

Las controversias en torno al discurso de la inclusión financiera

*Arnaldo Ludueña**

Resumen

El presente trabajo es un análisis crítico sobre el discurso de la inclusión financiera en la Argentina, desde la perspectiva de la bibliografía sobre financierización. Las políticas que se enmarcan en ese discurso son promovidas enfáticamente por los organismos multilaterales de crédito, los cuales buscan bancarizar, especialmente, a aquellos sectores históricamente excluidos del sistema financiero.

A lo largo del presente trabajo se estudia una de las formas que toma la inclusión financiera, que son los créditos que la Anses otorga a sus beneficiarios/as de planes sociales y a sus jubilados/as. Si bien las políticas de inclusión financiera ya existían en el país, han tomado una nueva dimensión en un marco de deterioro del empleo y del poder adquisitivo del salario, resultado de las políticas económicas del macrismo. Se observa una fuerte ampliación de estos créditos, destinados principalmente al consumo, por lo que postulamos que esos créditos suplen, momentáneamente, la caída del poder adquisitivo y del empleo, por un lado, y la falta de políticas hacia esos sectores, por el otro. De este modo, vemos que la financierización de los sectores de más bajos ingresos es la respuesta del gobierno frente al deterioro que generó en sus condiciones de vida a través de políticas neoliberales.

Introducción

En los últimos años, los organismos multilaterales de crédito (entre otros actores) han puesto en agenda el discurso de la inclusión financiera. La relevancia de este tema tiene que ver con que es relativamente novedoso para las ciencias sociales, más aún porque es una imposición de los organismos multilaterales de crédito que afecta el desarrollo financiero de todas las clases sociales (especialmente, de aquellos sectores históricamente excluidos del sistema financiero). Es por esto que el presente trabajo intenta, por un lado, establecer una explicación crítica sobre la inclusión financiera y, por otro lado, establecer

* Investigador docente del área de Economía Política, Instituto de Industria, Universidad Nacional de General Sarmiento.

D

reflexiones acerca de cómo posicionar las explicaciones y las propuestas desde una teoría que se aleje de la ciencia económica convencional.

Desde la salida de Bretton Woods se han ido desarticulando gradualmente tanto las regulaciones financieras (nacionales e internacionales) como los controles de capitales, y en simultáneo se impulsaron políticas de desregulación y liberalización financiera (Allami y Cibils, 2017). Y si a este proceso se le suma el retroceso del gasto social por parte del Estado en esferas que tienen que ver con las necesidades básicas, entonces las rentas de las personas se convirtieron en una fuente de ganancias para el mercado financiero (Wilkis, 2014). En esta línea, Lapavitsas afirma que las personas han financiado sus condiciones de existencia mediante herramientas financieras (2009). A este proceso de desregulación, liberalización y creciente rol de las finanzas en la economía y en los comportamientos de los particulares, las empresas y los Estados se lo ha denominado “financierización” (Allami y Cibils, 2017). Wilkis afirma que entre las incidencias de las instituciones financieras se encuentra la regulación al acceso y al uso del préstamo de dinero (aun más allá de su forma líquida), lo que establece formas de dominación y desigualdad que enmarcan la vida cotidiana de estos sectores (2014).

En este marco de financierización, la inclusión financiera se ha incorporado al discurso de los distintos ámbitos de desarrollo internacional vinculados a los organismos internacionales multilaterales de crédito. El planteo de incluir a los sectores históricamente marginados al sector financiero se asemeja al discurso del Banco Mundial y de otros organismos desde hace unas décadas con respecto a las microfinanzas: la pobreza es un problema de exclusión del sistema financiero, por lo tanto, eliminada esa exclusión, se terminaría eliminando la pobreza. Aquí se dilucida que la noción de pobreza tiene que ver con la exclusión de las personas del sistema financiero y no como una problemática multicausal, la cual implica una explicación de mayor envergadura y, por lo tanto, una solución más amplia.

Una de las formas que tomó la inclusión financiera en la Argentina fue a través del sistema crediticio de la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses), por medio del Programa Argenta, el cual fue reconfigurado en 2017 y pasó a llamarse Créditos Anses. El Programa Argenta se instaló en el año 2012 durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, y estaba únicamente destinado a los jubilados y las jubiladas. En el año 2017, a través del Decreto 516/2017, bajo la presidencia de Mauricio Macri, se decidió extender el programa, bajo el nombre de Créditos Anses, al resto de los beneficiarios, es decir, a quienes cobraban prestaciones a través de la Asignación Universal por Hijo (AUH), pensiones no contributivas (PNC) y Pensión Universal por Adulto Mayor (PUAM).

Este trabajo está estructurado en cuatro partes. En primer lugar, se expondrán las definiciones de la inclusión financiera según los organismos multilaterales de crédito y entidades financieras privadas. En segundo lugar, se explorarán las perspectivas críticas hacia la noción de inclusión financiera. Luego, se hará una exposición simple sobre la evolución de los ingresos de los beneficiarios de la Anses y la ejecución del programa crediticio. Y por último se expondrán una serie de reflexiones en función de lo analizado.

