
Los canales de financiarización de la política social. El caso de la Argentina

Tomás Nougués

UNSAM/CONICET

tominougues@gmail.com

The channels of financialization of social policy. The Argentine case.

Os canais de financeirização da política social. O caso da Argentina.

Fecha de recepción: 2 de abril de 2024

Fecha de aprobación: 13 de junio de 2024

Resumen

El artículo contribuye al estudio del rol del Estado en los procesos de financiarización de la política social en América Latina. A través del estudio del caso argentino, el artículo analiza la financiarización de la política social, entendida como un proceso gradual e incremental de incorporación de saberes, expertos, técnicas e instrumentos financieros a la gestión estatal. El foco está puesto sobre la evolución del esquema de intervención socio-asistencial argentino, con particular interés por identificar las causas, los mecanismos y las consecuencias de su proceso de financiarización. El lapso considerado es de mediano plazo y abarca dos décadas, desde el estallido de la crisis del 2001 hasta finales del mandato de Mauricio Macri en diciembre de 2019. Recuperando material empírico recolectado en una investigación previa, el artículo identifica y analiza tres canales principales de financiarización de la política social, referidos como “bancarización”, “colateralización” y “creditización”.

Palabras clave: financiarización; políticas sociales; Argentina; bienestar

Abstract

The article contributes to the study of the state's role in the financialization of social policy in Latin America. Through the study of the Argentine case, the article analyzes the financialization of social policy, defined as a gradual and incremental process of incorporation of know-how, experts, techniques, and financial instruments to manage social policy. It focuses on the evolution of Argentina's social policy and seeks to identify the causes, mechanisms, and consequences of its financialization. The analyzed period encompasses two decades, from the outbreak of the 2001 crisis until the end of Mauricio Macri's administration in December 2019. Retrieving empirical material collected in previous research, the article identifies and analyzes three main channels of financialization, referred to as "bankization", "collateralization" and "creditization".

Keywords: financialization; social policy; Argentina; welfare

Resumo

O artigo contribui para o estudo do papel do Estado nos processos de financeirização da política social na América Latina. Através do estudo do caso argentino, o artigo analisa a financeirização da política social, entendida como um processo gradual e incremental de incorporação de conhecimentos, especialistas, técnicas e instrumentos financeiros na gestão do Estado. O foco está na evolução do esquema de intervenção de assistência social argentino, com particular interesse em identificar as causas, mecanismos e consequências do seu processo de financeirização. O período considerado é de médio prazo e abrange duas décadas, desde a eclosão da crise de 2001 até o fim do mandato de Mauricio Macri em dezembro de 2019. Recuperando material empírico coletado em pesquisas anteriores, o artigo identifica e analisa três principais canais de financeirização do social política, referida como "bancária", "colateralização" e "creditização".

Palavras-chave: financeirização; políticas sociais; Argentina; bem-estar

Introducción

En la última década, el término “financiarización” se convirtió en una etiqueta ampliamente utilizada para referirse a las principales transformaciones del capitalismo contemporáneo. Desde diferentes disciplinas y con una variedad de enfoques, los analistas dieron cuenta del establecimiento de las finanzas como una parte clave de la maquinaria capitalista (Engelen, 2008). En términos generales, el término se refiere al poder de las finanzas y su creciente penetración en múltiples dominios. Desde los patrones de acumulación y el sector corporativo hasta las prácticas de la vida cotidiana de los hogares, los estudios sobre financiarización han demostrado el creciente dominio de las finanzas en casi todas las dimensiones de nuestra vida, incluyendo, entre otros, al estado, los mercados, las empresas y los hogares (Mader, Mertens y Van Der Zwan, 2020). Una de las características distintivas de este debate, y el foco de este artículo, es la financiarización de la política social y sus diversas implicancias para la sociedad y los gobiernos.

Estudios recientes muestran la creciente financiarización de los sistemas de bienestar en la región (González, 2018; Lavinás, 2017; Wilkris, 2021). La literatura divide su atención entre, por un lado, la relación entre el Estado y los actores financieros en la provisión de servicios sociales y, por el otro, la creciente dependencia de los hogares de los mercados financieros para garantizar su bienestar y cubrirse de riesgos. Sin embargo, el rol de los estados latinoamericanos en los procesos de financiarización del bienestar y sus repercusiones sobre la gestión de las políticas sociales no han sido suficientemente estudiados (Lavinás *et al.*, 2022). En este sentido, la literatura sobre el tema corre el riesgo de reproducir un “argumento victimista” (Wang, 2020), según el cual el Estado de bienestar es una víctima de las reformas neoliberales y un objetivo de las élites financieras. Asimismo, los analistas tienden a adoptar un “enfoque externo” (Chiapello, 2018) que enfatiza el poder de los actores financieros en detrimento del rol del estado en la promoción de la financiarización. El resultado es una comprensión asimétrica del proceso que relega al Estado a un segundo plano analítico y descuida los cambios en los modelos de gestión de la política social.

Este artículo contribuye al estudio de los procesos de financiarización de la política social en América Latina. El foco está puesto en un componente crucial de la política social, tanto a nivel regional como local, esto es, las transferencias monetarias orientadas a sectores populares. En los últimos veinte años, esta modalidad fue ganando protagonismo y peso en el gasto público con la proliferación de pensiones semicontributivas y no contributivas, transferencias condicionadas, asignaciones y seguros, entre otras (Hornes y Maglioni, 2020). El objetivo principal es analizar las causas, los mecanismos y las

consecuencias de su financiarización. En particular, el artículo se concentra en el rol del Estado en dicho proceso. El caso argentino cuestiona determinados postulados de la literatura y brinda evidencia sobre aspectos poco explorados, principalmente vinculados al papel desempeñado por el estado. El argumento principal es que la financiarización de la política social es un proceso gradual e incremental que impulsa cambios en los marcos de interpretación, objetivos e instrumentos de la intervención social del Estado. Este proceso no es únicamente consecuencia de la captura del Estado por los actores financieros, sino que es también el resultado de un activo trabajo del Estado para incorporar saberes, expertos, técnicas e instrumentos financieros a la administración de conflictos sociales y distributivos cada vez más intensos. En este sentido, la financiarización de la política social debe considerarse como una creciente imbricación entre el Estado, los mercados financieros y los hogares, en la que cada uno de estos actores desempeña un rol específico.

La estrategia metodológica adoptada es de carácter cualitativa y se basa en el estudio del caso argentino (Gerring, 2007). El período de análisis abarca casi dos décadas, desde el estallido de la crisis del 2001 hasta finales del mandato de Macri en diciembre de 2019. El análisis comienza con la creación del primer programa de transferencia condicionada de alcance masivo en el país, el *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*, y se extiende hasta el final del gobierno de Cambiemos, excluyendo así la coyuntura extraordinaria abierta por la pandemia de COVID-19 y la posterior recuperación que demandan un análisis específico que excede las posibilidades de este artículo. El artículo recupera material recolectado en una investigación de mayor envergadura y explora dos fuentes principales de datos (Nougués, 2021). La primera consiste en un extenso corpus de leyes, normativas, documentos gubernamentales e informes sobre políticas sociales. La segunda fuente se compone de indicadores sobre el sistema financiero y bancario (apertura, alcance, penetración, composición de la cartera, nivel de bancarización, entre otros), la evolución de los presupuestos públicos (participación del gasto social en el PIB y su composición interna) y la estructura de la deuda de los hogares (composición de la cartera de créditos y uso de préstamos).

El resto del artículo se organiza en tres secciones. En la primera sección se revisan los distintos enfoques de la financiarización de la política social, se identifican sus principales limitaciones y se propone una definición alternativa. La segunda presenta los principales canales de financiarización de la política social mientras que la tercera sección analiza dichos canales en el caso argentino. La conclusión destaca los principales hallazgos y reflexiona sobre las perspectivas de la investigación sobre la financiarización del bienestar en América Latina.

