

La agenda de la inclusión financiera en las políticas públicas de la alianza Cambiemos (2015–2019)

The agenda of financial inclusion in the Cambiemos government public policies (2015-2019)

Tomás Nougués

Doctorando en Sociología.
Becario doctoral con lugar de trabajo en el Centro de Investigaciones Sociales (CIS) del Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) y CONICET.
tominougues@gmail.com

Resumen

El artículo estudia el viraje hacia la inclusión financiera de las políticas públicas durante la gestión de Cambiemos. Presenta un análisis del proceso de institucionalización de la agenda de inclusión financiera como un objetivo estratégico de gobierno, dando cuenta tanto de las medidas y políticas implementadas como de las transformaciones institucionales efectuadas. Reponiendo el marco general del viraje, el artículo indaga en las estrategias y planes transversales diseñados por el Gobierno Nacional y su rol en el alineamiento de las políticas sociales y asistenciales con la agenda de la inclusión financiera.

Palabras clave: inclusión financiera - políticas públicas - Cambiemos - Argentina - Estado

Abstract

The paper focuses on the shift towards financial inclusion of public policies during the Cambiemos government in Argentina. It develops an analysis of the institutionalization of the financial inclusion agenda as a strategic government goal giving an account of the policies and institutional transformations carried out to achieve it. The attention is given to the National Government's transversal

Fecha de recepción:

7.8.21

Fecha de aceptación:

16.11.21

strategies and planning and the role both played in the alignment of welfare policies with the financial inclusion agenda.

Key Words: *financial inclusion - public policies - Cambiemos government - Argentina - State*

Introducción

Desde sus comienzos en el PRO, la dirigencia que integró la plana mayor de la alianza Cambiemos¹ se presentó a sí misma como promotora de un “cambio cultural” en la gestión pública, basado en la transparencia y en la capacidad de gestión de una élite de funcionarios nutrida por CEOs y emprendedores (Canelo 2019). Cambiemos estructuró su discurso en oposición a la experiencia kirchnerista y basó su campaña electoral en una plataforma de gobierno sustentada en tres pilares: “pobreza cero”, “la lucha contra el narcotráfico” y “la unión de los argentinos”.² Asimismo, propuso un formato de representación fundado en el reconocimiento y jerarquización de los miembros de la élite empresarial y financiera por sobre las trayectorias de gestión pública (Quiroga y Juncos Castillo 2020).

El gobierno de la alianza Cambiemos impulsó cambios en la orientación de las políticas públicas. La nueva administración desarrolló un proyecto neoliberal que se alineó con la oleada de gobiernos conservadores que surgieron en América Latina luego del ciclo de gobiernos progresistas (Anria y Vommaro 2020). En esta línea, Cambiemos corrió el eje de las políticas públicas de la promoción del empleo y el mercado interno para intentar implementar programas de flexibilización y reducción del gasto público. Sin embargo buscó compatibilizar las medidas económicas de ajuste con una relativa continuidad de las políticas sociales heredadas dado que reconocía la necesidad de mantener una política activa hacia los sectores populares (Vommaro, Morresi y Belloti 2015). Desde el inicio de la campaña electoral, Mauricio Macri y sus candidatos repetían incansablemente que no eliminarían ningún programa social, sino que los mejorarían para que sirvieran como puente al mundo del trabajo. Asimismo, la legitimidad construida en torno a las políticas sociales durante el kirchnerismo y la movilización de actores con capacidad de bloqueo para sostener el esquema heredado, impusieron obstáculos severos los intentos de reforma del macrismo (Anria y Vommaro 2020). No obstante, la administración Cambiemos logró introducir cambios en la orientación de las políticas públicas. La literatura experta prestó especial atención a las marchas y contramarchas de aquellas reformas, abordándolas en clave comparativa. En materia de políticas sociales, los especialistas siguieron de cerca los cambios y continuidades de la matriz socio-asistencial macrista

respecto a la legada por la gestión kirchnerista (Arcidiácono y Bermúdez 2018a, 2018b; Hintze 2018; Hopp 2018; Muñoz 2019).

Con el fin de comprender determinados aspectos de las transformaciones de la política social del período es necesario situarse en el viraje de las políticas públicas hacia la agenda internacional de la inclusión financiera, cuyo alcance llegó hasta las políticas sociales y asistenciales. En el marco de este viraje general, las agencias encargadas de gestionar las políticas socio-asistenciales se posicionaron como actores claves del nuevo esquema y desempeñaron un rol central en el proceso de inclusión financiera de los sectores populares. Para ello, reformularon sus políticas con el objetivo explícito de fortalecer los vínculos entre la política asistencial y la inclusión financiera de sus destinatarios (Nougés 2020).

El objetivo de este artículo es estudiar el giro hacia la inclusión financiera de las políticas públicas durante la gestión de la alianza Cambiemos. Reponiendo el marco general del viraje, el artículo indaga en los elementos que permitieron alinear las políticas socio-asistenciales con el nuevo objetivo estratégico de gobierno. Para ello, se analizan las principales medidas y políticas que establecieron los lineamientos de la agenda de inclusión financiera nacional, al mismo tiempo que se reconstruyen los cambios en la arquitectura institucional adoptados para implementar la agenda en Argentina. La estrategia metodológica es cualitativa y exploratoria, basada en el análisis de normativas, diseños programáticos, documentos oficiales e informes de expertos que fueron combinados con entrevistas a funcionarios de las áreas involucradas en la implementación de las políticas de inclusión financiera.³

El artículo está organizado en cuatro apartados. El primero presenta las principales características de la agenda internacional de la inclusión financiera (IF). El segundo analiza su institucionalización como objetivo estratégico del gobierno argentino y desarrolla las principales dimensiones del giro. El tercer apartado introduce un análisis de la estrategia de IF diseñada por el gobierno nacional y rastrea sus múltiples efectos en distintas áreas de la política social. El cuarto apartado se concentra en el Plan Nacional de Educación Financiera, haciendo hincapié en los componentes orientados a los destinatarios de la política socio-asistencial. Finalmente, la conclusión despliega una reflexión sobre el proceso de institucionalización de la IF y plantea algunos efectos sobre las intervenciones sociales del Estado a tener en cuenta para futuros análisis.

La emergencia y consolidación de la agenda internacional de la inclusión financiera

La utilización de instrumentos financieros como herramientas de los programas de lucha contra la pobreza no es exclusiva del siglo XXI. Tiene sus raíces en las experiencias pioneras de Muhammad Yunus con la entrega de microcréditos para emprendedores rurales pobres de Bangladesh y la posterior creación del Banco Grameen.⁴ Desde su

irrupción, el microcrédito es un llamativo fenómeno que logró superar múltiples obstáculos y derribar prejuicios para constituirse en una suerte de sentido común de los modelos de desarrollo de finales del siglo pasado. Contra todo pronóstico, siguió una trayectoria exponencial que lo llevó a erigirse, primero, en una herramienta central de la lucha contra la pobreza⁵ y, luego, a consolidar un sistema microfinanciero que mueve billonarios flujos globales de capital (Mader, 2015). En esa meteórica trayectoria, el microcrédito pasó de ser una controvertida idea de un economista bangladesí a constituirse en una panacea del desarrollo a mediados de la década del noventa.