Definición convencional de la inclusión financiera

En la literatura académica, en comunicados y demás pronunciamientos, las definiciones de inclusión financiera se caracterizan, por lo general, por ser apologéticas. Según el Banco Mundial, en el informe “La inclusión financiera es un factor clave para reducir la pobreza e impulsar la prosperidad”, publicado en 2018, la inclusión financiera “significa, para personas físicas y empresas, tener acceso a productos financieros útiles y asequibles que satisfagan sus necesidades –transacciones, pagos, ahorros, créditos y seguros– prestados de manera responsable y sostenible”. La definición del Banco Mundial tiende a ser la convencional y la que se utiliza a la hora de realizar tareas de investigación en los distintos países en los que se ha llevado a cabo (Tejerina y Pisano, 2016; BBVA, 2013, 2014; Cano *et al.*, 2014).

Es posible hallar pronunciamientos de entidades financieras privadas en las cuales expresan las virtudes de la inclusión financiera a la hora de llevar a cabo políticas sociales de forma bancarizada, lo que generaría en los sectores empobrecidos hábitos relacionados con el ahorro y la inversión:

Aunque la dispersión electrónica de pagos *per se* no genera inclusión financiera, apoya para crear una base que permite familiarizar y proveer servicios financieros a los beneficiarios de los programas sociales. La existencia de una cuenta a nombre del beneficiario que capte los apoyos monetarios de estos programas proporciona un medio seguro de acumulación de valor, y su conexión con el sistema electrónico de pagos facilita la movilización de flujos de entrada (depósitos) y salida (pagos) con otros agentes conectados al sistema financiero formal. De esta forma, la dispersión electrónica de pagos genera la oportunidad de ofrecer otros servicios financieros a los beneficiarios (como ahorro, microseguros, envío y recepción de giros, remesas y/o transferencias y crédito), ya que la disponibilidad de una cuenta puede incrementar la probabilidad de que los beneficiarios usen el sistema bancario formal en modos distintos a la simple recepción de los recursos asociados al programa (Castellanos Pascacio y Torán Flores, 2011: 9).

De esta manera, se presenta la inclusión financiera como proveedora de nuevos saberes a los sectores excluidos en términos económicos, pero a la vez como mecanismo por el cual el Estado lleva adelante las distintas políticas sociales, diversificando el mercado y los sectores financieros. Si bien lo citado arriba plantea la limitación del modo (la mera distribución de herramientas electrónicas no generará inclusión financiera *per se*), en ningún momento cuestiona los alcances de la inclusión financiera. De todas formas, el aspecto de la inclusión financiera como modo de política social bancarizada se analizará más adelante.

Este razonamiento apologético hacia la inclusión financiera también repercute en los gobiernos nacionales. Durante el gobierno de la alianza Cambiemos (que gobernó en la

Argentina entre 2015 y 2019), se retomó la inclusión financiera en los discursos, al punto de incluirla en el boletín oficial:

Medidas para favorecer la inclusión financiera

Buenos Aires, 11 de enero de 2018. En el Boletín Oficial del día de hoy se publicaron los Decretos N° 27/2018 y 30/2018, en el marco de un proceso de simplificación del Estado que tiene como objetivos reducir la burocracia e implementar políticas de cumplimiento simples que generen beneficios para la población, eliminando cargas innecesarias y mejorando el día a día de los ciudadanos y de sus negocios.

Dichos decretos incluyen seis medidas que mejoran el funcionamiento del sistema financiero, generan competencia, reducen costos e incentivan la inclusión financiera a través del acceso de la población a servicios financieros equitativos y de calidad, eliminando barreras de acceso a los sectores más vulnerables (BCRA, 2018).

Como se verifica, el pronunciamiento del gobierno de Cambiemos acerca de la inclusión financiera se encontraba en sintonía con la definición establecida por el Banco Mundial y demás organismos multilaterales de crédito. Además, se utilizó la inclusión financiera como la intervención gubernamental más importante para resolver el problema de la pobreza. La siguiente cita corresponde al primer informe sobre la inclusión financiera que publicó el BCRA:

Durante el período analizado, se observa un mayor dinamismo en las dimensiones de acceso y uso, con avances en la infraestructura bancaria, en las transacciones por medios electrónicos y en los instrumentos de ahorro. Los indicadores de calidad también mostraron resultados positivos en los programas de educación financiera implementados por la Institución. Sin embargo, quedan abiertos desafíos para cubrir déficits de puntos de acceso físico en ciertas zonas del país, la profundización del uso de medios de pago electrónicos, una mayor penetración de los instrumentos de crédito en la población adulta y las empresas de menor tamaño, así como lograr un mayor grado de educación financiera de la población (2019).

Como se verifica, al haber dado por supuesto que la inclusión financiera permite reducir la pobreza en la sociedad, el desafío planteado por el gobierno pasó por abastecer de herramientas financieras a la mayor parte de la población.

Hacia una mirada crítica de la inclusión financiera

Como se explicó anteriormente, desde la lógica de la definición de la inclusión financiera convencional, para resolver el problema de la exclusión y la pobreza alcanzaría con poner a disposición de los distintos sectores de la sociedad las herramientas financieras. Este discurso ha permeado, incluso, en los gobiernos nacionales. Sin embargo, no se ha desarrollado aún en la literatura en español una perspectiva con la suficiente masa crítica

respecto a este discurso, aunque se puedan rastrear algunos razonamientos que ponen en tela de juicio la inclusión financiera:

Las lógicas de consumo a través del endeudamiento de los sectores populares no solo ponen de relieve su dimensión de sometimiento, sino que nos obligan a pensar cómo promueven formas de inclusión que ponen en cuestión el término mismo. Es el “polimorfismo” que caracteriza al neoliberalismo el que desplaza esas fronteras y avanza sobre el modo en que son incorporadas economías periféricas a una dinámica de valorización financiera, extrayendo valor de una cooperación y una vitalidad social que no contribuyen a organizar (Gago y Mezzadra, 2015: 47).