1. Los intersticios de la financiarización: entre el estado, los mercados y los hogares

Existen numerosas definiciones de la financiarización de la política social, cada una de las cuales enfatiza diferentes causas, actores y geografías. La literatura, concentrada principalmente en el Norte global, desentrañó los complejos vínculos entre las políticas públicas y los mercados financieros, mostrando el papel destacado de la política social en los regímenes de acumulación financiarizada (Gerba y Schelkle, 2013). A pesar de la diversidad de enfoques, la mayoría de ellos considera la imposición de imperativos e intereses financieros como un hito de la fase actual de la financiarización del bienestar (Fine, 2012). Tras la austeridad neoliberal y la crisis financiera de 2008, los actores financieros han desplazado cada vez más al sector público de su papel como proveedor de servicios sociales. Este desplazamiento se ha producido ya sea a través de la privatización de la prestación de servicios como educación, salud, vivienda y pensiones (Eaton *et al.*, 2016; Hunter y Murray, 2019; Schwartz, 2012; van der Zwan, 2020, entre muchos otros) o a través del rediseño de los circuitos de financiación del bienestar social con el auge de la inversión de impacto y los bonos sociales (Chiapello y Knoll, 2020).

En América Latina, un creciente número de investigaciones demostró la amplitud y profundidad de la financiarización del bienestar en la región, especialmente para países como la Argentina, Brasil y Chile. Por un lado, los analistas señalan que las sucesivas olas de reformas políticas con una marcada tendencia neoliberal allanaron el camino para que los actores financieros se hagan cargo de áreas sensibles de la política social (Lavinas, 2016). Ya sea a través de políticas de privatización, tercerización, desregulación o flexibilización, los Estados latinoamericanos han retrocedido en su rol de proveedores de servicios públicos y los mercados asumieron un papel destacado en la gestión de la educación (Bressan y Alvim, 2024; Cariceo, 2012), la salud (Bahía *et al.*, 2016), la vivienda (Nascimento Neto y Salinas Arreortua, 2020) y los programas de lucha contra la pobreza (Lavinas, 2013; Morvant-Roux y Carmona, 2020), entre los principales.

Por el otro, las investigaciones dan cuenta del surgimiento de nuevas infraestructuras de bienestar basadas en novedosos vínculos entre las políticas públicas, los mercados financieros y los hogares (González, 2018; Lavinas, 2020; Wilkis, 2021). Los analistas destacan que la concurrencia de la reconfiguración de los mercados financieros, fuertemente orientados al crédito al consumo, y la adopción de las transferencias monetarias como preferencia de la política social, inauguró un nuevo ciclo de financiarización de la política social latinoamericana. Los ingresos provistos vía transferencias monetarias potenciaron una variedad de prácticas financieras de los sectores populares y

aumentaron su capacidad de consumo, aumentando la deuda de los hogares. En este esquema, los estados regionales se establecieron como garantes del acceso al crédito de los hogares de bajos ingresos y la política social operó como colateral de su inclusión social vía el consumo (Lavinás, Araújo y Rubin, 2024; Wilkis, 2014).

Sin perjuicio de sus sustanciales contribuciones, la investigación enfrenta ciertos desafíos teóricos y conceptuales que deben ser superados para avanzar en la comprensión de las distintas dimensiones de los procesos de financiarización en América Latina. En primer lugar, la literatura corre el riesgo de reproducir un “argumento victimista” (Wang, 2020) que postula a la financiarización como el resultado del asalto de las élites financieras sobre el Estado. En este esquema, la retracción del sistema de protección social abriría una brecha que permite a los actores financieros posicionarse como proveedores de servicios sociales en detrimento del Estado, lo que se traduce en el aumento de la deuda de los hogares para suplir el déficit de bienestar. En segundo lugar, los analistas tienden a adoptar un “enfoque externalista” (Chiapello, 2018) que hace hincapié en las repercusiones de la financiarización de la política social en los mercados financieros y los hogares, pero descuida su impacto al interior del Estado. Ya sea porque se centran en la intervención de los actores financieros en la prestación de servicios públicos o porque se enfocan en las prácticas financieras de los hogares, el Estado suele quedar relegado a un segundo plano analítico y las repercusiones de la financiarización en los modelos de gestión de la política social permanecen en gran medida inexplorados. Por ello, es necesario avanzar en una definición de la financiarización de la política social que permita abordar las interrelaciones entre el Estado, los mercados financieros y los hogares de manera simétrica, es decir, sin relegar a ninguno de los actores.

El presente artículo se focaliza en el Estado, contribuyendo a la comprensión de su activo rol y sus vínculos con los mercados y los hogares en los procesos de financiarización de la política social. Para ello, retomo el viraje propuesto por Chiapello (2018) de un enfoque “externalista” de la financiarización, concentrado en el poder y el rol de los actores financieros, hacia un enfoque “internalista”, dedicado a comprender la penetración de lógicas, formas de evaluación e instrumentos financieros en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Al desplazar la atención hacia el funcionamiento interno del Estado, los mecanismos concretos que impulsan la financiarización de la política social pasan a primer plano y el rol del Estado se vuelve más claro. En este sentido, el objetivo es analizar los cambios impulsados por la financiarización en los marcos interpretativos, metas e instrumentos de la intervención social del estado a lo largo de dos décadas.

2. Los canales de financiarización de la política social en América Latina

La literatura regional abordó las olas de reformas y contrarreformas que han configurado la trayectoria de los sistemas de bienestar en la región durante las últimas décadas. Una revisión sistemática sugiere que los sistemas de bienestar regionales han experimentado tres grandes oleadas de financiarización en el siglo XXI (Lavinás *et al.*, 2022), que yo denomino “bancarización”, “colateralización” y “creditización”. La primera oleada se desencadenó con la bancarización compulsiva del vertiginoso número de transferencias monetarias a principios de siglo; mientras que la segunda se caracterizó por el uso de las transferencias monetarias como respaldo del acceso de los sectores populares a los mercados de crédito, iniciado durante la “marea rosa”. La tercera ola consistió en la proliferación de estrategias de inclusión financiera que combinan programas de educación financiera con la provisión estatal de préstamos para abordar una amplia gama de demandas sociales. Mientras los analistas exploraron detenidamente las dos primeras oleadas, la tercera requiere más aclaraciones².

La consolidación de las transferencias monetarias -pensiones contributivas y no contributivas, transferencias condicionadas y asignaciones, entre otras- como preferencia de la política social es un factor clave para desentrañar su financiarización. En particular, la masificación de programas de transferencia condicionada de ingresos (PTCI) desempeñó un rol fundamental en el apun-talamiento de las primeras dos oleadas. Tras la terapia de choque neoliberal, los gobiernos latinoamericanos encontraron en los PTCI una forma de

1- La “marea rosa” refiere al período político que comenzó en América Latina con la asunción de Hugo Chávez como presidente de Venezuela en 1998, seguido por distintos gobiernos progresistas o de izquierda en la región. El período también suele llamarse “ciclo progresista”, “post-neoliberal” o “neo-desarrollista”. En América del Sur, algunos de sus exponentes más notorios fueron los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner en Argentina (2003-2015), el de Lula Da Silva y Dilma Rousseff en Brasil (2003-2016) y el de Michelle Bachelet en Chile (2006-2010).