Las consecuencias de los programas de ajuste estructural promovidos por el Fondo Monetario Internacional en los años noventa impulsaron un cambio en las estrategias de lucha contra la pobreza. Las agencias de desarrollo, con el Banco Mundial a la cabeza, comprendieron que la pobreza de los países en vías de desarrollo era una problemática de largo plazo. Por eso, diseñaron estrategias focalizadas en los sectores más afectados por el ajuste y el desempleo a través de una acción conjunta entre las agencias de desarrollo, los gobiernos y las ONGs, que combinó programas de alivio de la pobreza, empoderamiento femenino y microcrédito (Weber 2002). En ese marco, los programas de microcrédito fueron criticados por desempeñar un rol de contención y despolitización del conflicto social desatado por el deterioro de las condiciones de vida producto de las políticas de ajuste neoliberal; incluso fueron acusados de empeorar la situación económica de los tomadores de microcrédito (Brigg 2001; Karim 2011; Roy 2010; Young 2010).

A inicios de los años 2000, el sector comenzó a manifestar nuevas tendencias que cambiaron su orientación. El foco exclusivo en el microcrédito como herramienta de promoción del emprendedorismo perdió protagonismo frente a la consolidación de las microfinanzas, un enfoque que promueve una amplia gama de servicios financieros, tales como el ahorro, los seguros y las transferencias de dinero.⁶ Así, no solo se incorporaron nuevos servicios a la oferta financiera para los estratos con menores ingresos, sino que se modificó la misión del sector. Las microfinanzas incorporan al microcrédito productivo como un canal de financiación del emprendedorismo, pero su objetivo central consiste en promover la participación en los mercados financieros como una forma de reducir la pobreza, esto es, a través de la inclusión financiera. El viraje hacia la nueva misión responde a diferentes factores, entre los que Mader y Sabrow (2015) destacan: 1) los cambios estructurales en la economía global, marcados por un proceso de financiarización en el cual los mercados financieros crecieron fuertemente y surgieron nuevas tecnologías financieras; 2) las falencias del microcrédito productivo como herramienta de lucha contra la pobreza y las crecientes voces críticas; 3) la consolidación de nuevos actores en el sector microfinanciero, como el Consultative Group to Assist the Poor (CGAP),⁷ que promueven nuevos estándares para la reducción de la pobreza.

Ahora bien, la inclusión financiera no nace de, ni es una agenda diseñada exclusivamente por, los grandes actores financieros. Por el contrario, en los últimos veinte años se

consolidó como una importante agenda de la política social que tiene sus raíces en una serie de debates producidos durante la década de 1990 tras la asunción del Partido Laborista al gobierno en el Reino Unido. El gobierno laborista diseñó estrategias para aumentar el acceso a los servicios y productos financieros de los ciudadanos, estableciendo la lucha contra la exclusión financiera como un eje de sus políticas sociales que se mantuvo, con altibajos, en el transcurso de los años (Prabhakar 2019). A nivel mundial, un conjunto de ONG internacionales del sector microfinanciero, tales como ACCION, Association for Social Advancement y, especialmente el CGAP, desempeñaron un papel central en la definición y difusión de la IF (Mader & Sabrow 2015). En este sentido, el informe anual que presentó el CGAP en 2002 dio cuenta del viraje hacia la IF (Mader 2016). En dicho reporte, se fundamentaba la importancia de los servicios financieros, más allá del microcrédito productivo, como herramientas de la lucha contra la pobreza:

Como todo el mundo, los pobres necesitan y utilizan servicios financieros todo el tiempo. Necesitan servicios financieros para aprovechar las oportunidades de negocios, invertir en reparaciones y mejoramiento del hogar y cubrir los gastos estacionales, tales como las cuotas escolares y las fiestas. Necesitan servicios financieros para prepararse para eventos del ciclo de vida, como la boda de una hija o la muerte de una abuela. Necesitan servicios financieros para hacer frente a emergencias como la muerte repentina de un asalariado del hogar o un monzón que causa estragos en su aldea
(CGAP, 2004: 2. Traducción propia)

Los casi tres billones de personas que carecen de acceso a servicios financieros hacen que la inclusión financiera se constituya, simultáneamente, como una meta de desarrollo y una oportunidad de negocios. Al convertir la falta de acceso en una necesidad, la agenda promueve modelos escalables de tecnología financiera que permitan alcanzar masivamente a los excluidos del servicio financiero (Schwittay 2011). En este sentido, la IF trata de aumentar la participación general de las personas en los mercados financieros, tanto de los que ya están insertos como, especialmente, de aquellos grupos que se hallan excluidos (Berry 2015). El modelo apunta a constituir, a través de una variedad de productos financieros, a los sectores más empobrecidos en sujetos fiscales, consumidores financieros e innovadores en prácticas económicas (Schwittay 2011). Para eso, se busca reducir la brecha en el acceso de los sectores populares a los sistemas financieros mediante la promoción de créditos, seguros, ahorros, cuentas, tarjetas bancarias y medios virtuales de pago, entre otros productos diseñados para los excluidos de los mercados financieros (Cull, Ehrbeck, & Holle, 2014).

Este enfoque se sustenta, según Chibba (2009), en cuatro pilares. El primero consiste en el sector privado que, tanto en su componente financiero-bancario como en el no

financiero, adoptaron la inclusión financiera dentro de sus estrategias de expansión y modelos de negocios (Gabor & Brooks 2017). El segundo pilar está compuesto por la educación financiera que se constituye como un factor necesario para acompañar el creciente ingreso al sistema financiero de sectores que no están necesariamente familiarizados con el uso de los productos y servicios (Hastings, Madrian & Skimmyhorn 2013). El tercero son las microfinanzas que se incorporaron como un elemento más de la amplia gama de estrategias financieras orientadas al desarrollo, dado que facilitan el acceso a servicios financieros de las poblaciones más excluidas (Ghosh 2012). El último pilar es el apoyo del sector público, que debe asegurar los marcos legislativos y regulatorios apropiados y promover estrategias, políticas y programas de IF (Chibba 2009).

El enfoque de la inclusión financiera combina los distintos elementos en una misión configurada por dos componentes (Mader & Sabrow 2015). Por un lado, se trata de integrar a los grupos de menores ingresos al sector microfinanciero a través de la oferta de servicios financieros adaptados a sus condiciones y necesidades. Los servicios ofrecidos -cuentas bancarias, préstamos, giros, seguros, etc.- son presentados como un acto de inclusión ya que permitirían a los hogares pobres cubrirse de riesgos sociales y satisfacer determinadas necesidades. Por el otro, consiste en integrar el sector microfinanciero a los sectores financieros nacionales y globales para garantizar un flujo de capitales que permita sostener y escalar una actividad microfinanciera comercialmente rentable. A su vez, la misión de la inclusión financiera busca conectarse con los valores de inclusión y justicia social. Dado que se considera a los hogares pobres capaces de ahorrar y consumir servicios financieros, se procura garantizar su derecho a acceder a los mercados financieros en iguales condiciones que el resto de la población. Así, la agenda se dota de un fuerte poder ideológico que hace depender la inclusión y la justicia social de la inclusión financiera (Mader & Sabrow, 2015).

