó los discursos del Pro desde sus orígenes. A lo largo de su historia, y especialmente de cara a las primeras elecciones presidenciales que el partido disputó y ganó en 2015 con la alianza Cambiemos, el Pro se presentó como promotor de un profundo cambio cultural y político estructurado en torno a reivindicaciones individualistas de valores como el éxito, el mérito y el sacrificio (Canelo, 2019). En esa línea, convocó a voluntarios de ONG’s y a empresarios exitosos a que se *metan en política* y se involucren en la transformación de la Argentina. En sintonía con ello, los referentes de este espacio político fueron presentados como exponentes de una nueva forma de hacer política (Vommaro, Morresi y Bellotti, 2015).

En el presente artículo analizamos cómo, desde la cima del Estado argentino, la “cultura emprendedora” operó como un valor de gestión para una élite de funcionarios que decidió vincular las políticas asistenciales con la agenda internacional de la inclusión financiera¹. La composición de la plana dirigenal de la gestión Cambiemos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación fue heterogénea, ya que combinó mandos altos e intermedios del mundo empresarial, personas provenientes del mundo de las ONG’s y exfuncionarios porteños. En este caso, buscamos comprender los mundos sociales de la política de los que se nutrió Cambiemos analizando lo que sucedió específicamente en la Secretaría de Economía Social, donde Cambiemos introdujo algunas novedades en relación con las políticas previas.

Esta Secretaría es un enclave fundamental para desentrañar los vínculos que se establecieron en Argentina entre el “nuevo” espíritu emprendedor, el paradigma de la inclusión financiera y la gestión estatal de la pobreza. Nos interesa particularmente analizar la importancia que asumió la “cultura emprendedora”² proveniente del mundo empresarial y sus fundaciones afines en el esquema de intervención socio-asistencial de la Secretaría de Economía Social. Como modelo de individuo, como horizonte de inclusión, como concepto portador de valores que los funcionarios del área ponderaron, el espíritu emprendedor se hizo presente en los discursos y prácticas de los funcionarios de la Secretaría.

En el entendimiento de que la política social es, simultáneamente, un dispositivo fundamental de distribución de satisfactores y de interpretación de

necesidades (Fraser, 1991), nos preguntamos sobre aquellos encargados de diseñarla y gestionarla. El objetivo es analizar las trayectorias, valores y saberes de distintos funcionarios que el Pro y Cambiemos jerarquizaron para gestionar lo socio-asistencial. En esta línea, nos proponemos pensar no solo los sentidos que circularon entre los funcionarios de la Secretaría y su impacto en las concepciones de las políticas sociales sino también el vínculo entre esto último y sus trayectorias educativas, sociales, políticas y profesionales. Para ello, nos concentramos en dos cuestiones: (a) las formas de organización interna del trabajo en el área y de comprensión que los funcionarios elaboran de sus prácticas; y (b) las transformaciones impulsadas en el diseño de políticas y programas sociales elaborados desde dicha Secretaría.

La investigación se enmarca dentro de los estudios prosopográficos, a partir del seguimiento de los perfiles y las trayectorias de los individuos que conforman el universo de estudio. Como bien explica Ferrari (2010), la prosopografía es una técnica específica para hacer biografías colectivas que busca construir perfiles emergentes del conjunto y analizar relaciones entre individuos y otros actores, con el objetivo de explicar a un actor colectivo como una configuración social siempre cambiante y de fronteras lábiles que actúa dentro de una sociedad en un tiempo determinado. Para ello, trabajamos con una base de datos que reúne las trayectorias sociales, políticas, educativas y profesionales de los 67 individuos que ocuparon cargos de ministra, secretarios/as, subsecretarios/as y directores/as nacionales en dicho ministerio entre diciembre de 2015 y diciembre de 2017. En todos ellos, indagamos los siguientes puntos: (a) aspectos educativo-profesionales; (b) forma de entrada a la gestión pública; (c) actividad inmediatamente anterior y trayectoria laboral previa; y (d) experiencias previas de participación social y/o política (partidos políticos, fundaciones, entre otros). Además de utilizar fuentes secundarias (notas periodísticas, currículums *on line*, linkedin), realizamos entrevistas a 17 funcionarios y a cinco trabajadores del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el gobierno de Cambiemos. Por último, utilizamos diversas fuentes (notas periodísticas, boletines oficiales, páginas web del ministerio, trabajos especializados sobre el ministerio) para estudiar la historia reciente de la cartera y los programas, organigramas y presupuestos durante la gestión de Cambiemos, analizando las particularidades de la intervención socio-asistencial de la Secretaría de Economía Social durante esos cuatro años.

El artículo está organizado en cuatro apartados. El primero presenta el viraje hacia la inclusión financiera de las políticas públicas realizado por la gestión de

Cambiamos. El segundo apartado se pregunta quiénes son y cuáles son las trayectorias socio-laborales de los funcionarios que desembarcaron en la Secretaría de Economía Social tras la victoria electoral de Cambiamos a nivel nacional. El tercero analiza la división del trabajo dentro del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, haciendo foco en las trayectorias y valores propios de esta nueva élite de funcionarios. El cuarto apartado indaga sobre las implicancias del giro hacia la inclusión financiera en las políticas de la Secretaría de Economía Social, analizando la relación de esto último con las trayectorias y valores de los funcionarios. Finalmente, se concluye que, si bien no es una novedad introducida por los funcionarios de Cambiamos, la cultura emprendedora ganó más fuerza durante esta etapa y fue desplegada en un nuevo entramado de sentido por una élite de funcionarios con características y trayectorias que difieren de la de sus predecesores.

El viraje de las políticas públicas: la inclusión financiera como objetivo estratégico de gobierno

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

La administración de Cambiamos alineó sus políticas públicas con la agenda de la inclusión financiera promovida por foros internacionales y organismos multilaterales, obteniendo el apoyo de la comunidad internacional para la confección de planes estratégicos con el objeto de promover la inclusión financiera en el país³. Las iniciativas del primer año y medio de mandato se orientaron a la regulación de aspectos del sistema financiero y bancario (Ministerio de Hacienda de la Nación,

2019). En cambio, a partir de mediados de 2017 comenzó un proceso de institucionalización de la inclusión financiera como objetivo estratégico de gobierno que alcanzó a las políticas asistenciales. Esto requirió de un activo y creativo trabajo estatal para ajustar el esquema de intervención a la nueva orientación. Para eso se diseñó un amplio andamiaje institucional que implicó la creación de nuevas dependencias públicas, la sanción de normativas y el desarrollo de políticas, planes y programas transversales a múltiples áreas de gobierno. En lo que respecta a la arquitectura institucional, se creó una instancia centralizada, llamada Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera⁴, cuyo objetivo central fue la creación y supervisión de la primera *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera* (Nougués, 2020)⁵.