El elemento clave para discutir la inclusión financiera tiene que ver con el endeudamiento para consumir, a diferencia de las microfinanzas, que estaban destinadas a emprendimientos productivos. Entonces, las preguntas que surgen son: ¿es la inclusión financiera el modo de resolver el problema de la exclusión y la pobreza?; ¿a quiénes incluye y/o compensa la inclusión financiera?; ¿a qué cosa los incluye?; ¿compensa los períodos de los sectores empobrecidos en los cuales no se generan ingresos, o, en realidad, se compensan y/o valoran capitales?

Las definiciones apologéticas de la inclusión financiera no solo no dan cuenta de la problemática que esta intenta resolver (la exclusión y la pobreza), sino que además contradicen los términos que la conforman y sus objetivos. En este sentido, el estrepitoso fracaso de las microfinanzas como herramientas de erradicación o disminución de la pobreza –dadas las altas tasas de interés que se cobran–, la focalización sobre el crédito en desmedro de otros servicios financieros, el cuestionable impacto sobre el empoderamiento de las mujeres y la tendencia de tomadores de crédito a sobreendeudarse generaron críticas de diversos sectores. Esto llevó a una reformulación de discursos, objetivos y prácticas que reemplazaron microfinanzas por inclusión financiera. Estas explicaciones abonan un Estado que es portador de la institucionalización de los intereses del capital y que, a la vez, tiene la función de generar la dinámica de las sociedades capitalistas aun en la población no trabajadora de la sociedad (Sordini y Chahbenderian, 2019). En esta línea, en términos de reproducción de la fuerza de trabajo, el Estado cumple un rol de formador de un tipo de fuerza de trabajo que cuente con patrones de sociabilidad y comportamientos más generales. En este sentido, la inclusión financiera ha permitido desplegar nuevos sentidos y nuevas prácticas a las intervenciones sobre la población en situación de pobreza.

Entre los que realizaron esta transición se encuentran ONG de desarrollo internacional como Action International, el Banco Mundial, la Fundación Mastercard y Muhammad Yunus, este último, fundador del famoso Banco Grameen de microfinanzas en Bangladesh (Mader, 2013).

Según Mader, el discurso y la práctica de la inclusión financiera tiene cuatro aspectos, que tienen que ver con la vinculación de sectores marginados con instituciones de las microfinanzas, con reconfigurar la lógica de la justicia social, con establecer intermediaciones a nivel micro y macroeconómico, y con la generación de nuevas capacidades.

D

Respecto del primer aspecto, y como se ha explicado anteriormente, la inclusión financiera impulsa nuevos vínculos entre los sectores pobres, marginados del sistema económico, y el resto de los actores del mercado financiero (se refiere a bancos, instituciones tecnológicas y empresas de tarjetas de crédito). Lo novedoso de esta vinculación es que no existe ninguna delimitación, como sí ocurría en la era de las microfinanzas.

En lo que concierne al segundo aspecto, se intenta articular el principio de justicia social con la lógica financiera. En este sentido, la pobreza pasa a concebirse como la exclusión de los mercados financieros; la solución, según esta lógica, sería la inclusión de estos sectores marginados en estos mercados. Este razonamiento se expresa en los documentos del Banco Mundial, del Foro Económico Mundial (conocido como Foro de Davos) y de los bancos regionales de desarrollo (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo).

El tercer aspecto de la inclusión financiera está relacionado con la reconfiguración de la teoría del cambio social. En la era de las microfinanzas, la solución contra la pobreza era financiar el emprendedorismo. En la lógica de la inclusión financiera, la solución se busca a través de dos formas de intermediación financiera, a las que Mader denomina intermediación intertemporal e intermediación interespacial-interclase, cada una de las cuales resolvería problemas microeconómicos y macroeconómicos respectivamente (2017).

Con la intermediación intertemporal se intentaría resolver el problema de la inestabilidad de ingresos en los sectores más pobres, ya que esta forma permite mermar con crédito (a través de la inclusión financiera) los períodos en los cuales no se generan ingresos o se reducen. En este caso, el papel fundamental de los servicios financieros es permitir que las personas asignen sus gastos en el tiempo. Por lo tanto, en el aspecto microeconómico, los servicios financieros disminuirían la pobreza al proveer recursos en tiempos en los que estos escasean.

La intermediación interespacial-interclase está relacionada con la asignación de capital y riesgo, a partir de moverlo desde sectores de la población con excedente de ahorros hacia aquellos sectores necesitados. En este caso, serán menores los costos de transacción cuanto más extensa sea la red de servicios financieros. Es por esto, desde la perspectiva macroeconómica, que la inclusión financiera trataría de conectar la mayor cantidad posible de proveedores con usuarios de capital, lo que motorizaría el crecimiento económico.