La nueva agenda fue rápidamente reconocida, adoptada y promovida por los principales hacedores de políticas globales y nacionales. En plena crisis del sistema financiero internacional tras el estallido de la burbuja de las hipotecas sub-prime en 2008, el G20 comenzó a trabajar para diseñar y fomentar marcos regulatorios y políticas que fomenten los servicios financieros a través de una vinculación entre la innovación financiera y la reducción de la pobreza (Soederberg, 2014). En la cumbre de Pittsburg de 2009, el G20 adoptó la temática como uno de sus ejes principales y, para mediados del 2013, más de cincuenta cuerpos regulatorios y de diseño de políticas habían manifestado públicamente su compromiso de desarrollar estrategias de IF en sus propios países (Cull et al. 2014). El Banco Mundial abrazó la agenda y adaptó su estructura institucional para promoverla e implementarla, por ejemplo, creando grupos de investigación sobre la temática, elaborando el primer reporte global de inclusión financiera y desarrollando una unidad focalizada en la recolección y análisis de datos sobre acceso a servicios financieros, tanto de hogares como de empresas. El modelo también recibió, rápidamente, el apoyo de los financiadores internacionales,

los filántropos multimillonarios y de fundaciones de bancos y empresas que apoyaron y promovieron programas de IF alrededor del mundo (Chibba 2009).

De acuerdo con Mader (2017), se pueden identificar cuatro innovaciones generadas por el giro hacia la inclusión financiera: adopción de nuevas ideas, incorporación de prácticas y actores financieros novedosos, teorías del cambio social originales y una forma diferente de relacionarse con las finanzas. Primero, el cambio de orientación trajo consigo la introducción de nuevas ideas rectoras que maridaron las lógicas financieras con teorías contemporáneas sobre justicia social, permeando así el lenguaje de las estrategias de desarrollo y de los organismos internacionales. La Agenda de Desarrollo Sostenible, con su promoción del crecimiento inclusivo, es un claro exponente del entrelazamiento de las finanzas con las agendas de los organismos internacionales. Segundo, involucra la utilización de un conjunto novedoso de prácticas y la incorporación de nuevos actores al mercado financiero orientado a los pobres (Beck, Demirgüç-Kunt & Levine 2007). A diferencia de las microfinanzas, la inclusión financiera vuelve borrosas las fronteras entre los tipos de proveedores en cuanto continúa involucrando a las instituciones microfinancieras, ONGs y cooperativas, a la vez que agrega nuevos actores como los prestamistas diarios, grandes bancos comerciales y compañías de fintech. En tercer lugar, moviliza una teoría del cambio que difiere del minimalismo microcrediticio ya que no se centra en la potencia del microcrédito, sino que promueve nuevos mecanismos para generar una vinculación entre los pobres y las finanzas que excede la oferta microcrediticia clásica. Finalmente, implica un cambio cualitativo en la relación cotidiana con las finanzas que requiere de un proceso temporal de aprendizaje y dominio de las técnicas. La aparición de una pléthora de programas de educación financiera da cuenta de la necesidad de dominio técnico que conlleva la utilización de servicios financieros y la gestión del riesgo a ellos asociado.

A pesar de su rápida adopción como un objetivo estratégico de desarrollo, la agenda de la inclusión financiera fue blanco de fuertes críticas. En términos generales, sus detractores critican el diagnóstico fundamental que la sostiene, esto es, que la pobreza es un problema de falta de acceso a servicios financieros adecuados y, por lo tanto, se eliminaría garantizando la inclusión al complejo financiero-bancario (Bateman 2012; Berry 2015; Mader 2017). Por el contrario, las lecturas críticas de la agenda resaltan que su objetivo no consiste en eliminar la pobreza, sino en constituir a los sectores con menos ingresos en consumidores financieros. Para ello, se busca incorporar economías no financierizadas y colonizar nuevos territorios sociales que extienden el dominio de la valorización financiera, captando y capitalizando mayores porciones del ingreso de los sectores más empobrecidos (Mader 2015; Sassen 2014; Schwittay 2011; Soederberg 2014).

Asimismo, la IF fue acusada de ser una falsa agenda, esto es, una nueva etiqueta para renovar la golpeada imagen de las microfinanzas. Dado el escaso y poco demostrado impacto en la reducción de la pobreza, los críticos afirman que las microfinanzas desplazaron su

objetivo hacia una misión más abstracta y alcanzable, como lo es la inclusión al sistema financiero (Bateman & Chang 2012). Por otro lado, distintos autores señalan la centralidad adquirida por la inclusión financiera en los programas internacionales de desarrollo y alertan sobre la preferencia de los grandes actores internacionales por esta agenda en detrimento de la inversión en salud, educación e infraestructura (Bateman 2012; Blowfield & Dolan 2014; Lavinás 2017). En esta misma dirección, una vasta literatura ubica a la agenda de la IF en un proceso más amplio, caracterizado por la centralidad adquirida por las finanzas en diversos ámbitos, que se dio en llamar financierización (Mader, Mertens & van der Zwan, 2020; van der Zwan 2014). Los investigadores analizan el protagonismo obtenido por los actores e instrumentos financieros tanto en la provisión de bienestar como en las prácticas de la vida cotidiana (Chiapello & Knoll 2020; Dowling 2017; Knorr, Cetina & Preda 2006; Langley 2008; Leyshon & Thrift 2007).

Más allá del fervor exitista de sus defensores y las críticas demoleadoras de sus detractores (Prabhakar 2019), la consolidación de una agenda internacional de IF implicó cambios reales en los modelos globales de lucha contra la pobreza y el acceso al mundo de las finanzas. Los casi tres billones de excluidos del sistema financiero hacen que la IF se establezca como una agenda capaz de conjugar las metas de desarrollo con las oportunidades de negocio, inaugurando nuevos lazos entre las políticas públicas y las finanzas. Promovida e impulsada por gobiernos, organismos internacionales, agendas de desarrollo, ONGs internacionales y empresas, la agenda se consolidó como un objetivo estratégico de desarrollo para el cual se diseñaron estrategias, planes y políticas tendientes a incorporar al complejo financiero-bancario a los tradicionalmente excluidos: trabajadores informales, pobres, migrantes, adultos mayores, mujeres, entre otros. La agenda no solo se instaló fuertemente en regiones del mundo donde las microfinanzas tenían un importante desarrollo, como África o el Sudeste Asiático, sino que también ganó protagonismo en países de América Latina y el Caribe, entre ellos Argentina (Bueri, Schvarztein y Carballo 2019; Dabla-Norris et al. 2015; Ludueña 2020; Orazi, Martínez y Vigier 2019).

La inclusión financiera: un objetivo estratégico del gobierno de Cambiemos

Las iniciativas del primer año y medio de mandato de Cambiemos se orientaron a la regulación de aspectos del sistema financiero y bancario.⁸ La política económica de la alianza gobernante se orientó a la promoción de la especulación financiera y las actividades rentísticas en detrimento de la producción de bienes y servicios. Esto se llevó a cabo a través de la combinación de distintos instrumentos de política económica destinados a eliminar las restricciones en el acceso a las divisas, ajuste monetario y fiscal, liberar los mercados cambiarios y flexibilizar los mercados financieros (Lieutier, 2019; Santarcángelo, Wydler y Padín 2019). En este marco, los actores y mercados financieros, tanto locales como internacionales, se consolidaron como jugadores clave de las políticas económicas

del macrismo. El crecimiento de la industria financiera, la flexibilización de las regulaciones financieras y el aceleramiento del endeudamiento con acreedores públicos y privados –que derivó en la crisis del 2018 y el retorno al Fondo Monetario Internacional– eran presentadas por la retórica oficial como una reinserción exitosa en el mundo.