En el marco de este viraje general, las agencias encargadas de gestionar la política socio-asistencial se posicionaron como actores claves del nuevo esquema y desempeñaron un rol central en el proceso de inclusión financiera de los sectores populares⁶. Para ello, reformularon sus políticas con el objetivo explícito de fortalecer los vínculos entre la política asistencial y la inclusión financiera de sus destinatarios, siguiendo los lineamientos trazados en la *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera*. En este sentido, los cambios en las políticas socio-asistenciales no se limitaron a la desarticulación del esquema socio-productivo heredado de la gestión kirchnerista, cuyos pilares eran la economía social, el desarrollo local y el trabajo cooperativo (Cardozo, 2015)⁷. Por el contrario, Cambiemos montó un complejo andamiaje institucional en el cual las agencias socio-asistenciales tuvieron un papel protagónico dada su capacidad de implementar una batería de políticas orientadas a la inclusión financiera de los sectores populares en general, y en particular de los prestatarios de la seguridad social y los titulares de los principales programas de transferencia condicionada de ingresos (Nougués, 2020).

Dentro de las agencias socio-asistenciales, la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (en adelante, MDSN) desempeñó un papel protagónico en la consolidación del giro hacia la inclusión financiera en la asistencia social. De hecho, su secretario formaba parte, en representación del Ministerio, del Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera para alinear el área a los lineamientos estratégicos del gobierno de Cambiemos. En esta Secretaría se incorporaron funcionarios con trayectorias y redes en el mundo de las ONG's, las empresas y las finanzas inclusivas, socializados en los valores del *management*

empresarial y la “cultura emprendedora”. Estos funcionarios lideraron el giro hacia la inclusión financiera de la política asistencial. Antes de detenernos en el análisis de las políticas, reponemos quiénes eran, de dónde venían y qué promovían estos funcionarios públicos.

Los emprendedores llegan a Desarrollo Social: las ONG’s y el sector empresario como anclajes sociales del macrismo

Al analizar las trayectorias inmediatamente anteriores de las y los 67 funcionarios que ocuparon cargos públicos desde la asunción de Mauricio Macri hasta diciembre de 2017 en el MDSN observamos tres grandes espacios que se presentaron como trampolines fundamentales a los cargos públicos: el gobierno de la ciudad de Buenos Aires (39 por ciento), donde son mayoría los que venían de la cartera socio-asistencial; el sector privado (19 por ciento), destacándose quienes ocupaban inmediatamente antes altos cargos empresariales; y el tercer sector (19 por ciento), integrado fundamentalmente por individuos que fundaron o dirigieron ONG’s no religiosas (Salerno, 2020). Además encontramos otros espacios, como legislaturas municipales del Área Metropolitana de Buenos Aires o cargos públicos nacionales, que se presentaron de manera residual y que si los consideramos a lo largo del tiempo venían a engrosar las filas de los tres grandes grupos mencionados.

En este artículo prestaremos particular atención a aquellos individuos procedentes del mundo empresario y de las ONG’s vinculadas al sector privado. Creemos que la llegada de este particular perfil profesional y social expresó una parte importante de la singularidad que mostraron los mundos sociales de la política de los cuales se nutrió Cambiemos para gobernar la cartera socio-asistencial. El arribo de estos funcionarios no solo implicó una ruptura con la experiencia kirchnerista sino también con experiencias de derecha previas donde otro tipo de espacios previos de socialización operaron como trampolines a las carteras socio-asistenciales del Estado nacional.

Los individuos que venían de ocupar inmediatamente antes cargos de dirección en diferentes ONG’s, lo habían hecho fundamentalmente en organizaciones liberales. Seguimos la clasificación que realiza Grassi (2006) y con estas últimas nos referimos a un conjunto de organizaciones, internacionales y nacionales, empresarias o asociadas al empresariado. Intervienen en distintas temáticas (vivienda, asistencia alimentaria,

microcréditos, etc.) desde una lógica colaborativa en relación con una economía de libre mercado, reproduciendo buena parte de la gramática del *management* presente en el mundo empresarial, a partir de la cual definen su misión, su visión y sus objetivos.

Varios de los entrevistados narran historias donde la “vocación por lo social”, entendida como aquellas instancias de participación social a partir de las cuales buscaban intervenir en las condiciones de vida de los sectores más vulnerables, era abordada a partir de proyectos de voluntariado. Aunque en muchos casos hay trayectorias educativas en instituciones religiosas, son pocos los que se acercaron a una parroquia con el objetivo de desarrollar sus perfiles sociales. El liberalismo vertebró las opciones de participación social previas, ya sea a partir de emprender un proyecto con amigos o a partir del ingreso, como profesionales, a una ONG importante.

En general, en principio hay un pasaje por ONG’s más chicas y en un segundo momento una primera experiencia laboral en el gobierno de la ciudad de Buenos Aires o en ONG’s más grandes y profesionalizadas. Estas últimas les permitieron vivir del voluntariado en organizaciones que poseían una mayor estructura y una mejor articulación con el Estado. Allí no solo se vincularon con el sector público y conocieron estructuras y procesos administrativos sino que, en algunos casos, construyeron lazos claves que les permitieron luego ocupar cargos públicos a nivel municipal o nacional:

“Me surgió la oportunidad y quería sumarme de vuelta, fui a laborar con un equipo de jefatura, en la Subsecretaría de Economía Creativa, que yo ya venía laborando en varios proyectos con Sociallab, desde afuera. Ahí conocí a Enrique Avogadro, conocí mucho lo que era esa área que acompañaba al emprendedor, de industria creativa, me entusiasmaba mucho y ahí me sumé”. (Funcionaria nacional, entrevista propia, 30/7/2018, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.)

Mientras que quienes venían del gobierno de la ciudad de Buenos Aires se alinearon debajo de la ministra Carolina Stanley y del secretario de Gestión y Articulación Carlos María Pedrini, conformando el ala política del ministerio (Salerno, 2020), el sector empresarial se ubicó en áreas diversas del Ministerio desde una lógica gerencial. Por su parte, el grupo proveniente de las ONG’s se ordenó fundamentalmente debajo de las áreas que condujo Matías Kelly, primero en la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo y luego en la Secretaría de Economía Social, donde gestionó programas importantes como Argentina Trabaja, Ellas Hacen y el monotributo social. Argentina

Trabaja fue, en 2017, la partida presupuestaria más importante del Ministerio en cuanto a programas sociales (Tarricone, 2018). Desde allí, Kelly consolidó un capital político personal a partir de la designación de funcionarios que provenían del mundo ONG y que se referenciaron en su persona:

“Matías, para ponerle nombre a mi jefe, llegó y llegó a un ámbito que para él también era desconocido. Él no venía de la gestión pública, entonces se empezó a rodear de gente valiosa, que venía de la gestión en organizaciones sociales, muchos de ellos por ahí él los conocía o había tenido contacto”. (Funcionaria nacional, entrevista propia, 23/7/2018, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.)