2- Muy recientemente, un conjunto de autores postuló una nueva tendencia de la financiarización de la política social que denominan “asetización” (Lavinás y Leite Gonçalves, 2024). El término refiere a la conversión de los derechos sociales en activos financieros (en inglés, assets) pasibles de ser poseídos, negociados y capitalizados. En resumidas cuentas, la provisión de servicios sociales se convierte en un activo financiero que los ciudadanos adquieren para cubrirse de futuros riesgos. Basados en el caso de Brasil, advierten que la provisión de educación, salud, vivienda y protección social en general comienzan a mostrar este tipo de dinámicas de capitalización. Por el momento, se trata de una tendencia incipiente y no ha sido estudiada en otros países de la región. Asimismo, afecta principalmente áreas de la política social que no son abordadas en este artículo, como la educación y la salud.

proveer asistencia focalizada a un costo fiscal mucho menor que la provisión universal de bienestar³. Las primeras experiencias se llevaron a cabo en Brasil (*Bolsa Escola*) y México (*Oportunidades*) a fines de la década de 1990, mientras que la Argentina (*Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*) y Chile (*Chile Solidario*) tuvieron sus primeras experiencias masivas en 2002 (Salas, 2023). Como resultado de una confluencia de factores políticos, económicos e institucionales, los PTCl se consolidaron como el principal esquema de lucha contra la pobreza en la región (Lavinás, 2013).

En primer lugar, la masificación de los PTCl, junto con otras transferencias monetarias, impulsó el proceso de bancarización de la política social. La rapidez de expansión y el volumen de cobertura de estas prestaciones generaron nuevos desafíos para los gobiernos latinoamericanos. Particularmente, requirió innovaciones tecnológicas para desarrollar mecanismos eficientes y transparentes de gestión de un número tan elevado prestaciones. En este escenario, los gobiernos de la región comenzaron a implementar planes de bancarización compulsivos de las transferencias monetarias, principalmente a través de la apertura de cuentas bancarias para el pago de las prestaciones. Estos planes tuvieron temporalidades y resultados diversos. En Brasil, las primeras experiencias estuvieron vinculadas a alianzas con corresponsalías bancarias para facilitar el retiro de las prestaciones sociales en zonas vulnerables, mientras que aún está pendiente la apertura de cuentas y tarjetas de débito para los titulares de *Bolsa Familia* que mayoritariamente cobran a través de cajeros automáticos, corresponsalías no bancarias o por un aplicativo virtual (Camargo Rodríguez *et al.*, 2015). En el caso de Chile, la primera política pública orientada a promover la bancarización de los titulares de *Chile Solidario* fue *Chile Cuenta* en 2011 (Gobierno de Chile, 2013). En México, el proceso comenzó con la digitalización del programa *Progresá* en 2008 y se profundizó a partir del 2012 con la apertura de cuentas bancarias para los titulares del programa (Morvant-Roux y Carmona, 2020).

En segundo lugar, la masificación de las transferencias monetarias ha garantizado un flujo regular y bancarizado de ingresos a los sectores populares que respaldó su incorporación al crédito, tanto formal como informal. Algunos autores denominan “colateralización” a este proceso (Lavinás, 2020), dado que los ingresos provistos por el estado vía transferencias monetarias funcionan

3- Según la CEPAL, en el 2011, 18 países latinoamericanos contaban con algún tipo de programa de transferencia condicionada de ingresos. Los programas alcanzaban a más de 25 millones de familias, esto es 113 millones de personas. De esta forma, los PTCl cubrían al 19% de la población de América Latina y el Caribe con un costo del 0,4 del PBI regional (Cechini y Madariaga, 2011)

como garantías (en inglés, *collateral*) del acceso a préstamos de los titulares de prestaciones sociales, supliendo la falta de garantías ejecutables, tales como el salario o bienes embargables. En el contexto de auge de las tarjetas de crédito y los préstamos personales durante la primera década de los 2000 (Harbo Hansen y Sullá, 2013), las políticas sociales operaron como garantía de la inclusión de los sectores populares al crédito al consumo. En este esquema, los gobiernos latinoamericanos desempeñaron un papel importante como garantes del acceso de los trabajadores pobres a los mercados financieros como medio para aumentar su poder adquisitivo y estimular la demanda interna (González, 2015; Del Cueto y Luzzi, 2015; Lavinas, 2017).

Por último, recientemente, los gobiernos latinoamericanos se han comprometido activamente en la inclusión financiera de los sectores populares. En la última década, distintos países de la región diseñaron estrategias de inclusión y educación financiera, estableciéndolos como un objetivo clave de la política pública (Cotler, 2017). Las primeras experiencias se desarrollaron en 2010 en Brasil y Ecuador. Luego, otros países de la región diseñaron sus propias estrategias de inclusión y/o educación financiera, entre ellos Argentina, Chile y México en 2017 (Grifoni *et al.*, 2020). Dichas políticas combinan la entrega de créditos con la educación financiera para los hogares de bajos ingresos. En especial, los gobiernos de la región desplegaron políticas de provisión de créditos estatales para los titulares de prestaciones sociales a fines de atender las demandas sociales de los sectores populares en materia de consumo esencial, empleo, educación y vivienda, entre otras. Por ejemplo, en Brasil, el gobierno federal desempeñó un papel clave en la provisión y subvención de préstamos educativos (Bressan, 2020). En el caso chileno, los créditos estatales se consolidaron como un canal de acceso a la educación superior y a la vivienda para amplios sectores de la sociedad (Cariceo, 2012; Carroza-Athens, 2022). En México, el gobierno federal desarrolló una línea de crédito para los titulares del *Prospera* (Ramos *et al.*, 2023).

La bancarización, la colateralización y la creditización resaltan rasgos históricos de la financiarización de la política social en América Latina. Sin embargo, no se trata de una sucesión lineal de procesos independientes y autónomos, sino que cada uno de ellos sigue evolucionando, superponiéndose con los demás y convergiendo en un repertorio común de políticas sociales orientadas a la inclusión financiera. Por eso, me refiero a ellos como “canales” de financiarización en vez de olas. La noción de canal resalta la coexistencia y simultaneidad de la bancarización, colateralización y creditización en las intervenciones estatales. A su vez, el concepto de canal contribuye a identificar los vínculos entre las políticas sociales, las finanzas y los hogares, impulsando la penetración de saberes, lógicas y técnicas financieras al seno de la política

social. Vistos desde una perspectiva de mediano plazo, los canales de financiarización dan cuenta de un proceso gradual e incremental en el cual los estados adquieren un rol cada vez más protagónico y despliegan una creciente variedad de políticas orientadas a la incorporación de los hogares pobres al complejo financiero-bancario (Nougués, 2020).

3. El caso argentino

En las últimas dos décadas, la política social argentina ha experimentado un proceso gradual de financiarización. La incorporación de saberes, expertos, tecnologías e instrumentos financieros a la gestión pública impulsó cambios en los marcos interpretativos, objetivos e instrumentos de la política social, generando vínculos más complejos entre la cara social del Estado, los mercados financieros y los sectores populares. A la clásica meta de la inclusión social, el gobierno argentino sumó la inclusión financiera de los hogares pobres como objetivo de su intervención socio-asistencial (Nougués, 2022a). En consecuencia, se han adoptado una amplia gama de tecnologías e instrumentos financieros como herramientas de la política social. Préstamos personales, cuentas bancarias, billeteras virtuales y educación financiera, entre otros, se han añadido al repertorio típico de instrumentos de la política social, tales como la provisión de subsidios, asignaciones, seguros y transferencias condicionadas, entre otros. Además, se han incluido nuevos actores financieros -principalmente bancos, entidades financieras no reguladas, instituciones de microfinanzas, empresas y ONGs- en diferentes componentes del ciclo de la política social, esto es, el establecimiento de la agenda, formulación de políticas, toma de decisiones, aplicación y evaluación. A continuación, se desarrollan los tres canales de financiarización de la política social para el caso argentino.

3.1. Bancarización

El primer programa de transferencia condicionada de ingresos masivo implementado en Argentina fue el *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados* en abril de 2002, implementado tras la profunda crisis del 2001 que llevó a la caída del gobierno y dejó al país con los índices de indigencia y pobreza más altos de su historia reciente: 57,5% y 27,5% de la población, respectivamente (INDEC, 2002). Siguiendo una lógica propia del “workfare” (Pérez Muñoz, 2008)⁴, el programa se propuso responder a la crisis otorgando un ingreso

4- Término que designa a un conjunto de políticas sociales que distribuyen un beneficio económico a cambio de una contraprestación laboral, generalmente inferior a la ofrecida en el mercado laboral.

mínimo mensual a las familias argentinas más vulnerables a cambio de una contraprestación laboral. Al programa se le asignó cerca del 1% del PBI, lo que permitió una expansión masiva y rápida de la cobertura. En los primeros meses, quinientas mil personas se incorporaron al programa, alcanzando un pico de dos millones de beneficiarios en 2003 (Neffa *et al.*, 2008).