La administración de Cambiemos alineó sus políticas públicas con el nuevo paradigma pregonado por foros internacionales y organismos multilaterales, obteniendo el apoyo de la comunidad internacional para la confección de planes estratégicos con el objeto de promover la inclusión financiera en el país. A mediados de 2017 comenzó un proceso de institucionalización como objetivo estratégico que involucró a múltiples áreas de las políticas públicas, entre ellas las sociales y asistenciales (Nougés y Salerno en prensa). El establecimiento de la IF como principio transversal de las políticas públicas requirió de un activo y creativo trabajo estatal para ajustar su esquema de intervención a la nueva orientación. Para eso, se diseñó un amplio andamiaje institucional que implicó la creación de nuevas dependencias públicas, la sanción de normativas específicas y el desarrollo de políticas, planes y programas transversales a múltiples áreas de gobierno.

La complejidad de este esquema y la necesidad de articular las distintas líneas de acción requirieron de la producción de estrategias integrales y coordinadas, tales como la *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera* y el *Plan Nacional de Inclusión Financiera*. Su confección y supervisión quedaron a cargo de dos instancias centralizadas: el Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera y la Dirección Nacional de Inclusión Financiera, respectivamente. En estos documentos, a los que nos referiremos en breve, se expresó la visión del gobierno sobre el tema, se establecieron los objetivos estratégicos y se delinearon las líneas de acción. Es decir, sintetizaron el esquema de intervención diseñado y exhibieron la división del trabajo estatal necesaria para abordar la cuestión. Así, la IF pasó a formar parte de la plataforma política de la nueva administración que la promovió como un eje transversal de la intervención social del Estado. No solo se trató de una incorporación a la retórica oficial, sino que se instaló en la agenda de gobierno y se desarrollaron iniciativas que fueron diseñadas en estrecha cooperación con organismos internacionales como el Banco Mundial, Naciones Unidas y la Alianza para la Inclusión Financiera.

Para abordar las múltiples aristas del giro hacia la IF identificamos tres dimensiones. Las primeras dos, sintetizadas por Cardozo (2015), constan de una *dimensión conceptual* –relacionada con los significados y sentidos particulares que adquirió la política de la época– y una *dimensión estructural* –vinculada a las relaciones establecidas entre las instituciones encargadas de implementarla. La tercera, introducida por nosotros, es la *dimensión programática* concerniente a las transformaciones en los modelos de gestión y diseño de las políticas, planes y programas sociales. En conjunto, estas dimensiones constituyen las principales manifestaciones del giro; su análisis permite dar cuenta de sus múltiples implicancias.

a) Dimensión conceptual

La IF forma parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Agenda 2030⁹ y se encuentra extensamente definida por los organismos hegemónicos de la comunidad internacional (Chibba 2009). Los esfuerzos del gobierno argentino no se orientaron a elaborar definiciones originales; se enfocaron en presentar a la inclusión financiera como un ejemplo de lo que denominaba “volver al mundo”, es decir, la inserción de Argentina en las redes internacionales de flujo de saberes, políticas e inversiones.

El gobierno tomó distintas medidas para implementar la Agenda 2030 en esta materia en particular. En 2017 Argentina volvió a ser sede, después de 18 años, del principal encuentro internacional de las microfinanzas: el Foro Interamericano de la Microempresa (FOROMIC), organizado por el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo en conjunto con el Estado nacional. Este Foro convocó a los principales actores globales del sector microfinanciero, representantes de distintos gobiernos nacionales, organismos internacionales, financiadores y autoridades del gobierno nacional con competencia en temas financieros y productivos. Dentro de los ejes abordados en el encuentro, la inclusión financiera a través de medios digitales fue una de las temáticas centrales. En 2018, Argentina asumió la presidencia pro tempore del G20 y fue anfitriona del encuentro de los países miembros que se llevó a cabo en la Ciudad de Buenos Aires. En ese encuentro tuvo la posibilidad de exponer sus avances en materia de inclusión financiera y generar vínculos de cooperación para implementar nuevas medidas.

En línea con los criterios internacionales, el gobierno nacional impulsó normativas destinadas a establecer una definición oficial del tema, institucionalizarlo como componente de las políticas públicas y desarrollar líneas de acción. En términos generales, la IF se definió como un objetivo estratégico para el desarrollo social y el crecimiento económico del país en cuanto contribuiría a la reducción de la vulnerabilidad económica de los individuos y las empresas. En esta línea, se la entendió como la promoción del acceso y el uso universal de una oferta integral, responsable y sostenible de servicios financieros compuesta por el crédito, el ahorro, los seguros y los medios de pago digitales. Según esta visión, dichos servicios eran herramientas fundamentales de la política pública cuya función debería ser contribuir a la satisfacción de las necesidades socioeconómicas de individuos y empresas. Dado los desiguales niveles de acceso y conocimiento de la población, la inclusión financiera suponía la adecuación y/o generación de servicios transparentes, prácticos y focalizados en los distintos grupos poblacionales para garantizar su plena inclusión en el sistema financiero y bancario. Sin embargo, el imperativo de sostenibilidad significaba la consolidación de una oferta financiera que no dependiera de la asistencia pública¹⁰.

Por su parte, la sanción de la Ley de Financiamiento Productivo en 2018¹¹ fue un paso necesario para la institucionalización de la inclusión financiera. Se trató de la primera ley

nacional que incorporó a la IF como objeto normativo, dedicándole un capítulo propio al establecimiento de medidas a implementar en la materia. Si bien la ley apuntó a introducir reformas y flexibilizaciones en el mercado de valores a tono con la orientación política de Cambiemos, la normativa introdujo una serie de cambios, entre los cuales resulta pertinente destacar la modificación del artículo primero. Con su reformulación, se incluyó un inciso específico que incorporó a la IF como objetivo normativo (artículo 1, inciso h, “Propender a la inclusión financiera”). Además, el capítulo XIV de la ley se dedicó exclusivamente a establecer medidas a desarrollarse “en pos de fomentar una inclusión financiera integral que mejore las condiciones de vida de la población y promueva que todos los argentinos sean partícipes de los beneficios de la misma” (artículo 208). Entre las más relevantes, se dispuso la elaboración de una estrategia nacional de inclusión financiera (art. 208) y se delinearón sus principales componentes (art. 210). Asimismo, instituyó el Consejo de Coordinación de Inclusión Financiera para que la elaborara e implementase y le asignó, a tales fines, fondos presupuestarios propios (art. 214). En ese sentido, la ley de Financiamiento Productivo sentó las bases de la arquitectura institucional y del plan de acción en materia de inclusión financiera, dando el puntapié inicial para implementar dicha agenda en el país.

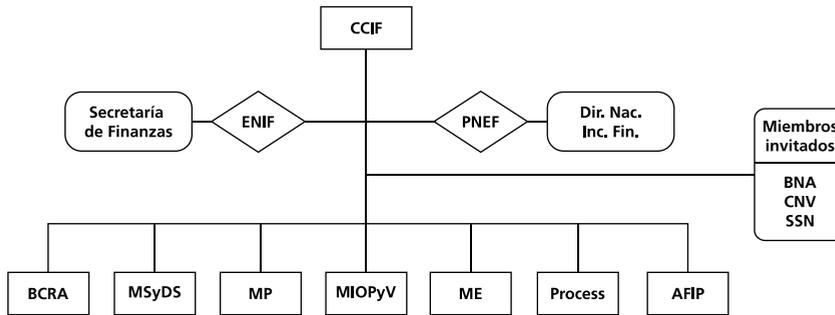
b) Dimensión estructural

La nueva orientación de las políticas públicas requirió la construcción de un complejo andamiaje institucional que combinó la creación de dependencias estatales con la reforma de la estructura y/o la orientación de agencias estatales previamente constituidas. En particular, se trabajó en la conformación de instancias centrales de coordinación con el fin de constituir equipos de trabajo capaces de dirigir iniciativas que incluyeron a numerosas instituciones públicas. En este sentido se generaron estructuras especializadas para la promoción de la IF. Dos de ellas destacan por el papel que desempeñaron: la Dirección Nacional de Inclusión Financiera y el Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera.