Kelly no sólo se vinculó desde 2001 al tercer sector fundando y/o dirigiendo cuatro ONG's (Nuestras Huellas, Ashoka, Sumatoria y Sistema B)⁸, sino que tenía una extensa trayectoria en el mundo privado, donde coordinó y fue dueño de distintas empresas:

“Empezamos a trabajar en Di Tella en el espacio de negocios inclusivos, que es como un espacio más académico que busca, sí que busca, porque sigo participando, el desarrollo de negocios inclusivos. Y después fundamos una organización que se llama Sumatoria, que es más orientada a una plataforma de financiamiento de micro financiamiento más digital. Y hasta ahí te diría que en paralelo trabajaba en lo privado. Primero laburé en una multinacional en Comercio Exterior, laburo desde que tengo 14 años, pero en ese tiempo laburé en alguna multinacional y en algunas empresas en comercio exterior y en el 2004 fundé una empresa de logística y de comercio exterior, me fue muy bien. Y en el medio fundé otra empresa de internet que vendí y esta empresa que te decía también la vendí”. (Funcionario nacional, entrevista propia, 10/9/2018, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.)

El tercer sector que ocupó cargos públicos del MDSN fue aquel que mantuvo una concepción donde los valores empresariales y los del voluntariado convivieron. Ideas como el trabajo en equipo y la eficiencia, afines a los valores que circulan en la vida cotidiana de las empresas (Luci, 2016) y que se extendieron al voluntariado ligado al sector empresario, formaron parte de un sentido común ministerial de los altos funcionarios de Cambiemos en el área socio-asistencial.

El ingreso de Matías Kelly y de otras figuras importantes del Ministerio vinculados al sector privado, como Gabriel Castelli, se relacionó con el peso que Mario Quintana tuvo en la coalición socio-política. Quintana, vinculado a distintos grupos empresarios, como Pegasus y Farmacity, entre otros, ocupó un lugar clave en el gabinete nacional y fue designado en 2015 Secretario de Coordinación Interministerial

en Jefatura de Gabinete de Ministros, desde donde controló las áreas sociales y económicas del gobierno (Perelmiter y Marcalle, 2019).

Los pocos católicos que se ponderaron en el área presentaban trayectorias y discursos que compatibilizaban la nueva gramática del *management* (Luci, 2016) con la participación social religiosa, vinculando el catolicismo a nociones de extendida circulación en las perspectivas sociales del mundo empresario, como la idea de Desarrollo Humano y de Responsabilidad Social Empresaria.

Una de las entrevistadas con un perfil profesional ligado al sector privado, financiero y de consultoría, y con experiencia en una ONG internacional cuya misión era “transformar el mundo a través del Evangelio”, nos contaba que en Londres pudo reencontrarse con las finanzas cuando conoció la banca de los pobres. Desde allí se acercó a las empresas de triple impacto y terminó trabajando en una fundación argentina que promovía el emprendedorismo, fundamentalmente en los sectores sociales marginados.

Las trayectorias de los individuos provenientes de distintas ONG’s se diferenciaron de las de dos grupos que fueron importantes en experiencias previas de gestión social durante gobiernos de derecha en la Argentina. En primer lugar, mostraron redes distintas a la derecha católica de los años 60 y 70, reclutada de distintos círculos católicos que ocuparon cargos de poder en dictaduras militares y que impusieron una concepción comunitarista de la intervención del Estado desde la cima de sus agencias asistenciales (Osuna, 2016; Giorgi, 2015).

En segundo lugar, estos individuos se diferenciaron de los expertos que se encumbraron durante la gestión Amadeo en la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación en los años 90. El estilo que construyeron en aquel entonces basaba la legitimidad de sus prácticas en el saber experto en políticas sociales y en la pretendida “objetividad” de los datos que construían sus referentes (Vommaro, 2011). En esos años, se jerarquizaron en función del saber acreditado institucionalmente que tenían en el diseño, la evaluación y el monitoreo de los programas de transferencia condicionada de ingresos.

Como veremos en el apartado siguiente, la diferencia entre las redes sociales católicas y las expertas y las que activó el macrismo en el MDSN, y con esto nos referimos al mundo empresarial y sus satélites sociales, representaron también divergencias en la forma de concebir la gestión de lo social. Mientras que el comunitarismo dio lugar a un discurso individualista, la *expertise* en políticas sociales

fue reemplazada por un saber managerial preocupado por la capacidad de los funcionarios para tomar decisiones estratégicas.

La reorganización del trabajo de intervención social: vocación de ayuda y cultura emprendedora

A partir de 2015, Cambiemos organizó una división del trabajo político particular en función de los perfiles reclutados y de sus objetivos de gobierno. Mientras que quienes venían de gestionar lo socio-asistencial en la ciudad de Buenos Aires se encargaron de la dimensión política (Salerno, 2020), negociando con movimientos sociales y gobiernos subnacionales⁹, los que provenían de las ONG's y del sector empresario buscaron ejecutar eficazmente las prioridades políticas que definió ese primer grupo.

En el marco de esa división del trabajo político ministerial, aquellos que trabajaron previamente en ONG's construyeron una nueva pretensión histórica por construir una diferencia sustantiva entre quienes gestionaban "lo social" de quienes hacían política, incluso en la propia gestión Cambiemos, recurriendo a los sentidos que primaron en los espacios de los que fueron reclutados. La centralidad de las nociones de gestión y de ayuda se complementaron con un "cambio cultural" (Canelo, 2019) que propusieron estos funcionarios y que atravesó distintos ministerios a partir del cual los CEO's y los emprendedores se presentaron como el modelo de individuo a imitar.

La distinción entre lo social y lo político y el énfasis histórico del Pro en presentarse como un partido de gestión, favoreció el salto a ocupar cargos públicos en un conjunto de individuos sin experiencias previas de gestión pública o partidaria, desde un discurso marcado por la crítica a los políticos y a la clase política en general.

"Para mí hacer política es gestionar. Quizás no me siento tan afín con verme a mí como una política porque no me veo, porque no soy una persona que busque exposición ni que me interese que haya mucha gente escuchándome. Con lo cual lo que uno asocia con un político que es esto no lo siento, no lo tengo, me toca hacerlo con mi equipo por ahí en un tema puntual que tenemos que hablar, pero no es algo en sí mismo que disfrute. Sí me siento muy identificada con gestionar, con ejecutar cosas, con perseguir objetivos, con organizar proyectos, con eso sí me siento muy identificada y me siento muy cómoda. Y creo que desde ahí se puede construir un lugar desde el cual incidir en lo que a uno le importa. Que no hace falta ser un movilizador de masas, desde el lugar de la gestión y preocupándose por la misión que tenés en frente, y el propósito y el objetivo, y articulando y trabajando en equipo, creo que se pueden hacer un montón de cosas". (Jefa de gabinete de funcionaria nacional, entrevista propia, 26/7/2018, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.)