El cuarto aspecto está relacionado con la generación de capacidades en los nuevos usuarios incluidos en el sistema financiero. Según esto, la transición de microfinanzas a inclusión financiera implica un cambio en la manera en que deben actuar los clientes de servicios financieros, quienes pasan de ser microemprendedores a usuarios sofisticados de servicios financieros, que planifican y reaccionan a los cambios de la economía nacional y personal. Por lo tanto, una parte importante de la inclusión financiera son los servicios de educación financiera, que buscan incrementar la sofisticación de los clientes de los servicios. Este aspecto, referido a la educación financiera, se encuentra relacionado con la extensión de la red de servicios financieros (explicados anteriormente), dado que el incremento de usuarios va en función de su capacidad.

En función de lo observado, la inclusión financiera se presenta como una continuación y profundización de las microfinanzas. Esto último se debe a la lógica de incluir sectores históricamente marginados de la economía formal y a la propuesta de establecer el acceso a las finanzas como solución al problema de la exclusión:

“Así, las lógicas de acceso al consumo a través del endeudamiento de los sectores que no cuentan con las garantías tradicionalmente requeridas denotan los nuevos ámbitos de expansión del capital financiero (Gago y Mezzadra, 2015; Chahbenderian, 2015, 2017)” (Sordini y Chahbenderian, 2019: 16).

De acuerdo con los resultados empíricos existentes, no hay evidencia suficiente que justifique la euforia en torno a la inclusión financiera, tanto a nivel micro como macroeconómico. Según esta perspectiva, la intervención gubernamental a través de políticas que instalan formas de ser y de estar como consumidor y como endeudado establecen las condiciones para la expansión y la especulación financiera (Sordini y Chahbenderian, 2019).

Por lo tanto, las finanzas se proponen como el mejor mecanismo para mejorar el bienestar colectivo. En primer lugar, porque disciplinan a los sectores pobres, ya que el hecho de tener que efectuar pagos periódicos impone disciplina sobre los prestatarios. De este modo, la pobreza se transforma simplemente en un problema de saber manejar las finanzas propias, de aprender a tomar deuda y a pagarla en tiempo y forma. En segundo lugar, introduce el concepto de garantía (*colateral*, en inglés) incentivando a prestatarios a acumular ahorros y activos para reducir los costos de transacción (Lavinias, 2018).

Entonces, en un contexto en que el empleo se ha reconfigurado y ha ido perdiendo estabilidad y marcos de protección, las prácticas de endeudamiento por sometimiento comprometen el tiempo y el dinero de los sujetos.

Inclusión financiera: créditos de la Anses

El siguiente apartado se encuentra estructurado en dos partes. En primer lugar, se hará una caracterización de la bancarización de los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI), a fin de dar cuenta del marco en el cual se monta el sistema crediticio de la Anses. En segundo lugar, se expondrá la evolución de los ingresos de los beneficiarios de la Anses y las variaciones en las tasas de interés y de costo financiero total (CFTA) del programa crediticio en los últimos años.

Bancarización de los programas de transferencias condicionadas de ingresos

Los PTCI son las transferencias de dinero que se realizan como modalidad de atención a las personas en situación de pobreza (Chahbenderian, 2018). A continuación se dará una explicación del marco en el cual se desarrollan los PTCI y los créditos otorgados por la Anses.

D

Los PTCI tienen tres aspectos (De Sena *et al.*, 2018): el primero es que se ha incrementado la cantidad de destinatarios y de países que lo han implementado; el segundo tiene que ver con que es la estrategia más utilizada para abordar el problema de la pobreza, y el tercero es que ha tenido un fuerte impulso de los organismos internacionales de crédito como medida eficaz para resolver el problema de la pobreza por nivel y para limitar la transmisión intergeneracional. En este sentido, ya se puede hablar de inclusión financiera a la hora de darles la potestad a los bancos para la gestión del pago de los PTCI a través de sus productos financieros.

La forma en que el Estado interviene en este sector de la población es a través de las políticas sociales, de las cuales toman forma los PTCI (como se explicó anteriormente). Desde lo discursivo, el argumento para legitimar la bancarización de los PTCI tenía que ver con la eliminación de prácticas corruptas (clientelismo) y de intermediarios (Cena, 2016). Sin embargo, la bancarización en la gestión del pago de los PTCI permite procesos de endeudamiento con los bancos que gestionan el pago de las asignaciones, lo que implica “una reflexión acerca del modo en que estas políticas sociales ‘reconstruyen a endeudados’” (Sordini y Chahbenderian, 2019: 16).

Según las distintas fuentes, los PTCI se posicionan como la forma estatal más convencional para asistir e intervenir en la pobreza desde hace más de una década. A lo largo de todo ese período, el desarrollo de los PTCI ha ido mutando al punto de ofrecer créditos, tanto públicos como privados, al consumo, orientados a los beneficiarios de la Anses:

Esto se reflejó en varios fenómenos, siendo uno de ellos el aumento de los préstamos para el consumo bajo diversas modalidades: en efectivo, con una tarjeta, en una cuenta bancaria, en cuotas como forma de pago, entre otras. Ahora bien, no solo fueron las formas de otorgamiento las que se expandieron sino también los perfiles de los prestatarios: los sectores de menores ingresos ampliaron su acceso a estos créditos, diversificando así el mercado financiero (Chahbenderian, 2018: 9).

Este proceso de financierización (y la consecuente diversificación del mercado crediticio) se profundizó debido a la bancarización de los PTCI. En este sentido, los destinatarios de los PTCI no son percibidos solo como sujetos de derecho, sino también como consumidores y como sujetos de crédito (deudores).