La Dirección Nacional de Inclusión Financiera fue creada en el entonces Ministerio de Finanzas de la Nación y tuvo a su cargo el diseño, supervisión e implementación de políticas universales de acceso a servicios bancarios y financieros, entre los cuales se destacaron la *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF)*¹² y el *Plan Nacional de Educación Financiera*.¹³ Si bien la Dirección participó activamente en el diseño de las nuevas políticas, su principal responsabilidad consistió en implementar el *Plan Nacional de Educación Financiera*. El Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera (CCIF) creado en julio 2017 y tuvo un rol protagónico. Su conformación marcó un hito ya que fue el primer organismo estatal del país creado específicamente para coordinar todas las políticas públicas del Estado Nacional en este campo. El CCIF se constituyó como un grupo de trabajo integrado por representantes de varios organismos públicos, presidido por la Secretaría de Finanzas del entonces Ministerio de Hacienda (ver figura 1). El CCIF incluyó representantes de los siguientes organismos: el Banco Central de la República Argentina (BCRA), el Ministerio de Salud y Desarrollo

Social (MSyDS), el Ministerio de Producción y Trabajo (MP), el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPyV), el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (ME), la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). Además, como miembros permanentes invitados, se convocó al Banco de la Nación Argentina (BNA), la Comisión Nacional de Valores (CNV), la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN) y la Secretaría de Modernización (SM).

Figura 1. Composición del Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera



Fuente: Elaboración propia con base en la *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera*.

El principal objetivo del Consejo consistió en coordinar y articular los esfuerzos y acciones interinstitucionales en materia del desarrollo de políticas públicas para la promoción de la IF. El Consejo fomentaba la oferta de servicios financieros integrales de acceso universal, es decir, sus acciones no se limitaron a la promoción del crédito, sino que también se impulsaron nuevos productos y servicios financieros vinculados al ahorro, los medios de pagos y los seguros. Con una frecuencia de reunión bimestral, el CCIF se encargó de evaluar la implementación de las medidas y de elaborar criterios para la planeación y ejecución de las políticas en los ámbitos de gobierno a nivel nacional, provincial y municipal.

Asimismo, tuvo a su cargo la producción de información, la promoción de investigaciones y la elaboración de informes sobre la inclusión financiera en el país. Una de sus principales acciones fue la elaboración de la primera estrategia nacional de IF.

c) Dimensión programática

La agenda de la inclusión financiera tuvo en Argentina un amplio alcance y se compuso de una multiplicidad de iniciativas implementadas por varias agencias estatales. Las acciones emprendidas se dirigieron tanto al sector bancario y financiero como a las políticas sociales y asistenciales, de modo que se generó un amplio espectro de intervenciones. La diversidad de actores convocados consolidó una amplia base de sustento

que reunió tanto a organismos públicos vinculados estrechamente con el complejo financiero-bancario (AFIP, BCRA, BNA, CNV) como a agencias relacionadas con distintas áreas de la política pública tales como la vivienda (MIOPyV), la educación (ME) y la política socio-asistencial (ANSES, MSyDS).

La agenda incluyó la producción de políticas, planes y programas novedosos cuyo diseño e implementación fueron realizados de forma directa y exclusiva por agencias específicamente designadas. Tal fue el caso de los dos planes más relevantes del periodo en esta materia: la *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera*, coordinada por la Secretaría de Finanzas, y el *Plan Nacional de Educación Financiera*, a cargo de la Dirección Nacional de Inclusión Financiera. Si bien fueron coordinadas por agencias específicas, ambas iniciativas involucraron a un amplio número de actores estatales y extra estatales. Los siguientes dos apartados las exploran en profundidad.

Asimismo, la agenda proveyó un marco general que promovió cambios en los modelos de intervención socio-asistencial de distintas agencias estatales. De este modo, las agencias alinearon sus esquemas de intervención con la nueva orientación de la política pública y desarrollaron programas vinculados a la IF en los ámbitos de su competencia. Estas agencias desarrollaron políticas innovadoras que se alinearon con la estrategia general del gobierno de Cambiemos, profundizando y acelerando la financierización de la política asistencial. Por ejemplo, la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social colaboró en el desarrollo de una pestaña nueva pestaña de la Central de Deudores del Banco Central, específica para tomadores de créditos de instituciones de microfinanzas y cooperativas y mutuales de crédito. La Comisión Nacional de Microcrédito confeccionó, en conjunto con la OIT, un proyecto de educación financiera denominado “Economía Familiar: herramientas para decidir mejor”.¹⁴ La ANSES incorporó a los destinatarios de pensiones no contributivas y asignaciones universales por hijo/a y embarazo a su programa de créditos, mientras que la Secretaría de Vivienda implementó un programa de microcrédito destinado a financiar la conexión a la red de gas natural de los hogares (Nougés 2020).

Hacia una estrategia nacional de inclusión financiera

La *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera* (ENIF), de 2019, es un documento fundamental para comprender el viraje de las políticas públicas. En ella se realizó un diagnóstico de situación, se explicitó la visión del gobierno y se trazaron criterios, objetivos y acciones a implementar de forma transversal por las agencias estatales durante el período de 2019-2023 durante el cual la Alianza Cambiemos aspiraba a ser reelecta. La confección de una estrategia integral, centralizada en el Poder Ejecutivo Nacional, demostró la decisión política del gobierno de impulsar cambios en la matriz de políticas públicas locales en la dirección marcada por las tendencias internacionales. En este sentido la *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera*

(ENIF), de 2019, es un documento fundamental para comprender el viraje de las políticas públicas. En ella se realizó un diagnóstico de situación, se explicitó la visión del gobierno y se trazaron criterios, objetivos y acciones a implementar de forma transversal por las agencias estatales durante el período de 2019-2023 durante el cual la Alianza Cambiemos aspiraba a ser reelecta. La confección de una estrategia integral, centralizada en el Poder Ejecutivo Nacional, demostró la decisión política del gobierno de impulsar cambios en la matriz de políticas públicas locales en la dirección marcada por las tendencias internacionales. En este sentido, la *ENIF* fue un resultado del rol activo que el país tomó en el escenario internacional y su compromiso con la implementación de las recetas políticas promovidas por foros internacionales como el G20 y por organismos multilaterales como el BID y la ONU. Asimismo, la *ENIF* estaba en sintonía con las políticas de liberalización y flexibilización promovidas por la alianza gobernante que privilegió a los mercados financieros por sobre las industrias. Las consecuencias de las políticas de flexibilización y liberalización se hicieron notorias con la crisis del 2018, marcada por la fuga de capitales, sucesivas mega devaluaciones y una fuerte restricción externa que culminó con el acuerdo stand-by más grande de la historia del Fondo Monetario Internacional, que dio un crédito a la Argentina por 50 mil millones de dólares (Cantamutto y Schorr 2018). En un marco de acelerado deterioro de la economía y las condiciones de vida de la población, la *ENIF* apuntó a dinamizar los mercados financieros a través de su modernización, la promoción de nuevos productos y servicios financieros y la inclusión de nuevos segmentos poblacionales al complejo financiero-bancario.