A partir de esta distinción, estos funcionarios construyeron una idea de cambio respecto de la gestión anterior según la cual esta última era acusada de hacer política desde el Ministerio beneficiando a aquellas organizaciones que manifestaban adhesión al proyecto político. Las dudas respecto a definirse o no como políticos se disipaban al hablar de sus vocaciones sociales, que encontraban siempre orígenes históricos vinculados a diversas prácticas de voluntariado en sus infancias o adolescencias.

“Quería probar Desarrollo Social. Como te decía antes, mi camino es un camino social, mi vocación está puesta ahí. De hecho mi camino en la política, no sé si es una vocación de la política partidaria, es una vocación social”. (Funcionaria nacional, entrevista propia, 14/8/2018, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.)

Por otro lado, lo social fue concebido desde una concepción de ayuda: la tradición de derechos, con larga historia en la asistencia social argentina, ocupó un lugar secundario en relación a la noción de ayuda que se hizo muy presente al indagar en las entrevistas por las experiencias de participación social y por su rol al interior del Ministerio. Hay una recurrente reconstrucción de trayectorias previas marcadas por prácticas de voluntariado, en general asociadas a figuras femeninas de la familia de origen. Como explicaba un secretario nacional al reconstruir su trayectoria:

“Siempre estuve muy influido por esa figura de mi mamá que tuvo mucha militancia política en ese momento, pero muy idealista, muy inocente, o sea. Y después mucha militancia social. [...] Mi mamá estaba en la comisión del club, en la rifa de los bomberos, juntando la colecta para el día del niño y me metía en todo eso. Me llevaba desde muy chico a todas esas acciones solidarias, me hacía participar”. (Funcionario nacional, entrevista propia, 16/10/2018, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.)

Con la primacía de la noción de ayuda, observamos otros valores afines a la gramática del *management* y a nuevas formas de espiritualidad que circulan en el mundo empresario. Según estos mundos, el “equilibrio emocional”, la “automotivación” y la “tolerancia a la frustración” forman parte de las competencias consideradas necesarias en la personalidad de un líder empresarial (Luci, 2016). Estos valores provenientes de las religiosidades Nueva Era (*new age*), vinculadas a sectores “exitosos” de las transformaciones sociales de las últimas décadas y cercanos a una vida centrada en el mercado (Viotti y Funes, 2015), fueron esgrimidos por algunos funcionarios para

explicar nuevas prácticas ministeriales.

Nos llamó la atención el énfasis que mostraron algunos entrevistados en la dimensión socio-emocional. Como explicaba un funcionario, cuando asumió le dio al área: *“Una impronta más emprendedurista, aportando más en lo socio emocional que en el oficio en particular. No importa si es carpintero o herrero, lo importante es que confíe en sus capacidades”* (funcionario nacional, entrevista propia, 24/8/2018, Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Entre ellos, se destacó además la trayectoria de Juan Manuel Mora y Araujo, subsecretario del área de Economía Social, fundador de la ONG neo-hinduista El Arte de Vivir en la Argentina. Su padre, el sociólogo Manuel Mora y Araujo, presidió en los años 90 la Fundación Compromiso de Buenos Aires y formó parte de un conjunto de intelectuales que le dio fundamento a las políticas sociales en esa década. Para ellos, la sociedad civil era el lugar de los valores, como campo diferenciado del mercado (espacio natural en el que se imponen leyes objetivas) y del Estado (árbitro de los intereses privados y subsidiario de la acción de los particulares) (Grassi, 2006).

Si bien la articulación entre fundaciones como El Arte de Vivir y el Estado no fue novedosa, la ocupación de un cargo público por parte de uno de sus principales referentes aparece como una ruptura respecto de un tipo de religiosidad que en las últimas décadas viene ampliando y difundiendo sus valores a nuevos sectores sociales (Vargas y Viotti, 2013). La histórica estrategia de tener influencia en “personas con decisión” se extendió a la ocupación directa de cargos públicos por parte de referentes propios, quienes redefinieron su relación con las instituciones políticas. La idea de servicio que subyace en las acciones de la fundación encuentra una clara afinidad con la concepción de la política socio-asistencial que primó en buena parte de la historia ministerial y, en particular, de la gestión Cambiemos, según la cual la búsqueda de beneficios personales no se contradice con el cambio social sino que lo contiene (Vargas y Viotti, 2013).

Al tiempo que Cambiemos decidió alejar estos perfiles de los lugares de negociación con los movimientos sociales, reconociendo sus limitaciones en un rol trascendental del Ministerio, como el manejo del conflicto social, distintos valores de la cultura emprendedora fueron ponderados en los altos cargos de Desarrollo Social a partir del arribo de individuos provenientes del tercer sector empresarial. Como modelo de individuo al interior de la cartera y hacia afuera, el emprendedurismo se afianzó en los discursos de estos funcionarios en un área atravesada por las demandas de los

sectores más empobrecidos de la población.

De la inclusión social a la inclusión financiera: cambios en las políticas de la Secretaría de Economía Social

Las trayectorias de los funcionarios y los valores que portaron, característicos de la gestión Cambiemos, tuvieron eco en el diseño e implementación de las políticas públicas del período. La “cultura emprendedora” caló hondo en el modelo de gestión, incluso dentro de una cartera que solía asociarse con la militancia y el trabajo de una “burocracia plebeya”, como fue el caso del Ministerio de Desarrollo Social durante la gestión kirchnerista (Perelmiter, 2016). Si bien observamos una preeminencia de las políticas socio-asistenciales ancladas en el trabajo, la educación formal y la familia, y en ese sentido las continuidades con la gestión anterior son significativas, se destacaron en estos años algunas iniciativas promovidas desde distintas áreas ministeriales¹⁰. Sin embargo, es en los cambios impulsados por la Secretaría de Economía Social, a partir de la asunción de Matías Kelly como titular del área en 2017, donde encontramos concepciones que buscan alinearlas con la agenda de la inclusión financiera y complementar los valores de la “cultura emprendedora” con la nueva gestión de las políticas sociales.

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

cooperativas resultarían totalmente inviables. Este diagnóstico significó un primer paso en la “descooperativización” de las políticas de la Secretaría (Arcidiácono y Bermúdez, 2018b).