La rápida masificación de las transferencias monetarias planteó nuevos retos a la gestión de las políticas de lucha contra la pobreza en el país. En particular, requirió innovaciones tecnológicas para desarrollar mecanismos eficientes y transparentes para el pago de un número tan grande de beneficiarios. A partir de 2004, el gobierno de Kirchner (2003-2007) implementó una bancarización gradual de los titulares de transferencias condicionadas que tuvo un resultado ambiguo. El gobierno logró una rápida y sustancial migración de los pagos del programa al sistema bancario: en 2005, el 65% de los beneficiarios estaban bancarizados. Sin embargo, la naturaleza y el impacto de la bancarización fueron ciertamente limitados. En resumidas cuentas, el proceso de bancarización consistió en abrir cuentas de depósito en bancos públicos y privados para el pago de prestaciones sociales y proporcionar tarjetas de débito para retirar dinero gratuitamente. La cuenta estaba diseñada específicamente para este nuevo segmento: no devengaba intereses y no podía recibir transferencias de terceros. Básicamente, se limitaba a una función de depósito para permitir el retiro de efectivo en cajeros automáticos y las compras en comercios. La posesión de la tarjeta de débito no convertía al titular en cliente con acceso a los servicios y productos financieros que ofrecía el banco, como cuentas de ahorro, tarjetas de crédito, seguros o préstamos personales, entre otros. Al contrario, la tarjeta simplemente servía como medio de pago para sustituir otros métodos menos transparentes y eficientes, como los pagos en efectivo o las listas de pagos.

A pesar de su limitado alcance, la bancarización gradual de las transferencias monetarias tuvo un impacto tanto en el sistema bancario como en los hogares argentinos. Por un lado, la monetarización de las políticas sociales y su expansión mediante las transferencias condicionadas incluyó a nuevos actores financieros al campo de implementación de la política social. Especialmente, abrió el juego a las instituciones bancarias que se posicionaron como intermediadoras de la política social, dado su nuevo rol en la gestión de las transferencias monetarias. La bancarización de las prestaciones sociales permite a los bancos apalancarse en los fondos públicos ya que, a pesar de no ser de su propiedad, componen, en términos contables y de modo ficticio, los recursos disponibles de las instituciones bancarias para intervenir en las plazas financieras a través de la oferta de créditos, la compra acciones y la tenencia de títulos públicos, entre otros instrumentos (Granemann, 2017). La

composición del gasto público argentino revela la magnitud de este proceso: entre 2009 y 2021, el 58,5% de los fondos públicos se destinaron al gasto social, incluyendo jubilaciones y programas asistenciales, mientras que el gasto social promedio representó el 28,3% del PBI (Ministerio de Economía, 2023).

Por otro lado, la bancarización de las transferencias monetarias ha cumplido un papel central en la extensión del sistema bancario hacia los segmentos de bajos ingresos de la población. La percepción de una transferencia monetaria es un motor clave de la bancarización entre los hogares argentinos de bajos ingresos, especialmente de aquellos excluidos de las relaciones laborales formales. Entre 2005 y 2013, los programas no contributivos y semi-contributivos crecieron de 10 a 15 millones (Wilkins y Luzzi, 2018). En este escenario, la bancarización gradual de la amplia gama de transferencias monetarias ha sido un canal efectivo, rápido y barato para incorporar al sistema bancario a grupos sociales con trayectorias de pobreza, desempleo, precariedad y trabajo informal. Para muchos hogares pobres, recibir un programa de transferencias monetarias en una cuenta bancaria con una tarjeta de débito emitida a su nombre ha sido su primer contacto con una institución bancaria.

La bancarización comenzada con el *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados* en 2004 se extendió paulatinamente a otras políticas del sistema de protección social argentino, que actualmente se encuentra virtualmente bancarizado. Sin embargo, no fue hasta la institucionalización de la agenda de inclusión financiera en 2017 durante la administración Cambiemos (2015-2019) que la condición de clientes bancarios de los beneficiarios de políticas sociales fue renegociada por el gobierno para obtener mejores condiciones de inclusión. Las cuentas en las que se pagan las prestaciones sociales, en particular las transferencias condicionadas, fueron convertidas en cuentas bancarias regulares (cuenta gratuita universal), permitiendo a sus titulares recibir fondos de distintas fuentes, acceder a diferentes servicios financieros y adherir al débito automático, entre otros. En este marco, la bancarización de las políticas sociales permitió la ampliación del negocio del sistema financiero hacia nuevos terrenos sociales y la incorporación de recursos monetarios al sistema financiero provenientes tanto de fondos públicos como de la economía informal (Gago y Roig, 2019).

3.2. Colateralización

Durante los gobiernos kirchneristas (2003-2015), se generaron nuevos vínculos entre el estado, los mercados y los hogares que modificaron la infraestructura de bienestar nacional (Wilkins, 2021). En este esquema, y en sintonía

con lo sucedido en otros países con gobiernos progresistas, las transferencias monetarias provistas por el estado eran canalizadas a los mercados de crédito para potenciar la capacidad de consumo de los sectores populares e impulsar la demanda interna (Lavinias, 2017). Como resultado, los mercados de crédito se consolidaron como una parte clave de la nueva infraestructura de bienestar y el Estado se consolidó como garante del acceso al crédito de los sectores populares. Esto fue el resultado de dos procesos interrelacionados y confluyentes. Por un lado, la reconfiguración del sistema financiero y bancario argentino tras la crisis de 2001 y, por el otro, el establecimiento de las transferencias monetarias como preferencia política.

En el período post crisis, el sistema financiero de la Argentina experimentó un proceso de reestructuración y expansión. Siguiendo las tendencias regionales⁵, el mercado de créditos nacional cursó un rápido crecimiento con una notable incidencia de los préstamos a los hogares. El proceso tuvo tres características principales que son relevantes para desentrañar los vínculos entre la política social, el crédito y los hogares. En primer lugar, se produjo un desplazamiento del crédito hipotecario al crédito al consumo. Mientras que el primero era tres veces mayor en 2004, el segundo multiplicó su tamaño por 9 y duplicó el de las hipotecas, alcanzando el 43% de la cartera de crédito del sector privado en 2014 (Moyano y Benedetti, 2021). En segundo lugar, la oferta de servicios financieros se diversificó y segmentó. A través de la banca tradicional y el *shadow banking*, bancos, entidades no bancarias y minoristas ofrecieron una amplia gama de servicios financieros a los hogares de bajos ingresos, principalmente tarjetas de crédito bancarias y no bancarias, préstamos a sola firma y préstamos de cadenas comerciales (Wilkie, 2014). En tercer lugar, los grupos sociales típicamente excluidos de los mercados financieros fueron progresivamente incluidos durante este ciclo expansivo. Sin embargo, los patrones de inclusión financiera fueron desiguales y estuvieron determinados por la calidad del empleo, el nivel de ingresos, el género, la educación y la percepción de las transferencias monetarias, entre los

5- Durante los primeros años de la década de 2000, los mercados de crédito latinoamericanos experimentaron un crecimiento acelerado. En el período 2004-2007, el crédito a nivel regional aumentó un 9% y, tras caer en términos reales debido a la crisis financiera de 2008, mostró signos de fuerte recuperación en 2011, con una tasa de crecimiento del 10,2%. En este ciclo expansivo, el crédito a los hogares se vio impulsado por el crédito hipotecario y el crédito al consumo, cuya incidencia varió de un país a otro. Por ejemplo, en Brasil, el crédito hipotecario fue notablemente dinámico y creció un 33% en términos reales; mientras que en la Argentina prevaleció la expansión del financiamiento al consumo masivo, con un crecimiento real del 22% (Harbo Hansen y Sulla, 2013).

más relevantes (Wilkis y Luzzi, 2018; Moyano y Benedetti, 2021).