El proceso de confección de esta estrategia nacional permite comprender la trama de relaciones internacionales que sostuvo la agenda de la IF y brindó un fuerte respaldo a las acciones del gobierno nacional. La *ENIF* fue confeccionada conjuntamente por los organismos miembros del CCIF en consulta con una multiplicidad de actores de la comunidad internacional e instituciones locales. En lo que respecta al sector internacional, se obtuvo la cooperación de otros países de la región como Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay, que ya contaban con estrategias nacionales de IF, así como de organismos multilaterales y ONGs internacionales vinculadas a la temática, entre ellas: el Banco Mundial, el BID, la Asesora Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Inclusión Financiera para el Desarrollo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y la Alliance For Financial Inclusion. En cuanto a los actores locales, se consultó a una amplia variedad de instituciones pertenecientes al sector público, al sector privado, la academia y el tercer sector. Los actores públicos que participaron fueron bancos, el FONCAP¹⁵ y empresas estatales con servicios de corresponsalía. Del sector privado, se trabajó en conjunto con cámaras bancarias, entidades financieras no bancarias, compañías de medios de pago, corresponsalías no bancarias y empresas de información crediticia. Del tercer sector, se destacó la participación de la Red Argentina de Instituciones de Microcrédito (RADIM).

El diagnóstico sobre el que se elaboró la *ENIF* fue claro y contundente: la agenda de la inclusión financiera debía ser una prioridad del programa de gobierno, pero se

enfrentaba a un contexto desafiante. Primero, el sistema financiero tenía un alcance limitado y, más alarmante aún, una escasa penetración ya que el crédito representaba apenas el 15% del PIB al momento de elaborar la estrategia. Segundo, los avances logrados por la gestión macrista en el incremento de la cobertura bancaria eran considerables (para marzo de 2018, el 80% de los adultos poseía una cuenta bancaria con una tarjeta de débito asociada), pero la cantidad de puntos de acceso al sistema bancario eran insuficientes, especialmente en zonas de menor nivel socioeconómico. Tercero, a pesar de la alta cobertura, se registraba un bajo nivel de utilización de los servicios financieros, visible en el elevado flujo de efectivo circulante, el escaso acceso a créditos formales de hogares y empresas, y la cantidad de personas que desconocían ser titulares de cuentas bancarias (estimada en una cada tres). Finalmente, la población carecía de capacidades financieras sólidas ya que, si bien el 80% poseía conocimientos financieros básicos, solo una pequeña fracción conocía y manejaba alternativas financieras más sofisticadas.

El diagnóstico brindó una radiografía de la cuestión, destacando los avances logrados en los cuatro años anteriores. Al mismo tiempo señaló la necesidad de tomar cartas en el asunto ya que Argentina, en comparación a otros países de la región, se encontraba atrasada en materia de IF (Tuesta, Sorensen, Haring y Cámara 2015). El país carecía de un sistema de medición específico, a diferencia de países como Chile que llevaban años relevando información sobre las prácticas financieras de los hogares y monitoreando los niveles de inclusión financiera.¹⁶ Además, los indicadores disponibles corroboraban una amplia cobertura bancaria de la población impulsada por la bancarización de los titulares de transferencias monetarias y programas sociales, pero exhibían fuertes limitaciones en el uso de los servicios financieros. En pocas palabras, el hecho de poseer una cuenta bancaria no implicaba que los titulares utilizaran los servicios financieros asociados (Vigier, Orazi y Corzo 2017). Asimismo, Argentina carecía de políticas públicas específicas para afrontar integralmente la cuestión, en contraste países como Brasil (2012), Colombia (2014), México (2016) y Perú (2015), con estrategias de IF. En este escenario, la elaboración de la primera estrategia nacional era un paso necesario para abordar la cuestión en Argentina.

Frente a este escenario, la *ENIF* adoptó una visión amplia y alineada con la agenda global de desarrollo. Se definió a la inclusión financiera como el “acceso universal a una oferta integral de servicios financieros, que resulten útiles para satisfacer sus necesidades; y que, por lo tanto, se usen activamente y sean provistos de manera sostenible y responsable” (ENIF 2019:9). En esta línea, sus principales componentes se vincularon con a) el acceso de la población a los servicios financieros que, desde el punto de vista de la oferta, implica la disponibilidad de infraestructura financiera y puntos de acceso; b) el uso de los servicios financieros que, desde el punto de vista de la demanda, requiere lograr mayores niveles de alcance y profundidad, y; c) la calidad de los servicios financieros que implica tanto la protección al cliente como el potenciamiento de los conocimientos y capacidades financieras de los usuarios (ENIF 2019).

Para mejorar los niveles existentes en la materia, se definieron tres objetivos estratégicos: 1) completar y mejorar el acceso a cuentas de ahorro, crédito, medios de pago electrónicos y seguros; 2) potenciar el uso de cuentas, medios de pago electrónicos, y otros servicios financieros como portal de entrada al sistema financiero; y 3) mejorar las capacidades financieras de la población y la protección al usuario. A su vez, se estableció como objetivo transversal la inclusión de una perspectiva de género en el monitoreo de la estrategia y la promoción de la inclusión financiera de grupos específicos con mayor riesgo de exclusión. Se fijaron áreas prioritarias para la intervención del Estado, abarcando desde la promoción de medios de pago y correspondencias bancarias con alto desarrollo tecnológico hasta la promoción de la educación financiera de poblaciones específicas.

En este marco, se ejecutaron múltiples y heterogéneas iniciativas en distintas áreas y niveles de gobierno que involucraron a una multiplicidad de agencias estatales, emplearon una diversidad de programas y estuvieron dirigidas a diferentes grupos y sectores. En términos generales, se puede identificar dos grandes áreas de intervención. Se buscó modificar la regulación del complejo financiero-bancario a fin de facilitar la generación y acceso masivo a productos y servicios financieros, fundamentalmente a través del impulso de las nuevas tecnologías. Al mismo tiempo se desarrollaron políticas orientadas a aumentar la inclusión financiera de grupos poblacionales específicos, entre ellos los titulares de programas sociales y pensiones no contributivas. En este sentido, la adopción de la IF como objetivo estratégico excedió ampliamente el ámbito de la política social y se transversalizó como un principio rector de las políticas públicas del gobierno nacional.

En cuanto a la primera área, compuesta por el complejo financiero-bancario, una parte considerable de las acciones realizadas fueron llevadas adelante por organismos públicos como la Administración Federal de Ingresos Públicos, el Ministerio de Hacienda y el Banco Central, que tomaron medidas en materia de regulación fiscal, financiera y/o económica. Dentro de estas acciones, los miembros del CCIF destacaban la digitalización y tecnologización de la administración pública, la incorporación de tecnología financiera para la simplificación y digitalización de operaciones bancarias, la promoción de las emergentes empresas fintech¹⁷ y la popularización de medios de pagos, tanto de tarjetas de crédito y débito como de medios digitales más novedosos como las billeteras virtuales y los códigos QR. En tanto a la segunda, el repertorio de políticas se concentró en dos objetivos interrelacionados: brindar educación financiera e incrementar el acceso a servicios financieros, en especial el crédito. Ambas estuvieron dirigidas a grupos poblacionales específicos que tenían menores niveles de inclusión y educación financiera. Mientras algunas de ellas se enfocaron en los beneficiarios de la seguridad social, otras apuntaron a los estudiantes secundarios, jóvenes y titulares de programas sociales.