Una vez a cargo de la Secretaría, Kelly lideró la reforma del esquema de intervención socio-asistencial que culminó en la confluencia de los distintos programas coordinados por el área en un único programa de transferencia condicionada: *Hacemos Futuro*. Mediante resolución ministerial, se dispuso la creación y se definieron los lineamientos del nuevo programa, que absorbió y unificó a todos los otros vigentes en la Secretaría de Economía Social, esto es: *Argentina Trabaja*, *Ellas Hacen* y *Desde el Barrio*. En la misma línea que la resolución 592/16, *Hacemos Futuro* relegó a las cooperativas de trabajo a un lugar marginal y se planteó como un programa de transferencia condicionada de ingresos con una contraprestación de capacitación. De hecho, las transferencias monetarias pasaron a denominarse “Subsidio Personal por Capacitación”. La resolución que lo creó afirmaba que el objetivo del nuevo programa consistía en:

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

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

Cabe aclarar que, mientras la Secretaría pretendió avanzar en la descolectivización de sus programas, el gobierno de Cambiemos negoció con los movimientos sociales la creación del *Programa de Transición al Salario Social Complementario*. Este programa fue creado en el marco de la Ley de Emergencia

Social promovida por la CTEP, Barrios de Pie, la Corriente Clasista y Combativa y otras organizaciones referentes del movimiento de la economía popular (Forni, Nougués y Zapico, 2020). La iniciativa consistió en la creación de una nueva transferencia monetaria, denominada salario complementario, cuya novedad radicaba en que estaba destinada a ser un complemento de los ingresos de los trabajadores de la “economía popular” organizados en diferentes tipos de unidades productivas. Si bien el programa tenía algunas similitudes con el *Hacemos Futuro* —por ejemplo, en su población objetivo, metas e instrumentos—, se ancló en el universo de la “economía popular” (Hopp, 2018). Además, el *Programa de Transición al Salario Social Complementario* quedó bajo la órbita de la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Por eso, su análisis no forma parte constitutiva de este artículo, que se concentra en la Secretaría de Economía Social.

Retomando el análisis de *Hacemos Futuro*, la principal modificación introducida por el programa consistió en la eliminación de la cooperativa como figura articuladora de las actividades programáticas, característica del modelo socio-productivo kirchnerista, que se reemplazó por la obligatoriedad de terminar la educación formal obligatoria, realizar capacitaciones a elección del destinatario y cumplir con controles anuales de salud (Arcidiácono y Bermúdez, 2018b; Hopp, 2018). Al eliminar la contraprestación laboral, la cartera de Desarrollo Social quiso avanzar progresivamente en la desarticulación del esquema heredado en el cual las cooperativas de trabajo, conducidas por organizaciones sociales y municipios, eran las principales responsables de gestionar la contraprestación laboral de los destinatarios (Muñoz, 2019). Según el secretario, *Hacemos Futuro* permitió lograr una “desintermediación [...] una intermediación inteligente, sana, donde el tipo puede ir libremente” (funcionario nacional, entrevista propia, 02/12/2019, Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Si bien ciertos elementos anteriores asociados a los programas de cooperativismo persistieron como placas tectónicas de la política asistencial, *Hacemos Futuro* dio cuenta de una nueva impronta en la política social que consolidó un modelo en el cual las transferencias de ingresos se combinaron con las exigencias de actualización de datos, controles sanitarios y certificación de las capacitaciones (Arcidiácono y Bermúdez, 2018a). En este sentido, *Hacemos Futuro* incorporó una nueva modalidad de interpelación a los sujetos destinatarios en su calidad de individuos. La Secretaría de Economía Social impulsó un “giro capacitador” del

programa mediante el cual se consolidó a la capacitación como la forma primordial de cumplir con la contraprestación (Arcidiácono y Bermúdez, 2020). A pesar de que ciertas cooperativas se mantuvieron activas durante este período y podían avalar horas de trabajo, la contraprestación principal del programa dejó de ser el trabajo cooperativo para centrarse en la terminalidad educativa y la formación laboral. La oferta formativa se dirigió, fundamentalmente, a promover el estudio, el emprendedurismo y el desarrollo de las capacidades individuales como condición necesaria para la inserción laboral y la integración social (Hintze, 2018). De esta forma, el nuevo esquema no solo buscó marginar a la economía social y el cooperativismo, sino que generó trayectorias de capacitación “personalizadas”, es decir individualizadas.

La Secretaría tomó un papel activo en la garantía de la nueva modalidad de contraprestación, coordinando la oferta educativa con la demanda de los destinatarios. Para eso, estableció acuerdos con distintos organismos estatales, como el Ministerio de Educación de la Nación y sus pares provinciales, que permitieron desarticular la trama socio-educativa generada por el *PRIST-AT*. Asimismo, se generaron alianzas con actores no gubernamentales, como los centros de formación profesional, gremios, sindicatos y ONG's que se habilitaron para ser unidades de capacitación del *Hacemos Futuro*. A fin de promover la oferta y coordinar la demanda de capacitación, la Secretaría de Economía Social elaboró canales de comunicación directa con sus titulares a través de una página web propia, aplicaciones, redes sociales y telefonía celular. Estos canales buscaron establecer una comunicación más directa con los destinatarios, que podían consultar la oferta de los cursos a través de plataformas digitales.

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

la reformulación, manifestaba:

“Yo prefiero, si le pago a una persona, como Estado, tratar de brindarle herramientas para que se vincule al mundo del trabajo, no para que sea mano de obra barata para el municipio. Y a partir de eso, lo que hicimos fue cambiar todos los programas hacia *Hacemos Futuro*”. (Funcionario nacional, entrevista propia, 02/12/2019, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.)

Por un lado, se ofrecieron cursos de desarrollo de “habilidades socio-emocionales” dirigidos a fortalecer capacidades complementarias a los saberes formales de los titulares. Este tipo de capacitación, alineada con la filosofía de la Fundación El Arte de Vivir compartida por funcionarios del plantel, buscaba promover habilidades blandas tales como la organización del tiempo, la autoestima, la capacidad de análisis, la responsabilidad y el compromiso (Arcidiácono y Bermúdez, 2018b). Por el otro, se incorporó a la oferta formativa una nueva orientación alineada con la estrategia del gobierno nacional que brindó la posibilidad de realizar cursos de capacitación en educación financiera. En ese marco, se validó el curso de “Economía Familiar”, diseñado en conjunto por el MDSN y la OIT, como contraprestación educativa para los titulares de *Hacemos Futuro*. Los destinatarios fueron alentados a participar de talleres del curso en el cual se trabajaban elementos básicos de planificación económica y manejo de instrumentos financieros como, por ejemplo, las tarjetas de crédito.