Asimismo, el gobierno kirchnerista llevó a cabo una reforma integral del paradigma neoliberal de políticas públicas que heredó (Alonso y Di Costa, 2015). Mediante una combinación de políticas laborales orientadas a crear nuevos empleos y mejorar las condiciones de trabajo con un amplio repertorio de transferencias monetarias, el gobierno mejoró la redistribución del ingreso e impulsó la demanda interna (Benza, 2016). La reforma de la política social implicó cambios tanto en sus esquemas interpretativos como en sus objetivos e instrumentos. El nuevo esquema adhirió a una visión diferente sobre la función de la política social, provocando un cambio de una „política de la contención“ a una “política de la rehabilitación”. Mientras la primera se centraba en mitigar el deterioro de las condiciones de vida a través de la asistencia dirigida a grupos vulnerables, la segunda se apoyó en una valoración positiva de las transferencias monetarias a los hogares pobres como motor clave del crecimiento económico (Wilkis y Hornes, 2017). En línea con lo que ocurría en otros países de la región, los PTCL se difundieron ampliamente entre los argentinos, alcanzando niveles de cobertura notablemente altos⁶.

Los ingresos mensuales estables proporcionados por la amplia gama de transferencias monetarias han sido fundamentales para respaldar el acceso de los sectores populares al mercado crediticio⁷. Por un lado, permiten a los hogares pobres destinar los haberes sociales, ya sea de forma total o parcial, al pago de deudas de consumo contraídas, por ejemplo, con tarjetas de crédito o cuotas en comercios minoristas. Al vincular la prestación social a la capacidad de endeudamiento de los hogares, las transferencias monetarias son un potenciador eficaz de su poder adquisitivo (Dettano, Sordini

6- Las políticas, planes y programas más destacados del período kirchnerista fueron el Plan Familias (que recibió a ex beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados), la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo (AUH), el Programa de Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja, y el programa de apoyo a estudiantes, conocido como becas Progresar. El gobierno de Cambiemos implementó cambios menores en el repertorio de transferencias monetarias, unificando la mayoría de los programas asistenciales en uno denominado Hacemos Futuro y otro llamado Salario Social Complementario. Además, creó una pensión no contributiva para adultos mayores excluidos del sistema previsional (Pensión Universal para Adultos Mayores). Desde su creación en 2009, la AUH ha sido el PTCL con mayor cobertura, alcanzando a 4.231.199 niños, niñas y adolescentes a finales del 2019.

7- Asimismo, los distintos gobiernos implementaron dos tipos de políticas destinadas a estimular el consumo popular a través de programas de cuotas sin interés en comercios adheridos (Ahora 12, Ahora 18) y líneas de crédito con tasas de interés subsidiadas por el gobierno, principalmente créditos hipotecarios para hogares de ingresos medios (Pro.Cre. Ar) y préstamos personales para jubilados (Créditos Argentina).

y Chahbenderian, 2019; Moyano y Rubinstein, 2021). Por otra parte, la percepción de las transferencias monetarias, especialmente cuando están bancarizadas, sirve de colateral para quienes carecen de garantías reales, tales como recibo de sueldo o bienes ejecutables (Lavinás, 2020). En este marco, las transferencias monetarias actúan como un documento de identificación económica alternativo que apuntala el acceso de los hogares pobres a los mercados de crédito (Wilks, 2014).

La reconfiguración del sistema financiero y bancario junto con la masificación de las transferencias monetarias configuraron nuevos vínculos entre el estado, los mercados y los hogares en la Argentina durante las últimas dos décadas. La diversificación y segmentación de la oferta financiera dinamizó el mercado financiero local que, con altas y bajas, creció bajo el impulso de los créditos a los hogares⁸ y se expandió con la inclusión de grupos sociales típicamente excluidos del sistema financiero. La política social desempeñó un papel destacado en este proceso y es clave para entender cómo el dinero y el crédito forjaron nuevos vínculos entre las transferencias monetarias, los mercados financieros y los sectores populares. La proliferación y bancarización de las transferencias monetarias, junto con otras iniciativas políticas, estimularon el consumo masivo a través de la inclusión de los hogares pobres en los mercados de crédito. Las transferencias de ingresos, especialmente las condicionadas, proporcionaron el respaldo necesario para que los hogares de bajos ingresos accedan a préstamos personales. Como resultado, el estado argentino se posicionó como garante del acceso al crédito de hogares pobres.

3.3. Creditización

A partir de la creación de la primera *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera* en el 2017, durante el gobierno de Cambiemos, el Estado argentino comenzó a involucrarse activamente en la inclusión financiera de los sectores populares. Bajo la égida de la agenda de inclusión financiera, las agencias socioasistenciales se convirtieron en las responsables de diseñar e implementar políticas para promover la educación financiera y el acceso a los ser-

8- La tendencia expansiva se mantuvo, con variaciones, hasta la nueva crisis económica y financiera desatada en el 2018 durante el gobierno de Macri. En un marco de escalada inflacionaria, devaluación y restricción externa, el crédito al sector privado no financiero se contrajo notoriamente, pasando de alcanzar los máximos niveles de la última década en 2017 a perder 6,9 p.p en un año (Banco Central de la República Argentina, 2018).

vicios financieros entre los hogares de bajos ingresos (Nougues, 2022a). El involucramiento directo del Estado en la oferta de créditos a los sectores populares a través de las agencias socioasistenciales desató un proceso de creditización de la política social que moldeó un nuevo rasgo en la intervención socio-asistencial del Estado argentino. Este no sólo actuó como garante a través de la colateralización de las transferencias monetarias, sino que se posicionó como acreedor de los sectores populares a través de la provisión de créditos mediante sus agencias socio-asistenciales (Nougues, 2023). Esto fue el resultado de dos acontecimientos principales que se encuentran interrelacionados.

Primero, desde el estallido de la crisis socioeconómica en 2017, el poder adquisitivo de los hogares argentinos fue fuertemente golpeado, afectando tanto a los salarios como a las prestaciones sociales. A pesar de la persistente crisis fiscal argentina, las transferencias monetarias se expandieron notoriamente durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), alcanzando su punto máximo durante la lucha contra el COVID-19 en el gobierno de Alberto Fernández (2019-2029). Sin embargo, el valor real de las prestaciones sociales disminuyó consistentemente desde 2009, llegando a perder hasta un 36% entre septiembre de 2017 y junio de 2021 (Schipiani, Zarazaga y Forlino, 2021). En paralelo, el financiamiento del sistema financiero a las familias se contrajo notoriamente, registrando caídas reales en la cartera de préstamos a los hogares y aumentos en los índices de morosidad⁹. En este contexto, los distintos gobiernos desarrollaron líneas especiales de crédito para compensar la pérdida de poder adquisitivo de las transferencias monetarias.