En los créditos hacia los PTCI, el Estado cumple el rol de garante, es decir, funciona como elemento de confianza para el mercado financiero y, además, minimiza los riesgos que los acreedores toman a la hora de otorgar créditos a esta población empobrecida. Esto se debe a que el Estado es el que genera redes entre el acceso a los programas sociales y el mercado crediticio. Esto se verifica a la hora de certificar a los sujetos que cumplen con los requisitos de los programas y de ordenar cronogramas, y, además, lo más importante es quién otorga el ingreso, entre otras actividades. En este punto, Bauman (2007) marca que se genera una disociación entre “una sociedad de productores” y una “sociedad de consumidores”, es decir, una separación entre el mundo laboral y el consumo.

El acercamiento de los sujetos al programa crediticio es de forma particular (por denominarlo de algún modo), ya que no se condice con los principios de un mecanismo crediticio normal. Pero antes hay que aclarar qué sería un mecanismo crediticio normal. En primer lugar, un crédito es un préstamo monetario que el acreedor otorga al deudor por un período determinado. A lo largo de ese período, según el acuerdo, el deudor deberá pagar en distintas cuotas el monto monetario que se le otorgó más una tasa de interés, la cual es el beneficio que obtiene el acreedor. La magnitud de la tasa de interés está relacionada con el riesgo que corrió el prestatario al otorgar el crédito. Desde el punto de vista del deudor, la información de la tasa de interés debe ir acompañada del costo financiero, que es el total de pagos a realizar en concepto de préstamo, intereses, comisiones y otros puntos monetarios que conforman el préstamo por parte del acreedor. Sin embargo, en el sitio web de la Anses se establece:

Nota legal: Tasa fija en pesos. Sistema de amortización francés. Este servicio es a modo de ejemplo y no representa ninguna obligación para Anses. La información en este sitio puede ser modificada o actualizada sin previo aviso. El préstamo se acreditará en un plazo no mayor a los cinco días hábiles de la solicitud en la cuenta bancaria indicada (Anses, 2020).

De acuerdo con lo que explicita la nota legal, se puede afirmar que los beneficiarios se encuentran en una posición desventajosa, ya que el propio Estado comenzó a garantizar créditos para el consumo a partir de evidenciar las condiciones usureras del mercado al que estaban expuestos los grupos de menores ingresos (Sordini y Chahbenderian, 2019). Por otro lado, quien toma el crédito tiene la potestad de decidir si cancela las cuotas del crédito del período establecido. Entonces, el beneficiario de la Anses que accede al crédito carece de toda confianza por parte del prestatario, y la confianza del acreedor es uno de los principales elementos de cualquier sistema crediticio. Por lo tanto, de ninguna manera la tasa de interés de los créditos otorgados por la Anses refleja el riesgo que la institución corrió por ejecutar los préstamos.

Como se verifica, hay un creciente vínculo entre el endeudamiento y el consumo. Por eso, el objetivo de este trabajo es indagar acerca del vínculo entre los PTCI y las formas de endeudamiento que se encuentran disponibles para estos sectores.

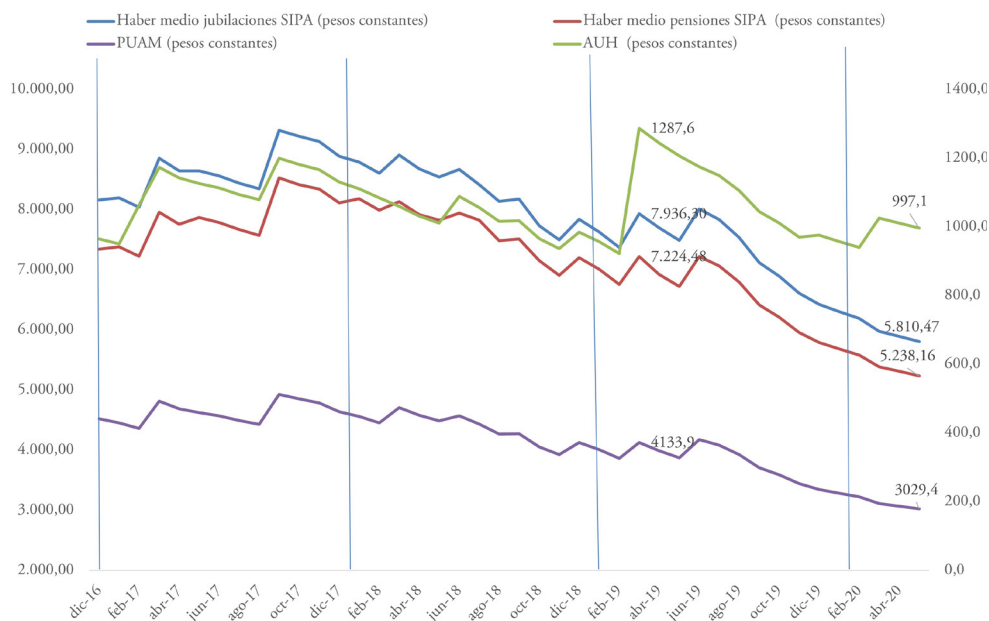
Ingresos reales versus tasas de interés

A continuación se analizarán las variaciones en los ingresos de los beneficiarios de la Anses, la tasa de interés y el CFT del programa crediticio. Como se explicó en la introducción, el gobierno de la alianza Cambiemos extendió el Programa Argenta (el cual pasó a llamarse Créditos Anses a partir de 2017) a las distintas categorías de la Anses. El período que abarca dicho gobierno se caracterizó, por un lado, por la utilización de los créditos personales como instrumento para mantener el nivel de actividad y, por otro lado, por una

fuerte caída del poder adquisitivo de las mayorías, por ende, las prestaciones que otorga la Anses no estuvieron exentas de este deterioro constante.