Asimismo, la Secretaría de Economía Social participó activamente de la inclusión, cuantitativa y cualitativa, de los sectores populares al sistema financiero¹¹. En ese marco, destacamos dos líneas de acciones fundamentales de la Secretaría: la creación de un buró de créditos no regulados y la bancarización de la totalidad de los programas sociales. En lo que respecta a la primera iniciativa, la Secretaría participó activamente de un proyecto interinstitucional destinado a aumentar la inclusión financiera de los sectores populares. Como miembro permanente del Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera, la Secretaría participó del desarrollo de una nueva pestaña de la Central de Deudores del Banco Central, específica para tomadores de créditos de instituciones de microfinanzas y cooperativas y mutuales de crédito¹². El objetivo del proyecto era construir un buró de crédito que registrara el historial crediticio de los prestatarios de instituciones financieras no reguladas. Con esto se buscó generar un registro oficial que pudiera ser consultado por los bancos y otras entidades financieras, brindándoles un apoyo a los trabajadores informales a la hora de solicitar servicios financieros. Al tratarse de una población con altos niveles de

informalidad laboral, el acceso a productos financieros del sistema formal resultaba muy limitado debido a la ausencia de historial crediticio y garantías ejecutables. Por eso la construcción de un registro del historial crediticio podría permitir a los buenos pagadores incrementar sus posibilidades de acceder al mercado financiero formal. En este sentido, el secretario de Economía Social, con vasta trayectoria en el mundo de las microfinanzas, afirmaba que:

“Lo más importante de todo es acceso al crédito: sos un sujeto de crédito para el Banco Nación. ¿Por qué? Porque de alguna forma tenés ingresos. Para mí son muy importantes las fuentes creativas o alternativas de garantías. Para nosotros configurar el sujeto de crédito es fundamental”. (Funcionario nacional, entrevista propia, 02/12/2019, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.)

Además, se bancarizó el 100 por ciento de las líneas de programas, brindando a los titulares una tarjeta de débito a fines de bancarizar a la población y evitar toda intermediación en la cadena de pagos de los programas. Asimismo, se renegociaron las condiciones con el Banco Nación para mejorar el acceso de los titulares a los servicios y productos financieros. Como contaba el secretario:

“Lo que hicimos también fue cambiar las condiciones del Banco Nación [...] Básicamente lo que hicimos es que vos tengas una caja de ahorro posta, lo que existía históricamente era una caja de ahorro trucha, no tenías acceso a nada, no podías comprar ni siquiera con la tarjeta, no tenías *Home Banking*”. (Funcionario nacional, entrevista propia, 02/12/2019, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.)

El nuevo formato de intervención social de la Secretaría de Economía Social de la Nación, caracterizado por su desintermediación e individualización, pretendía construir habilidades y competencias socio-emocionales que potenciaran la actitud emprendedora de los titulares del programa y, así, brindarles herramientas para mejorar sus probabilidades de inserción laboral en un contexto de recesión económica y aumento del desempleo. Al mismo tiempo, la Secretaría trabajó en la inclusión financiera de los titulares de *Hacemos Futuro* mediante la bancarización de los programas y la construcción de información y garantías crediticias alternativas, llegando a cubrir casi a la totalidad de los destinatarios. La combinación de la capacitación en la cultura emprendedora y la configuración de los sectores populares como “sujetos de crédito” dan cuenta del giro de la inclusión social hacia la inclusión financiera de la política asistencial de Argentina. En paralelo, el ala política del Ministerio llevaba adelante las negociaciones con los municipios y los movimientos

sociales en un contexto de intensificación de la crisis socio-económica y altos niveles de conflictividad social.

Conclusiones

A partir de la victoria de Cambiemos en 2015, un conjunto de individuos provenientes del sector empresario y distintas ONG's afines pasaron a ocupar cargos públicos en la Secretaría de Economía Social del MDSN. A diferencia de otros cuadros sociales de derecha, como los católicos de los 60 o los expertos de los 90, valorizaron experiencias sociales y profesionales en organizaciones sociales no religiosas al tiempo que pusieron en juego un saber de gestión *managerial* con el que buscaron "ordenar" las políticas socio-asistenciales.

Mientras que el ala política del Ministerio, liderada por Carolina Stanley, se encargó de negociar con todos los actores a gobernar, los funcionarios de la Secretaría de Economía Social expresaron la cercanía que el gobierno se propuso construir con diferentes ONG's en el marco de una coalición sociopolítica caracterizada por una importante presencia de CEO's. La matriz liberal de estos funcionarios, anclada en la búsqueda de desintermediación en las relaciones entre Estado y ciudadanos, recuperó además un conjunto de valores vinculados a la cultura emprendedora y al nuevo espíritu del capitalismo.

Pese a la importancia que siguieron teniendo en estos años las políticas sociales heredadas del kirchnerismo y el vínculo con los movimientos sociales, se produjeron algunos cambios que buscaron incorporar valores de la cultura emprendedora en la implementación de las políticas sociales. La inclusión financiera se convirtió en un objetivo estratégico de la nueva gestión, que se complementó con la búsqueda de la desintermediación en las relaciones entre el Estado y los sectores populares. Para ello, además, se promovió la formación socio-emocional y financiera de los destinatarios de las políticas sociales impulsando la construcción de una nueva subjetividad desde la cima del Estado. Esperamos que trabajos futuros sobre los trabajadores estatales, las organizaciones sociales y los beneficiarios de las políticas sociales nos permitan analizar el impacto de los sentidos que se construyeron desde el funcionariado a la luz de las voces de los otros protagonistas de la política socio-asistencial argentina.

Referencias bibliográficas

- ANRIA, Santiago y VOMMARO, Gabriel. (2020). "En Argentina, un «giro a la derecha» que no fue y el improbable regreso del peronismo de centro-izquierda". *Más Poder Local*, 40, 6-10.
- ARCIDIÁCONO, Pilar y BERMÚDEZ, Ángeles. (2018a). "Del «Ellas Hacen» al «Hacemos Futuro»: descolectivización como impronta de los programas sociales". *Revista de Políticas Sociales*, 5-6, 65-72.
- ARCIDIÁCONO, Pilar y BERMÚDEZ, Ángeles. (2018b). "¿Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturales del cooperativismo bajo programas". *Ciudadanías*, 12-1, 83-111.
- ARCIDIÁCONO, Pilar y BERMÚDEZ, Ángeles. (2020). "«Marcas de gestión» de la Alianza Cambiemos en Argentina. La agenda de las transferencias de ingresos". *Laboratorios*, 30, 16-40.
- BRÖCKLING, Ulrich. (2015). *El Self emprendedor. Sociología de una forma de subjetivación*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- CANELO, Paula. (2019). *¿Cambiamos? La batalla cultural por el sentido común de los argentinos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- CARDOZO, Lucas. (2015). "Políticas socioproductivas en Argentina de post-crisis: ¿las políticas de economía social como articuladoras a nivel regional?". *Cardinalis*, 4, 14-39.
- CHIBBA, Michael. (2009). "Financial Inclusion, Poverty Reduction and the Millennium Development Goals". *European Journal of Development Research*, 21, 213-230.
- CIOLLI, Vanesa. (2013). "El papel de las políticas de economía social en la matriz socio-asistencial argentina". *Iberofórum*, 5, 31-63.
- FERRARI, Marcela. (2010). "Prosopografía e historia política. Algunas aproximaciones". *Antíteses*, 3-5, 529-550.
- FRASER, Nancy. (1991). "La lucha por las necesidades. Esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío". *Debates Feministas*, 2-3, 3-40.
- FORNI, Pablo; NOUGUÉS, Tomás; y ZAPICO, Manuel. (2020). "La economía popular