La Educación Financiera, una cuenta pendiente

El diagnóstico puso de relieve el bajo nivel de conocimiento y capacidades financieras de la población en general. Esta situación explicaba, en parte, el escaso uso del sistema financiero y el desconocimiento sobre los nuevos servicios financieros y medios de pago digitales. Para revertirla, se estimó necesario desarrollar acciones orientadas a la capacitación en el manejo de las finanzas personales y el uso de servicios financieros. Es decir, no solo se requería intervenir en el lado de la oferta (bancos y entidades financieras), sino que se debía trabajar activamente con el lado de la demanda, esto es, los usuarios de los servicios financieros. La amplitud de la temática y la variedad de la población objetivo requirió la elaboración de un plan estratégico centralizado, capaz de coordinar las diferentes iniciativas de las múltiples agencias estatales con competencia en la materia. Para ello, se elaboró el primer *Plan Nacional de Educación Financiera* (PNEF).

La educación financiera fue, entonces, establecida por el Gobierno Nacional como una necesidad de la población. A su vez, se identificaron grupos con niveles especialmente bajos de educación financiera, quienes conformaron el principal foco de atención. Dentro de estos, se incluyó a los sectores populares y, en particular, a los beneficiarios de la seguridad social y a los titulares de programas sociales. La definición de estos grupos como segmentos de la población objetivo del *PNEF* implicó la incorporación de los dos principales organismos a cargo de la gestión de la política socio-asistencial, esto es, la ANSES y el MDSN. Dichos organismos tomaron un rol activo en la implementación del *PNEF* y desarrollaron actividades vinculadas a las acciones estratégicas del Plan específicamente orientadas a los destinatarios de las políticas socio-asistenciales. Para captar las implicancias de la promoción de la educación financiera y las consecuencias de la identificación de los titulares de beneficios y programas sociales como principales destinatarios, es necesario analizar detenidamente el *PNEF*.

El *PNEF* fue una de las principales respuestas del Estado a la problemática de la IF orientada a la intervención en el lado de la demanda.¹⁸ Propendía la difusión de los conocimientos financieros necesarios para limitar los potenciales efectos adversos del acceso masivo a servicios financieros de personas sin experiencia previa. En este sentido, su objetivo consistía en: “mejorar las capacidades y conocimientos financieros de los individuos y empresas promoviendo el acceso y uso de servicios financieros en forma responsable” (PNEF pág. 5). El objetivo general de la iniciativa consistió en sistematizar, ordenar y orientar los esfuerzos de la administración pública en la materia. La elaboración de un plan centralizado resultaba importante ya que distintos organismos estatales habían desarrollado programas de educación financiera parciales y fragmentados que, muchas veces, se superponían. La educación financiera era una de las líneas estratégicas de acción establecidas por la *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera*; por lo tanto, el *PNEF* estaba plenamente alineado con la estrategia general del gobierno. El Plan fue

realizado en consulta con una multiplicidad de actores del sector público, privado y la comunidad internacional, habiéndose contado con mayor participación de las instituciones de microfinanzas. La coordinación estuvo a cargo de la DNIF.

Con el objeto de elaborar un plan capaz de abordar las múltiples aristas e integrar la diversidad de iniciativas estatales, el *PNEF* trazó ejes estratégicos para acompañar la inclusión de nuevos sectores al sistema financiero-bancario. Los objetivos del plan se direccionaron a la capacitación en la gestión de las finanzas personales, el incentivo de servicios financieros formales y medios de pago digitales y la promoción de estándares de protección al consumidor. En términos generales, las acciones estratégicas se estructuraron en dos direcciones, esto es, la difusión de información sobre servicios financieros y la capacitación en el manejo de los nuevos medios de pago y servicios digitales.

Respecto a la difusión, el Plan circuló información sobre la variedad de servicios financieros y bancarios para que los distintos grupos poblacionales incorporasen conocimientos sobre las formas correctas de uso y así evitar eventuales problemas y fraudes. La incorporación masiva de nuevos usuarios al sistema financiero-bancario implicaba la necesidad de familiarizarlos con el uso de los servicios, en especial cuando se trataba de servicios con altos niveles de digitalización. Para eso, sería necesario enseñar, por ejemplo, técnicas básicas de cálculo de tasas e intereses a fines de permitir la identificación de las fuentes de financiación más convenientes. Además, el *PNEF* promovió la educación en el uso de nuevos medios de pago y plataformas de servicios financieros digitales que superan las limitaciones de la banca tradicional a través del potencial de internet y los dispositivos móviles. El impulso de las billeteras virtuales, los medios de pago digitales, las plataformas de crédito online y los nuevos servicios de banca virtual fueron diseñados para formalizar y regular la oferta de servicios financieros que, en muchas ocasiones, se desarrollaban de manera informal y recurriendo a prácticas abusivas.

Frente a la heterogeneidad de la población objetivo, la DNIF adoptó una estrategia de segmentación en función de sus características particulares que debería generar mayor impacto a través de la personalización del contenido y la individualización de las trayectorias educativas. Los segmentos identificados fueron los jóvenes, titulares de planes sociales (sic), formadores del programa de la OIT, MIPyMEs, mujeres, adultos mayores y jubilados, operadores de ANSES, comunidades de baja densidad poblacional y emprendedores.¹⁹ Los beneficiarios de la seguridad social y los titulares de programas sociales fueron establecidos como un segmento particular para el cual se diseñaron programas específicos.

El *PNEF* propuso un abordaje multidimensional de la educación financiera ya que, por un lado, recogió las experiencias previas desarrolladas por distintos organismos públicos y, por el otro, diseñó líneas de acción diferenciadas por segmentos poblacionales. Un abordaje de este tipo requirió la coordinación de las acciones de una multiplicidad de

instituciones que desarrollaron programas específicos en función de sus metas institucionales y sus poblaciones objetivo (ver tabla 1).

Tabla 1. Programas de educación financiera, por organismo

Organismos	Programa	Capacitados
ME / BCRA / BNA	Aprendiendo a ahorrar	17.539
ME / BCRA / BNA	Habilidades Financieras para la vida	3.538
MSyDS / ANSES	Redes Hacemos Futuro	2.290
MSyDS / FONCAP	Formador de Formadores OIT	75
CNV	ON Simple	NS/NC
CNV	Educación financiera en escuelas CABA	12.500
ANSES / MSyDS	Beneficios ANSES	762
ANSES / MSyDS	Créditos ANSES	582
ANSES / MSyDS	El Estado en tu Barrio	709
INJUVE / BCRA / CNV	Somos Nosotras	580
SM/ BCRA/ BNA	Inclusión Financiera	981
BNA / INJUVE / MP	Feria Futuro	1.710
BNA / INJUVE / ASOCIACIÓN CIVIL DE TRASPORTE	Tu Compromiso transforma	253
BNA / SM	Mujeres + TICS	109
BNA / SM	BNA Conecta	298
ANSES	Atención al Público en UDAI	190
ANSES	Talleres en Centros de Jubilados	867

Fuente: Plan Nacional de Educación Financiera (2019:35).