Segundo, el gobierno de Cambiemos institucionalizó la agenda de inclusión financiera impulsada por organismos internacionales, gobiernos y la sociedad civil. En 2017, el gobierno lanzó una estrategia de inclusión financiera que incluyó, entre sus principales objetivos, la mejora de la inclusión y educación financiera de los hogares de bajos ingresos. El giro hacia la inclusión financiera provocó una alineación de la política social con la nueva agenda y los organismos de asistencia social tuvieron que modificar sus objetivos e instrumentos. La *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera* estableció dos áreas principales de intervención para mejorar las condiciones cualitativas y cuantitativas de la inclusión financiera, en las que las agencias socio-asistenciales desempeñaron un papel destacado: la educación financiera y el

9- Para obtener un panorama más detallado de la evolución del mercado crediticio en Argentina, ver la serie de Informes sobre Bancos del Banco Central de la República Argentina. https://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Informe_mensual_sobre_bancos.asp

acceso al crédito (Ministerio de Hacienda, 2019a).¹⁰

Durante los dos últimos años del gobierno de Macri, se desarrollaron distintas líneas de crédito para administrar el creciente conflicto social y las pujas redistributivas (Ludueña, 2020). Las agencias socioasistenciales desplegaron programas de crédito para atender una amplia gama de demandas sociales, principalmente en materia de consumo esencial, empleo y vivienda. Estos programas no encajan en las líneas clásicas de la política social. No son estrictamente políticas asistenciales, ya que no proporcionan bienes desmercantilizados, servicios o subsidios dirigidos a los pobres. Además, se diferencian de las transferencias monetarias condicionadas en cuanto no proporcionan un ingreso mensual a cambio del cumplimiento de una contraprestación. Tampoco forman parte del sistema previsional argentino, ya que no distribuyen jubilaciones, asignaciones familiares o pensiones. Asimismo, no pueden considerarse políticas laborales, ya que no brindan seguros de desempleo, formación profesional ni promueven la creación de empleo. La característica distintiva de estos programas es que recurren al crédito para satisfacer las necesidades de los hogares en materia de empleo, consumo y vivienda. La población objetivo son los sectores populares que no tienen acceso al mercado laboral formal, al sistema de seguridad social o al sistema financiero (Nougués, 2022b). Durante el gobierno de Cambiemos, se desarrollaron dos nuevos programas de este tipo: *Créditos ANSES* y *Mejor Hogar*, que se sumaron al *Programa Nacional de Microcrédito* heredado de la gestión kirchnerista¹¹. Según mis estimaciones, basadas en entrevistas a funcionarios e informes oficiales, estos tres programas otorgaron alrededor de 8 millones de créditos entre 2017 y 2019, de los cuales siete millones fueron concedidos por el programa *Créditos ANSES*.

El programa *Crédito ANSES* estaba gestionado por la agencia de Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). La agencia utilizaba los fondos de la seguridad social para conceder créditos al consumo a los perceptores de haberes sociales. Originalmente, los préstamos de la ANSES estaban disponibles solo para jubilados y tenían como objetivo financiar

10- Según informes oficiales de la Dirección Nacional de Inclusión Financiera, 171.852 personas asistieron a diversos cursos de educación financiera ofrecidos por numerosas instituciones entre 2017 y 2019 (Ministerio de Hacienda, 2019b, p. 34).

11- Por motivos de espacio, no se profundizará en el análisis del Programa Nacional de Microcrédito, creado en el 2006 durante el gobierno de Néstor Kirchner. Siguiendo la lógica clásica de las políticas de microcrédito, este programa fondeaba instituciones de microcrédito que financiaran a emprendedores de la economía social. Para más un análisis más detallado, ver Nougués (2022b, 2023).

la compra de bienes duraderos y billetes de avión de la aerolínea nacional. En 2017, la agencia agregó un nuevo segmento al programa: los hogares que percibían pensiones no contributivas o la principal transferencia condicionada del país, esto es, la *Asignación Universal por Hijo y/o Embarazo*. Para reducir el riesgo de prestar a grupos de alto riesgo, la política crediticia estableció un coeficiente de endeudamiento del 30% del total de las transferencias monetarias percibidas por el destinatario y el débito automático de la cuota del préstamo directamente de la prestación social percibida. La inclusión de titulares de programas sociales fue un factor clave en el aumento de la cartera de créditos de la ANSES. Entre su inclusión en julio de 2017 y junio de 2018, la ANSES otorgó 16.700.000 créditos, de los cuales 5.200.000 fueron otorgados a titulares de transferencias condicionadas y de pensiones no contributivas¹². Formalmente, los *Créditos ANSES* estaban destinados a promover el consumo de bienes durables, pero la evidencia disponible sugiere que, durante la gestión de Cambiemos, los préstamos fueron mayormente utilizados por los hogares pobres para cubrir gastos ordinarios¹³ (Hornes, Eraso y Schmidt, 2021).

El programa *Mejor Hogar* fue una iniciativa lanzada por la Secretaría de Vivienda en 2017. El programa otorgó créditos blandos destinados a promover el mejoramiento progresivo de las viviendas de los hogares de menores ingresos. Específicamente, entregó préstamos para financiar la instalación de servicios de gas natural. Habitualmente, las políticas argentinas de mejoramiento habitacional otorgaban subsidios o materiales de construcción. La aparición del *Mejor Hogar* interrumpió esta tendencia, utilizando herramien-

12- En 2019, el 96% de los titulares de la AUH eran mujeres (SIEMPRO, 2019). La feminización de la política social pone de relieve la dimensión de género de la financiarización en la Argentina, que debe desarrollarse más a fondo a la luz de recientes investigaciones que demuestran la relevancia de las finanzas en la reproducción social y cotidianeidad de los hogares. La planificación y gestión cotidiana del hogar, sobre todo en materia de provisión de cuidados, están altamente feminizadas y las mujeres juegan un papel central en la gestión de servicios financieros para cubrir las necesidades del hogar (Montgomerie y Tepe-Belfrage, 2016).

13- Según una encuesta de ANSES, el 47% de los hogares destinó los créditos a obras de mejoramiento habitacional; un 22% a la compra de alimentos, indumentaria y/o calzado; el 17% los usó para pagar préstamos anteriores; un 7% para cubrir gastos de atención médica y salud y apenas un 2% para iniciar nuevos negocios o emprendimientos. Otros relevamientos sobre el endeudamiento de los hogares de la época, que incluían a los destinatarios de los créditos ANSES, arrojaban un peso mayor de los gastos corrientes en el destino de los créditos (64%), entre los que se incluía el pago de servicios públicos dado los altos aumentos de tarifas.

tas de las microfinanzas para atender las demandas de vivienda. Su principal innovación consistió en conceder préstamos para financiar el acceso a los servicios públicos, estableciendo el endeudamiento como un medio necesario para que los hogares mejoraran sus condiciones habitacionales. La política crediticia establecía que la cuota de los préstamos para vivienda debía cobrarse junto con la factura del gas. Con ello, pretendía mitigar el riesgo de incumplimiento vinculando el pago de la cuota del préstamo a la factura del servicio, de modo que no se pudiera incumplir el pago de los préstamos sin incurrir en una deuda con el proveedor de gas. Esta metodología estableció un nuevo modo de colateralización que aumentó el riesgo de mora tanto con la agencia socio-asistencial como con las empresas de gas. El programa incorporó nuevos usuarios a las redes de gas natural a la vez que reforzó la cartera de clientes de las empresas públicas. El programa llegó a más de 964.000 beneficiarios directos en dos años.

Conclusiones

El caso argentino brinda elementos para revisar ciertos postulados de la literatura sobre la financiarización del bienestar. En términos teóricos, el caso advierte sobre el riesgo de reproducir un “argumento victimista” que, si bien alerta sobre las consecuencias de la retracción de los sistemas de protección social en la región y el consiguiente avance de los actores financieros en la provisión de bienestar, descuida el activo rol del Estado en la promoción de la inclusión y educación financiera de los sectores populares. En este sentido, el artículo argumenta que la financiarización de la política social no es únicamente consecuencia de la captura del Estado por los actores financieros, sino que es también el resultado de un activo trabajo del Estado para incorporar saberes, expertos, técnicas e instrumentos financieros a la administración de conflictos sociales y distributivos cada vez más intensos.