- como identidad colectiva. El camino a la unidad de los movimientos y las organizaciones populares en la Argentina (2011-2019)". *Colección*, 31-2, 73-108.
- GIORGI, Guido. (2015). *Modos de acceso y circulación por el gobierno nacional. Perfiles, sociabilidades y redes socio-políticas y religiosas de los cuadros de gobierno de Desarrollo Social de la Nación. Argentina, 1994-2011*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- GRASSI, Estela. (2006). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- HINTZE, Susana. (2019). "Políticas, asociatividad y autogestión en la Argentina post 2015. El punto de vista de los sujetos". *Otra Economía*, 11-20, 136-155.
- HOPP, Malena. (2010). *Trabajo e integración social en las políticas de desarrollo socio-productivo en la Argentina (2003-2008)*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- HOPP, Malena. (2018). "De la promoción del trabajo cooperativo al Salario Social Complementario. Transformaciones en las transferencias de ingreso por trabajo en Argentina". *Ciudadanías*, 2-1, 113-142.
- HUDSON, Juan Pablo. (2018). "Políticas públicas de promoción de la autogestión cooperativa de la Alianza Cambiemos". *Perspectivas de Políticas Públicas*, 8-15, 173-205.
- LAZZARATO, Maurizio. (2013). *La fábrica del hombre endeudado. Ensayo sobre la condición neoliberal*. Buenos Aires: Amorrortu.
- LUCI, Florencia. (2016). *La era de los managers. Hacer carrera en las grandes empresas del país*. Buenos Aires: Paidós.
- MADER, Philip. (2017). "Contesting Financial Inclusion". *Development and Change*, 49-2, 461-483.
- MINISTERIO DE HACIENDA DE LA NACIÓN. (2019). *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera*. Buenos Aires: Autor.
- MUÑOZ, Ruth. (2019). "Acoples y desacoples del «Argentina Trabaja» con las políticas de economía social y solidaria en Argentina. Contribuciones a partir de las implementaciones locales en el conurbano bonaerense (2009-2018)". *Ciudadanías*, 4-1, 233-262.
- NOUGUÉS, Tomás. (2019). Emprender en la informalidad. Desafíos de la inclusión socio-laboral de los jóvenes de sectores populares en la Argentina contemporánea. En Gerardo Guitiérrez Cham y Olaf Kaltmeier (coords.), *¡Aquí los jóvenes! Frente a las*

- crisis, pp. 136-156. Guadalajara: Editorial Universidad de Guadalajara.
- NOUGUÉS, Tomás. (2020). "Entre la deuda y la inclusión social. Un análisis de la financiarización de la política asistencial de Argentina". *Diálogos. Revista Electrónica de Historia*, 21-2, 109-139.
- ORAZI, Sofía; CORZO, Lilia; y VIGIER, Hernán. (2017). "La inclusión financiera en Argentina". Ponencia presentada en la *XXII Reunión Anual Red Pymes Mercosur*. Montevideo, 4 al 6 de octubre.
- OSUNA, María Florencia. (2016). *La intervención social del Estado argentino entre dos dictaduras. Un estudio de los proyectos, las políticas y los actores del Ministerio de Bienestar Social/Acción Social de la Nación (1966-1983)*. Tesis de Doctorado en Historia, Universidad de Buenos Aires.
- PERELMITER, Luisina. (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires: UNSAM.
- PERELMITER, Luisina y MARCALLE, Malena. (2019). "Gestión social y política en tiempos de ajuste económico. Sobre el funcionariado social de Cambiemos en el gobierno nacional." Ponencia presentada en el *XIV Congreso Nacional de Ciencia Política*. San Martín, Buenos Aires, 17 al 20 de julio.
- ROSE, Nikolas. (1990). Governing the enterprising self. En Paul Heelas y Paul Morris (eds.), *The Values of the Enterprise Culture. The Moral Debate*, pp. 141-164. London: Unwin Hyman.
- REBÓN, Marcela y ROFFLER, Érika. (2008). "Balances y perspectivas de las políticas socioproductivas: El caso del Plan Nacional Manos a la Obra". *Revista Medio Ambiente y Urbanización*, 68-1, 75-94.
- SALERNO, Agustín. (2020). *La cara social de la nueva derecha argentina. Perfiles políticos y atributos de gestión socio-asistencial del Pro y de Cambiemos en la Nación, la provincia de Buenos Aires y la ciudad de Buenos Aires (2015-2019)*. Tesis de Doctorado en Sociología, Universidad Nacional de San Martín.
- TARRICONE, Manuel. (2018). "En los últimos dos años, el programa Argentina Trabaja aumentó un 63% la cantidad de beneficiarios". *Chequeado.com*, 22 de enero. Recuperado de: <https://chequeado.com/el-explicador/en-los-ultimos-dos-anos-el-programa-argentina-trabaja-aumento-un-63-la-cantidad-de-beneficiarios/> [consulta: enero de 2018].
- TUESTA, David; SORENSEN, Gloria; HARING, Adriana; y CÁMARA, Noelia. (2015). "Inclusión financiera y sus determinantes. El caso argentino". Madrid: BBVA.

VARGAS, Patricia y VIOTTI, Nicolás. (2013). «Prosperidad y espiritualismo para todos». Un análisis sobre la noción de emprendedor en eventos masivos de Buenos Aires». *Horizontes Antropológicos*, 40, 343-364.

VIOTTI, Nicolás y FUNES, María Eugenia. (2015). «La política de la Nueva Era: El Arte de Vivir en Argentina». *Debates do NER*, 28, 17-36.

VOMMARO, Gabriel. (2011). Los pobres y la pobreza como dominio experto: contribuciones a una socio-historia. En Sergio Morresi y Gabriel Vommaro (comps.), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*, pp. 79-134. Buenos Aires: UNGS-Prometeo.

VOMMARO, Gabriel; MORRESI, Sergio; y BELLOTI, Alejandro. (2015). *Mundo Pro: anatomía de un partido fabricado para ganar*. Buenos Aires: Planeta.

Notas

¹ La agenda de la inclusión financiera forma parte de los objetivos de desarrollo del milenio y ha sido extensamente definida por los organismos hegemónicos de la comunidad internacional, especialistas, académicos y otros actores involucrados. Para ver en detalle los principales componentes de esta agenda, Chibba (2009) y Mader (2017).