En materia socioeconómica, la gestión de Cambiemos dejó como resultado, por un lado, el deterioro del poder adquisitivo del salario y de las pensiones y transferencias monetarias a los jubilados y a los sectores más pobres de la población y, por otro lado, incrementos considerables del desempleo, la pobreza y la indigencia. Para intervenir en esta crítica situación (sobre todo en períodos electorales), la política gubernamental fue la de reemplazar la pérdida de poder adquisitivo y el agravamiento de las condiciones de vida de los sectores populares con créditos otorgados por la Anses, es decir, se suplió la caída del ingreso real con créditos y, eventualmente, endeudamiento de los sectores más pobres. En este sentido, el discurso de la inclusión financiera se utilizó como dispositivo legitimador de esa intervención. En el siguiente gráfico se muestra la evolución de los ingresos medios de las prestaciones que otorga la Anses en términos reales. La evolución de la AUH corresponde al eje de la derecha.

Gráfico 1. Evolución de las prestaciones de la Anses en términos reales (año base, 2016) desde diciembre de 2016 a marzo de 2020



Fuente: elaboración propia según datos de SIEMPRO y del Indec.

Como se observa en el gráfico, todas las prestaciones de la Anses durante el período analizado se han deteriorado en términos reales. Respecto del período que va de diciembre de 2016 a diciembre de 2019, se verifica que solo hay dos momentos (septiembre de 2017 y marzo de 2019) en los que se recuperan estos ingresos en términos reales, los cuales (como ya se explicó) tienen que ver con objetivos electorales. En este marco, el gobierno nacional utilizó los créditos otorgados por la Anses como un mecanismo para mantener

los niveles de consumo. A partir de enero de 2020, el gobierno pasó a estar presidido por Alberto Fernández, y esos ingresos medios continuaron cayendo en términos reales. Hay que mencionar que en los meses que lleva en el poder el gobierno de Fernández, por un lado, se observa que hubo cierta mejoría para la AUH y, por otro lado, que las jubilaciones mínimas tuvieron un mayor incremento respecto de los otros niveles.

En cuanto a los créditos de la Anses, los aumentos acumulados de las tasas de interés desde octubre de 2015 hasta octubre de 2016 fueron del 27% (por debajo de la inflación). Sin embargo, en el acumulado anual hasta octubre de 2017 se observa un salto muy significativo, del 63% en pesos corrientes, considerando que la inflación acumulada en el mismo período fue del 22,5%. La indexación por inflación se aplicó en el mercado de préstamos personales vía aumento de los montos en forma significativa en el año 2018.

En agosto de 2018 el gobierno nacional anunció un nuevo lanzamiento de los créditos de la Anses. En esta nueva versión aumentaron los montos máximos: los jubilados podían pedir hasta 80.000 pesos (antes eran 60.000), los titulares de asignaciones podían solicitar hasta 6.500 pesos por hijo (antes eran 5.000), y los pensionados podían pedir hasta 35.000 pesos (antes eran 30.000), siempre según el monto de la jubilación, pensión o asignación percibida. Y también aumentaron las tasas: pasaron a un rango de entre 32% y 39,5%, cuando antes iban de 29% a 36%. Lo único que se mantuvo fueron los plazos, de 24 a 60 cuotas.

Cuadro 1. Características de los créditos Anses por beneficiario (2018)

Prestación	Monto máximo	Cuotas	TNA	CFT
Asignación Universal por Hijo	Hasta 6.500 por hijo	24	39,5	43,12
Pensiones no Contributivas	Hasta 35.000	24-36	37 / 34	40,01 / 37,35
Pensión Universal por Adulto Mayor	Hasta 35.000	24-36	37 / 34	44,41 / 41,79
Sistema Único de Asignaciones Familiares	Hasta 6.500	24	39,5	43,12
Sistema Integrado Previsional Argentino	Hasta 80.000	24-48-60	37 / 33 / 32	44,41 / 41,08 / 40,13

Fuente: elaboración propia según datos de la Anses.

En abril de 2019, el gobierno nacional anunció un incremento en la cantidad de créditos de la Anses y en los montos. Es este sentido, también se incrementó el CFT.

Cuadro 2. Características de los créditos Anses por beneficiario (abril de 2019)

Prestación	Monto máximo	Cuotas	TNA	CFT
Asignación Universal por Hijo	Hasta 12.000 por hijo	24-36	48 / 43	54,14 / 48,91
Pensiones no Contributivas	Hasta 70.000	42-36-48-60	42 / 39 / 37 / 35,5	46,29 / 43,67 / 41,69 / 40,1
Pensión Universal por Adulto Mayor	Hasta 70.000	42-36-48-60	42 / 39 / 37 / 35,5	50,85 / 48,28 / 46,29 / 44,68
Sistema Integrado Previsional Argentino	Hasta 200.000	42-36-48-60	42 / 39 / 37 / 35,5	50,85 / 48,28 / 46,29 / 44,68

Fuente: elaboración propia según datos de la Anses.