En términos conceptuales, el caso muestra los límites de un “enfoque externalista” que se centra en la función económica de la política social. Si bien la literatura latinoamericana logró desentrañar el rol de las transferencias monetarias en las estrategias de desarrollo e inclusión social, no avanzó suficientemente en el estudio de las transformaciones internas de los modelos de gestión de la política social. En esta línea, el artículo presenta una perspectiva que resalta el rol del Estado, identifica los canales concretos de financiarización y muestra los cambios en los marcos interpretativos, las metas y los instrumentos de la intervención socio-asistencial del estado. La bancarización, colateralización y creditización, reunidos en las estrategias de inclusión financiera, son canales que intensifican el vínculo de la política social con los mer-

cados financieros e impactan sobre las prácticas de los hogares.

Además, el caso argentino brinda elementos para avanzar en la producción de una perspectiva comparada que permita identificar las variedades y comunalidades de los procesos de financiarización de bienestar en la región. Por un lado, el estudio en profundidad del caso argentino provee información detallada sobre los vínculos forjados entre el sistema de protección social, los mercados financieros y los hogares en una economía política determinada. A diferencia de otros países de la región, la financiarización de la política social en la Argentina se desató principalmente en el ámbito de la asistencia pública. En Brasil y Chile, por ejemplo, las políticas sociales han sido objeto de reformas encaminadas a promover una mayor participación de los agentes financieros en la prestación de servicios sociales. Ya sea a través de la privatización o de marcos regulatorios flexibles, los gobiernos han allanado el camino para que los actores financieros desempeñen un papel destacado en la provisión de educación, salud, vivienda y pensiones. En cambio, la persistencia de la provisión pública de servicios sociales en Argentina ha puesto un freno a la incidencia de los actores financieros (Isuani, 2009; Ferrari Mango y Tirreni, 2017).

Por el otro, la financiarización de la política social argentina es un terreno fértil para identificar tendencias comunes a nivel regional. En un contexto de progresivo deterioro socio-económico y creciente conflictividad social, el estado argentino tomó un rol activo en la inclusión y educación financiera de los más pobres, particularmente a través de la provisión de créditos mediante sus agencias socio-asistenciales para satisfacer demandas sociales en materia de consumo esencial, empleo y mejoramiento habitacional. En otros países, como Brasil, Chile y México, el estado también promovió activamente la inclusión y educación financiera de los sectores populares, implementando programas de crédito para cubrir necesidades sociales que incluyen y van más allá de las ya mencionadas. La provisión de créditos estatales para atender demandas sociales no es un fenómeno exclusivo de la Argentina, sino que da cuenta de una tendencia común de la financiarización del bienestar en la región, esto es, la consolidación del estado, a través de sus agencias socioasistenciales, como acreedor de los sectores populares. Las tendencias y el impacto de la financiarización del bienestar en América Latina son una pregunta abierta que requiere de mayor investigación y debate para contribuir al diseño de estrategias de inclusión social efectivas en un escenario de creciente financiarización y precariedad.

Referencias bibliográficas

Alonso, G. V., y Di Costa, V. (2015). Más allá del principio contributivo: cambios y continuidades en la política social argentina, 2003-2011. *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, 33(97), 31-62.

Bahía, L., Scheffer, M., Tavares, L. y Braga, I. (2016). From health plan companies to international insurance companies: changes in the accumulation regime and repercussions on the healthcare system in Brazil. *Cadernos de Saúde Pública*, 32(2), 1-13.

Banco Central de la República Argentina (2018). *Informe sobre bancos. Diciembre 2018*. BCRA.

Benza, G. (2016). La estructura de clases argentina durante la década 2002-2013. En G. Kessler (Ed.) *La sociedad argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura* (pp. 112-138). Siglo XXI.

Bressan, L. (2020). Financeirização na educação superior privada: uma análise do fenômeno nos governos Lula e Dilma. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, 56(mayo-agosto), 142-175. <https://revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/580>

Bressan, L. y Alvim, R.A. (2024). histórico e as novas fronteiras da financeirização do ensino superior privado no Brasil. En L. Lavinhas, N. M. Martins, G. Leite Gonçalves y E.V. Waeyenberge (Comp.) *Financeirização: crise, estagnação e desigualdade* (pp. 523-555). Editora Contracorrente.

Camargo Rodríguez, M., Soares Echeveste, M.E. y Santos Silva, L.C. (2015). La inclusión bancaria por medio de correspondientes bancarios en Brasil. *Espacios*, 36(3), 14-30.

Cariceo, O. (2012). La difusa naturaleza del Fondo Solidario de Crédito Universitario: entre la equidad, la solidaridad y el acceso a la educación. En J. Ossandón (Ed.), *Destapando la Caja Negra. Sociologías de los créditos de consumo en Chile* (pp. 91-112). Universidad Diego Portales.

Carroza-Athens, N. (2022). Variedades de financiarización de la vivienda en América Latina: un análisis comparado entre Chile y Venezuela (2000-2015). *Revista INVI*, 37(105), 98-123.

Cechini, S. y Madariaga, A. (2011). Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. *Cuadernos de la CEPAL* (95). CEPAL.

Chiapello, E. (2018). La financiarisation des politiques publiques. *Mondes en Développement*, 45(178), 23-40.

Chiapello, E. y Knoll, L. (2020). Social Finance and Impact Investing. Governing Welfare in the Era of Financialization. *Historical Social Research*, 45(3), 7-30.

Cotler, P. (2017). La inclusión financiera en América Latina. En *Inclusión fi-*

nanciera de pequeños productores rurales (pp. 31-59). Libros de la CEPAL.

Del Cueto, C. y Luzzi, M. (2015). Salir a comprar. El consumo y la estructura social en la Argentina reciente. En G. Kessler (Ed.) *La sociedad argentina hoy: radiografía de una nueva estructura* (pp. 209–231). Siglo XXI y Fundación OSDE.

Dettano, A., Sordini, M. V., y Chahbenderian, F. (2019). Social Policies, Conditional Cash Transfer Programs and Types of Indebtedness: Possible Articulations in Twenty-First Century Argentina. *Advances in Social Sciences Research Journal*, 6(5), 276–292

Eaton, C., Habinek, J., Goldstein, A., Dioun, C., García, D., Godoy, S. and Osley-Thomas, R. (2016). The financialization of US higher education. *Socio-Economic Review*, 14(3), 1–29.

Engelen, E. (2008). The case for financialization. *Competition & Change*, 12(2), 111-119.

Ferrari Mango, C., y Tirenni, J. (2017). La política social en la Argentina tras el cambio de ciclo. Una mirada desde la Seguridad Social y la Asistencia Social. En D. García Delgado (Ed.), *Documento de trabajo n.º5: el neoliberalismo tardío: teoría y praxis*. FLACSO Argentina.

Fine, B. (2012). Financialization and Social Policy. En P. Utting, S. Razavi, y R. Varghese Buchholz (Eds.) *The Global Crisis and Transformative Social Change* (pp. 103–122). Palgrave Macmillan.

Gago, V., y Roig, A. (2019). Las finanzas y las cosas. Una etnografía del endeudamiento popular. En P. Biscay y P. I. Chena (Eds.) *El imperio de las finanzas: Deuda y desigualdad* (pp. 221–237). Miño y Dávila.

Gerba, E. y Schelkle, W. (2013). The finance-welfare state nexus. *ACES Cases*, (1), 1–51.

Gerring, J. (2007). *Case study research. Principles and practices*. Cambridge U.P.

Granemann, S. (2017). Monetización y financiarización de las políticas sociales: ¿expresiones del neodesarrollismo? En M. Féliz y M. O. Pinassi (Comp.), *La farsa neodesarrollista y las alternativas populares en América Latina y el Caribe* (pp. 233-243). Herramienta Ediciones.

Gobierno de Chile (2013). *Inclusión Financiera y Medios de Pago Electrónicos*. Agenda de Impulso Competitivo.

González, F. (2015). Where are the consumers? 'Real households' and the financialization of consumption. *Cultural Studies*, 29(5-6), 781-806.

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

Hansen Harbo, N. y Sulla, O. (2013). El crecimiento del crédito en América Latina: ¿Desarrollo financiero o boom crediticio?. *Revista Estudios Económicos*

cos, 25(1), 51–80.