² Por “cultura emprendedora” nos referimos a la racionalidad y valores asociados a las nuevas formas de subjetivación centradas en la noción de “empresario de sí mismo”. No se trata de una entidad observable empíricamente, sino que se refiere al modo en que los individuos son interpelados como personas y, a la vez, la dirección en la que son modificados y debieran modificarse. El espíritu emprendedor no solo es el correlato de una nueva forma de organización del trabajo; es, además, y por sobre todo, una modalidad de interpelación que exhorta a los individuos a hacerse responsables de los costos y riesgos que exteriorizan los Estados y los mercados en el modelo económico dominante (Bröckling, 2015; Lazzarato, 2013; Rose, 1990).

³ La *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera* es el documento oficial que sintetiza el plan de acción, diseñado por la gestión Cambiemos, para promover la inclusión financiera en Argentina. La estrategia fue confeccionada conjuntamente por los organismos miembros del Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera en consulta con una multiplicidad de actores de la comunidad internacional e instituciones locales. En lo que respecta al sector internacional, se obtuvo la cooperación de otros países de la región, como Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay, que ya contaban con estrategias nacionales de inclusión financiera, así como de organismos multilaterales y ONG's internacionales vinculadas a la temática, entre ellas el Banco Mundial, el BID, la Asesora Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Inclusión Financiera para el Desarrollo (UNSGSA), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Alliance For Financial Inclusion (AFI).

⁴ El Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera fue creado en julio de 2017 y tuvo un rol protagónico. Su conformación marcó un hito ya que fue el primer organismo estatal del país creado específicamente para coordinar todas las políticas públicas del Estado nacional en materia de inclusión financiera. El Consejo se constituyó como un grupo presidido por la Secretaría de Finanzas del entonces Ministerio de Hacienda y por representantes de los siguientes organismos: el Banco Central de la República Argentina; el Ministerio de Salud y Desarrollo Social; el Ministerio de Producción y Trabajo; el Ministerio del Interior, Obras

Públicas y Vivienda; el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; la Administración Federal de Ingresos Públicos; y la Administración Nacional de Seguridad Social.

⁵ La complejidad de este esquema y la necesidad de articular las distintas líneas de acción requirió la confección de estrategias integrales, tales como la *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera* en la cual se realizó un diagnóstico de situación, se explicitó la visión del gobierno y se trazaron criterios, objetivos y acciones a implementar de forma transversal por las agencias estatales durante el período 2019-2023. La *Estrategia* contemplaba, a su vez, la creación de un *Plan Nacional de Educación Financiera* para integrar y coordinar las iniciativas de educación financiera de los distintos organismos públicos.

⁶ El viraje de las políticas socio-asistenciales hacia la inclusión financiera no ha sido abordado aún por la literatura local. El análisis detallado del alineamiento de las políticas socio-asistenciales con la agenda de la inclusión financiera ocupa un capítulo específico de la tesis doctoral de uno de los autores, denominada “Entre la deuda y la inclusión. Un análisis de la financiarización de la política asistencial de Argentina (1983-2019)”, que se encuentra en su etapa final de elaboración.

⁷ La literatura especializada denomina “giro socio-productivo” a la reformulación de una de las líneas de acción del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que, durante los años del kirchnerismo, llegó a tener considerable relevancia. En resumidas cuentas, el giro socio-productivo de la política asistencial reformuló el esquema tradicional de intervención asistencial del Estado proponiendo una forma novedosa de articular el trabajo y la política social bajo el paradigma del desarrollo local y la economía social (Ciolli, 2013; Hopp, 2010; Rebón y Roffler, 2008). En ese marco, la promoción del trabajo de los sectores populares se estableció como un objetivo central que fue impulsado por dos vías. Por un lado, se entregaron subsidios a unidades productivas asociativas (*Plan Manos a la Obra*) y se lanzaron programas de transferencia condicionada de ingresos con contraprestación laboral en cooperativas de trabajo (*Programa de Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja y Ellas Hacen*). Por el otro, se promovió un programa de microcrédito a gran escala para fundear a ONG’s que financiaban microemprendedores (*Programa Nacional de Microcrédito*) (Nougués, 2019).

⁸ Mientras que Sistema B se presenta con la misión de “Construir ecosistemas favorables para Empresas B y otros actores económicos que utilizan la fuerza del mercado para dar solución a problemas sociales y ambientales”, Ashoka se define como una comunidad de líderes que promueven el cambio. En ambos casos, las organizaciones son internacionales y tienen filiales en diversos países de América Latina y el mundo. Por su parte, Nuestras Huellas y Sumatoria son ONG’s argentinas que trabajan fundamentalmente con microcréditos destinados a los sectores populares.

⁹ La tensión entre una concepción liberal de la intervención estatal y la negociación con distintas organizaciones sociales fue característica de estos años. Entre las organizaciones sociales que negociaron con Cambiemos, se destacó un triunvirato conformado por la Central de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa. Desde el inicio de la gestión, Cambiemos introdujo una medida que consolidó esa relación: las nuevas altas del Programa de Ingreso Social con Trabajo serían ejecutadas directamente por las organizaciones sociales y ONG’s, sin la mediación de los municipios (Hudson, 2018). De las 30.061 nuevas altas en 2016, 28.862 fueron para ellas, de las cuales 18.844 quedaron en manos de la CTEP (Hudson, 2018).

¹⁰ Por ejemplo, desde la Subsecretaría de Responsabilidad Social se propuso mejorar e impulsar inversiones privadas en “proyectos sociales”. La creación de un Registro Único de Organizaciones y del Foro Nacional de Responsabilidad Social tuvieron como objetivo promover desde el Estado una agenda de trabajo conjunta con distintas ONG’s y el sector empresario.

¹¹ En comparación a otros países de la región, Argentina presentaba problemas en materia de inclusión financiera (Tuesta, Sorensen, Haring y Cámara, 2015). Por un lado, el país carecía de un sistema de medición específico sobre inclusión financiera. Por el otro, los indicadores disponibles corroboraban una amplia cobertura bancaria de la población impulsada por la bancarización de los titulares de prestaciones sociales, pero exhibían fuertes limitaciones en el

uso de los servicios financieros. En pocas palabras, el hecho de poseer una cuenta bancaria no implicaba que los titulares utilizaran los servicios financieros asociados (Orazi, Corso y Vigier, 2017).

¹² En Argentina, las entidades financieras no reguladas no tienen obligación de reportar al Banco Central información crediticia de sus clientes. Tanto las instituciones de microfinanzas, ya sean ONG's o sociedades comerciales, como la cooperativas y mutuales de crédito pertenecen a esta categoría, de modo que no reportan el historial crediticio de sus prestatarios.