La tasa de interés de los créditos resulta menor a la del mercado; sin embargo, resulta representativo que, entre noviembre de 2017 y enero de 2018 se haya modificado el CFT y la tasa de interés por encima de la inflación. Es decir, en términos reales, la Anses se encontró con una fuente de ganancias a través de las prestaciones que otorgaba. En otras palabras, quitó más recursos de la sociedad de los que depositó en un principio. Y como ya se ha explicado anteriormente, este negocio (ya estamos en condiciones de clasificarlo de esta forma) no representa ningún tipo de riesgo para la entidad pública.

Entonces, hay dos puntos de inflexión desde la asunción de Cambiemos con respecto a los créditos que se otorgaban. Por un lado, la extensión del Programa Argenta (bajo el nombre de Créditos Anses a partir de 2017) hacia los titulares de todas las prestaciones de la Anses (hasta entonces solo podían acceder al programa quienes percibían jubilaciones y pensiones). El otro momento decisivo fue la reconfiguración del crédito Argenta hacia los créditos de la Anses, los cuales fueron modificados desde los CFT hasta los montos otorgados y las empresas adheridas.

Reflexiones finales

A lo largo de este trabajo se han explicado las distintas concepciones existentes acerca de la inclusión financiera. Por un lado, existe una explicación hegemónica y apologética, la cual posiciona la inclusión financiera como solución lógica al problema de la exclusión y la pobreza, que se definen por la carencia del acceso a las herramientas financieras. Como se explicó, esta perspectiva no hace más que garantizar las condiciones para la especulación y la expansión financiera y, por el contrario, no resuelve los problemas referidos a la pobreza y la exclusión, sino que crea sujetos endeudados.

Pero hay otra mirada, no difundida aún, que observa de manera crítica el discurso de la inclusión financiera. En primer lugar, hay una crítica a la concepción del problema, ya que la pobreza es un problema más grave y de mayor envergadura que el mero hecho de no acceder a las herramientas financieras. En segundo lugar, la inclusión financiera (tratada de esta manera) es un eufemismo para tratar un problema concreto, ya que no es más que la continuación y la profundización de las microfinanzas que han fracasado en la

década de 1990. Por último, este discurso legitima y pone a disposición de los organismos multilaterales de crédito la renta de los sectores excluidos de la economía.

Se explicó que durante el período del gobierno de Cambiemos se intentó solventar el déficit de políticas sociales con créditos para los sectores excluidos de la sociedad (CESO, 2017). El Gobierno extendió los créditos Argenta otorgados por la Anses a los titulares de prestaciones de este organismo, como la AUH, las PNC y el salario familiar. Además amplió el programa crediticio más allá de los jubilados y los pensionados.

Si bien públicamente se expresaba que era una medida para resolver los problemas de la creciente pobreza (ídem), en realidad, como se demostró, era un negocio que consistía en quitar recursos de la sociedad, ya que no representaba ningún riesgo para la institución generar esos préstamos, puesto que los pagos se debitaban automáticamente. Era imposible que hubiera impagos porque se estableció que a quienes solicitaban los préstamos se les debitaría la cuota automáticamente de sus cuentas.

Este punto amerita dar una discusión acerca del rol del Estado. En el caso analizado, se trata de un Estado que posee características empresariales, que pregona la economía ortodoxa y que debe tener superávit fiscal en sus cuentas (lo cual se asemeja a la maximización de las ganancias). Pero lo que termina sucediendo es que ese Estado le quita más recursos a la sociedad en vez de aumentárselos. Y el caso de los créditos de la Anses echa por tierra la causalidad ortodoxa de las cuentas del Estado, ya que se verifica que lo primero que se hizo fue gastar (lo que hace siempre un Estado es inyectar su moneda soberana) y luego recaudar. Entonces, ¿cuál es el rol del Estado en una sociedad? ¿El Estado debe maximizar sus ingresos a costa de los ingresos de la sociedad? A los efectos del presente artículo, solo se manifestará que, generalmente, el déficit fiscal es el estado en el que se encuentran las cuentas públicas, pero no todos los déficits fiscales son iguales, ya que (en términos de moneda local) no es lo mismo tener déficit fiscal en un período por la mejora de infraestructura, lo que generaría valor agregado en el corto y el mediano plazo (universidades, hospitales, satélites, etcétera), que el déficit fiscal explicado básicamente por intereses de deuda pública.

Estas reflexiones están en línea con las de Wilkis, quien recupera la noción de *financieriación de la vida cotidiana* de las personas, la cual establece que la extensión del mercado del crédito al consumo redefine las prácticas, los vínculos sociales, los saberes, las identidades y los valores de las personas (2014). En este sentido, es relevante la percepción subjetiva de aquella persona que se siente incluida en una sociedad que siempre la excluyó, pero debe llamar la atención que el desarrollo de esta subjetividad sea por tener una tarjeta con su nombre y apellido y con la cual pueda consumir. Más aún, tener que endeudarse para poder mantener sus niveles de consumo, dada la caída del poder adquisitivo. Por otro lado, las críticas del presente trabajo no van en ese sentido, sino en el de manifestar que lo que se hace a través de la inclusión financiera (por la manera en que se la ejecuta) es poner a disposición del mercado crediticio las rentas de las personas que no estaban incluidas en el sistema.