Hornes, M. E. y Maglioni, C. G. (2020). Accesibilidad y políticas sociales en la Argentina reciente: una interpretación desde los saberes expertos en programas de transferencias monetarias, en *Cuadernos de Trabajo Social*, 33(1), 77-87.

Hornes, M., Eraso, P. y Schmidt, A. (2021). ¿Políticas de bienestar? El caso de los créditos ANSES (2015-2019). *Cuestión Urbana*, (8-9), 73-82.

Hunter, B., y F Murray, S. (2019). Deconstructing the financialization of healthcare. *Development & Change*, 50(5), 1263-1287.

INDEC (2002). *Incidencia de la pobreza en los aglomerados urbanos. Mayo de 2001*. INDEC.

Isuani, E. A. (2009). El Estado de Bienestar argentino: un rígido bien durable. *Politikós*, (12), 35–72.

Lavinás, L. (2013). 21st Century Welfare. *New Left Review*, (84), 5–40.

Lavinás, L. (2016). New trend in inequality: the financialization of social policies. En Gallas, A., Herr, H., Hoffer, F. and Scherrer, C. (eds.) *Combating Inequality: The Global North and South* (pp. 212–225). Routledge.

Lavinás, L. (2017). *The takeover of social policy by financialization: The Brazilian paradox*. Palgrave Macmillan.

Lavinás, L. (2018). The Collateralization of Social Policy under Financialized Capitalism. *Development & Change*, 49(2), 502–517.

Lavinás, L. (2020). The Collateralization of Social Policy by Financial Markets in the Global South. En P. Mader, D. Mertens, y N. van der Zwan (Eds.) *The Routledge International Handbook of Financialization* (pp. 312–323). Routledge.

Lavinás, L y Leite Gonçalves, G. (2024). A expropriação dos direitos universais no lastro da assetização do bem-estar. En L. Lavinás, N.M. Martins, G. Leite Gonçalves y E.V. Waeyenberge (Comp.) *Financeirização: crise, estagnação e desigualdade* (pp. 379-411). Editora Contracorrente.

Lavinás, L., Araújo, E. y Rubin, P. (2024). Income Transfers and Household Debt. The Advancing Collateralization of Social Policy in the Midst of Restructuring Crises. *Brazilian Journal of Political Economy*, 44(2), 298-318.

Lavinás, L., Bressan, L., Rubin, P. y Cordilha, A. C. (2022). The Financialization of Social Policy: An Overview. *Texto para Discussão 2*. Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Ludueña, A. (2020). Las controversias en torno al discurso de la inclusión financiera. *Márgenes. Revista de Economía Política*, (6), 67-79.

Mader, P., Mertens, D., y Van Der Zwan, N. (2020). *The Routledge International Handbook of Financialization*. Routledge.

Ministerio de Economía (2023). Gasto Público Consolidado 2009-2021 por

Finalidad y Función. Enero 2023. Presidencia de la Nación Argentina.

Ministerio de Hacienda (2019a). *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera*. Presidencia de la Nación Argentina.

Ministerio de Hacienda (2019b). *Plan Nacional de Educación Financiera*. Presidencia de la Nación Argentina.

Montgomerie, J. y Tepe-Belfrage, D. (2016). Caring for Debts: How the Household Economy Exposes the Limits of Financialization. *Critical Sociology*, 43(4-5), 653-668.

Morvant-Roux, S. y Carmona, M. (2020). The financialization of social policy in Mexico. The laborious conversion of cash transfers into financial products. *Journal of applied business and economics*, 22(10), 292-301.

Moyano, F. y Benedetti, C. (2021). Las clases populares frente a una nueva infraestructura de bienestar (2003–2015). En A. Wilkis (comp.) *Las formas elementales del endeudamiento. Consumo y crédito en las clases populares y medias de Buenos Aires y Santa Fe (2010-2019)* (pp. 9–24). Ediciones UNL.

Moyano, F. y Rubinstein, M. (2021). ENIF: entre saberes expertos y prácticas ordinarias. Lógicas sociales y morales del dinero. *Ensayos sobre inclusión financiera*. Ministerio de Economía de la Nación Argentina.

Nascimento Neto, P. y Salinas Arreortua, L. (2020). Financialization of housing policies in Latin America: a comparative perspective of Brazil and Mexico. *Housing Studies*, 35(10), 1633-1660.

Neffa, J. C., Battistuzzi, A., Del, C., Adrian, B., y Champs, D. (2008). *Desempleo, pobreza y políticas sociales. Fortalezas y debilidades del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*. Miño y Dávila.

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

Nougués, T. (2021). *Entre la deuda y la inclusión. Un análisis de la financiarización de la política asistencial de Argentina (1983-2019)* [Tesis de doctorado no publicada]. Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín.

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

Nougués, T. (2022b). Políticas sociales de endeudamiento. Aportes conceptuales para un abordaje relacional. En A. Bialakowsky y P. Forni (Eds.), *Por unas ciencias sociales relacionales. Investigaciones y enfoques contemporáneos* (pp. 155–173). Universidad del Salvador.

Nougués, T. (2023). Del Estado garante al Estado acreedor. Una propuesta analítica para abordar la financiarización de la política social basada en el

caso argentino (2015-2019). *Ciudadanías*, (11), 1-33.

Grifoni, A., Mejía, D., Morais, S., Ortega, S., & Roa, M. J. (2020). *Estrategias nacionales de inclusión y educación financiera en América Latina y el Caribe: retos de implementación*. OCDE y CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1605>

Pérez Muñoz, C. (2008). Promesas cumplidas e incumplidas de los programas de empleo de tipo workfare. Un análisis con aplicación a las experiencias recientes de Argentina y Uruguay. En B. Espinosa, A. Esteves y M. Pronko (ed.) *Mundos del trabajo y políticas públicas en América Latina* (pp. 233-248). FLACSO Ecuador.

Ramos, B., Zamudio, L., Saucedo, A., Hernández, R. (2023). Políticas públicas e inclusión financiera en México. *Revista espacios*, 44(2), 1-15.

Salas, M. (2023). *Transferencias condicionadas de ingreso bajo la lupa: análisis de su proceso de legitimación y homogenización*. Editorial Teseco.

Schwartz, H. (2012). Housing, the welfare state, and the global financial crisis: What is the connection? *Politics and Society*, 40(1), 35-58.

Schipiani, A., Zarazaga, R. y Forlino, L. (2021). *Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina Aportes para un sistema de protección social más justo y eficiente*. CIAS + Fundar.

SIEMPRO (2019) *Asignación Universal por Hijo. Análisis de titulares de AUH*. Presidencia de la Nación Argentina.

Van der Zwan, N. (2020). Patterns of Pension Financialization in Four European Welfare States. *Revista Internacional de Sociología*, 78(4), 1-14. <https://doi.org/10.3989/ris.2020.78.4.m20.007>

Wang, Y. (2020). Financialization and State transformations. En P. Mader, D. Mertens, y N. van der Zwan (Eds.) *The Routledge International Handbook of Financialization* (pp. 188-199). Routledge.

Wilkis, A. (2014). Sociología del crédito y economía de las clases populares. *Revista Mexicana de Sociología*, 76(2), 225-252.

Wilkis, A. (2021). Introducción. Las formas elementales del endeudamiento. En A. Wilkis (comp.) *Las formas elementales del endeudamiento. Consumo y crédito en las clases populares y medias de Buenos Aires y Santa Fe (2010-2019)* (pp. 9-24). Ediciones UNL.

Wilkis, A. y Hornes, M. (2017). Negociando la inclusión al mercado de consumo: los programas de transferencias condicionadas de dinero y el orden familiar. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, 17(1), 61-78.

Wilkis, A. y Luzzi, M. (2018). Bancarización y acceso al crédito. En J. I. Piovani, y A. Salvia (eds.) *La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual* (pp. 389-420). Siglo XXI.