Referencias bibliográficas

- Allami, C. y Cibils, A. (2017). “Financiarización en la periferia latinoamericana. Deuda, *commodities* y acumulación de reservas”, en *Revista Estado y Políticas Públicas*, n° 8, mayo-septiembre, pp. 81-101. Disponible en: repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/12464/1/RFLACSO-EPP8-5-Allami-Cibils.pdf.
- Anses (2020). “Créditos Anses para Asignación Universal por Hijo”. Disponible en: anses.gob.ar/creditos-anses-para-asignacion-universal-por-hijo.
- Banco Mundial (2018). “La inclusión financiera es un factor clave para reducir la pobreza e impulsar la prosperidad”. Disponible en: bancomundial.org/es/topic/financialinclusion/overview.
- Bauman, Z. (2007). *Vida de consumo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- BBVA (2014). “Determinantes de la inclusión financiera en México a partir de la ENIF 2012”. Documento de Trabajo N° 14/14.
- (2013). “Determinantes de la inclusión financiera en Perú”. Documento de Trabajo N° 13/31.
- BCRA (2019). “El BCRA publica el primer Informe de Inclusión Financiera”. Disponible en: bcra.gob.ar/Noticias/Inf-inclusion-financiera-201901.asp.
- (2018). “Medidas para favorecer la inclusión financiera”. Disponible en: bcra.gov.ar/Noticias/Medidas_favorecer_inclusion_financiera.asp.
- Cano, C.; Esguerra, M.; García, N.; Rueda, L. y Velasco, A. (2014). “Inclusión financiera en Colombia. Banco de la República”. Disponible en: banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem_357.pdf.
- Castellanos Pascacio, S. y Torán Flores, M. (2011). “Avanza el pago electrónico de programas sociales en América Latina y el Caribe”, en *Observatorio bancario*. BBVA Research. Servicio de estudios económicos del grupo BBVA. Disponible en: bbvaresearch.com/wp-content/uploads/mult/111223_ObserBancaMexico_119_tcm346-283162.pdf.
- Cena, R. (2016). “Programas de transferencias condicionadas de ingresos: hacia una problematización teórica a partir del caso latinoamericano”, en De Sena, A. (dir.), *Del ingreso universal a las transferencias condicionadas, itinerarios sinuosos*. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora, pp. 115-138.
- CEPA (2018). “La extensión de los Créditos Argenta: tu propia plata, pero con intereses”. Disponible en: centrocepa.com.ar/informes/42-la-extension-de-los-creditos-argenta-tu-propia-plata-pero-con-intereses.
- CESO (2017). “La economía argentina. Resumen de coyuntura”. Disponible en: ceso.com.ar/sites/www.ceso.com.ar/files/informe_economico_mensual_nro_vii_-_julio_2018_-_completo.pdf.
- Chahbenderian, F. (2018). “Créditos y transferencias. Una reflexión en torno a la expansión del consumo en América Latina”, en *Revista Novos Rumos Sociológicos*, vol. 5, n° 8, agosto-diciembre.
- De Sena, A.; Cena, R. y Dettano, A. (2018). “Entre los programas de transferencias condicionadas de ingresos y las asignaciones familiares: disputas por los sentidos alrededor de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social”, en *Revista del CLAD. Reforma y democracia*, n° 72, octubre, pp. 233-264. Disponible en: [old.clad](https://old.clad.org).

- org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/072-octubre-2018/DeSena-Cena-Dettano.pdf.
- Fine, B. (2012). “Financialization and social policy”, en Utting, P. *et al.* (eds.), *The Global Crisis and Transformative Social Change*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Gago, V. y Mezzadra, S. (2015). “Para una crítica de las operaciones extractivas del capital”, en revista *Nueva Sociedad*, n° 255, enero-febrero, pp. 38-52. Disponible en: nuso.org/media/articles/downloads/4091_1.pdf.
- Lapavistas, C. (2009). *El capitalismo financiarizado. Expansión y crisis*. Madrid: Maia Ediciones.
- Lavinas, L. (2018). “The collateralization of social policy under financialized capitalism”, en *Development and Change*, vol. 49, issue 2, marzo, pp. 502-517.
- Mader, P. (2017). “Contesting financial inclusion”, en *Development and Change*, vol. 49, issue 2, marzo, pp. 461-483.
- (2013). “Explaining and quantifying the extractive success of financial systems. Microfinance and the financialization of poverty”, en *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, pp. 13-28.
- ONU (2015). “Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030”. Disponible en: un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible.
- Sordini, M. y Chahbenderian, F. (2019). “Políticas sociales y modalidades de endeudamiento en Argentina”. Disponible en: cdsa.academica.org/000-023/467.pdf.
- Tejerina, L. y Pisano, V. (2016). “Programas de transferencias monetarias condicionadas e inclusión financiera”. Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Programas-de-transferencias-monetarias-condicionadas-e-inclusi%C3%B3n-financiera.pdf>.
- Wilkis, A. (2014). “Sociología del crédito y economía de las clases populares”, en *Revista Mexicana de Sociología*, pp. 225-252. Disponible en: ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/35174/CONICET_Digital_Nro.a1563b37-5f90-4f0a-815c-0372d22ccbe4_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