En grandes rasgos, los organismos intervinientes en la ejecución de las líneas de acción del *PNEF* pueden clasificarse en tres tipos. Primero, organismos públicos estrechamente vinculados al complejo financiero-bancario tales como el Banco Central (BCRA), el Banco Nación de la Argentina (BNA) y la Comisión Nacional de Valores (CNV). Segundo, los Ministerios y dependencias nacionales vinculadas con la regulación del sistema económico y financiero, tales como el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Finanzas²⁰ y sus correspondientes secretarías. Por último, las agencias estatales encargadas de implementar las políticas de seguridad social y asistencia pública, como el ANSES y el MDSN con sus organismos descentralizados, por ejemplo, el Instituto Nacional de Juventud (INJUVE) y la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI).

Al momento de la elaboración del documento, la DNIF registró 171.852 capacitaciones realizadas a nivel federal, brindadas por los diferentes organismos estatales (PNEF 2019:35). La Tabla 1 muestra la diversidad de programas y organismos ejecutores que implementaron los distintos programas, dando cuenta de la extensión, el alcance y la relevancia que el PNIEF adquirió dentro de las políticas públicas del período.

Consideraciones finales

El establecimiento de la inclusión financiera como objetivo estratégico de gobierno requirió el alineamiento de las políticas públicas nacionales con la agenda global de desarrollo, la cual fomenta nuevas alianzas entre el sector público, el privado y el tercer sector. La inclusión de los sectores populares a los mercados financieros se constituyó como un objetivo central para el desarrollo sostenible y, en consecuencia, se promovió un amplio abanico de productos y servicios financieros que fueron acompañados por una cuantiosa oferta de programas de educación financiera. En consonancia, el nuevo paradigma internacional de bienestar recomienda la utilización de instrumentos financieros como herramienta de las políticas, promueve el acceso a los servicios financieros y fomenta el fortalecimiento de las capacidades financieras.

En Argentina, el viraje de las políticas públicas hacia la IF se efectuó mediante una serie de medidas que, inicialmente, parecieron secundarias, pero terminaron propulsando transformaciones considerables. El cambio en la orientación de las políticas públicas no fue una simple adopción retórica de la agenda internacional, sino que implicó cambios de tercer orden dado que se produjeron modificaciones en los principios, objetivos e instrumentos de las políticas (Hall 1993). El alcance de las transformaciones se constata tanto en la proliferación de estrategias, políticas, planes y programas destinados a promover la inclusión financiera, como en los cambios en la arquitectura institucional efectuados para implementar dicha agenda. La confección e implementación de la *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera* y el *Plan Nacional de Educación Financiera* fueron acompañados por la sanción de leyes específicas y la creación de instancias institucionales especialmente abocadas a la cuestión.

Las primeras acciones se concentraron en el complejo financiero-bancario, introduciendo nuevas regulaciones y flexibilizaciones. Luego, se amplió notoriamente el campo de acción y se diseñaron políticas para aumentar la inclusión financiera de la población en general, pero haciendo hincapié en aquellos grupos con mayores niveles de exclusión financiera. Así, las agencias encargadas de gestionar la política socio-asistencial se consolidaron como actores claves debido a su capacidad para promover la inclusión financiera de los sectores populares. Para ello, las agencias reformularon y reorientaron sus esquemas de intervención y, a su vez, implementaron medidas novedosas. En coordinación con otras dependencias, las agencias socio-asistenciales operaron para incrementar y mejorar

las condiciones de acceso al sistema financiero-bancario de los sectores populares y, sobre todo, de los beneficiarios de la seguridad social y los titulares de programas sociales.

En esta línea, las medidas tomadas apuntaron a universalizar la bancarización, fomentar el acceso a servicios financieros formales en detrimento de los informales y a promover la educación financiera a fines de mejorar las finanzas personales y evitar prácticas abusivas y fraudulentas. Asimismo, las agencias socio-asistenciales ganaron protagonismo en la implementación de las políticas de educación financiera, incorporándose a un área de intervención en la que no tenían participación previamente. Debido al amplio alcance de su cobertura e inserción territorial, la ANSES, el Ministerio de Desarrollo Social y la CONAMI desarrollaron programas de educación financiera para acompañar el acceso de sus destinatarios al mercado financiero con talleres de planificación de la economía familiar, manejo de técnicas financieras básicas y concientización sobre prácticas abusivas y fraudulentas y, a su vez, mejorar la gestión de sus finanzas personales.

La inclusión financiera se estableció como un nuevo objetivo estratégico ya que el mejoramiento de las condiciones de acceso al sistema financiero-bancario formal fue establecido como un factor fundamental de la estrategia gubernamental para lograr la plena inclusión de los sectores vulnerables, tanto en su aspecto social como en el financiero. En este sentido, operó, al mismo tiempo, como un objetivo y un medio de la política socio-asistencial. Por un lado, el acceso a más y mejores servicios financieros, bancarios y medios de pago, fue presentado por los hacedores de política como un derecho que debía extenderse y garantizarse a los sectores populares. Por el otro, el fortalecimiento de las capacidades financieras, el dominio de los instrumentos y el acceso a una oferta sostenible de crédito fueron entendidos como medios fundamentales para romper con la reproducción de la pobreza. En conjunto, estos desplazamientos moldearon una fisionomía más compleja de la cara socio-asistencial del Estado de forma tal que, a las políticas sociales y asistenciales clásicas, se le sumó una creciente variedad de políticas, planes y programas orientados a la inclusión financiera de los sectores populares.

Más allá de los objetivos declarados por la estrategia oficial, las políticas de inclusión financiera también desempeñaron un rol importante en la contención del deterioro de las condiciones de vida tras la crisis desatada en 2018. Particularmente, el acceso a préstamos personales a tasas accesibles para los sectores populares cobró creciente relevancia en la estrategia gubernamental. El Estado Nacional promovió el acceso al crédito a tasas competitivas para sectores excluidos del mercado financiero formal, por ejemplo, a través del programa Créditos ANSES (Nougés 2020).²¹ De esta forma, el gobierno de Cambiemos inyectó dinero en los sectores más golpeados por la crisis y buscó compensar la pronunciada caída del poder adquisitivo de las prestaciones sociales (Ludueña 2020). Si bien los préstamos estaban formalmente orientados a promover el acceso a bienes durables que mejoraran la calidad de vida, existe evidencia de que el dinero desembolsado fue ampliamente utilizado para acceder a bienes y servicios básicos. En el

marco del agravamiento de la crisis socioeconómica y la fuerte caída del consumo por la escalada inflacionaria y la mega devaluación acontecidas durante el 2019, el dinero de los préstamos también fue utilizado por los hogares para cubrir gastos corrientes como alimentos, vivienda, medicamentos, impuestos o servicios.²²

Asimismo, la consolidación de la agenda de la inclusión financiera contribuyó la intensificación de la financierización de las políticas públicas. El establecimiento de la inclusión financiera como objetivo estratégico excedió ampliamente las fronteras del complejo financiero-bancario, generando una intensificación de la imbricación mutua entre el mundo de las finanzas y las políticas socio-asistenciales. El discurso oficial remarca la dimensión inclusiva de la agenda pero oculta los instrumentos que la hacen operativa. En este proceso, la combinación entre inclusión social y finanzas genera una flexibilización de los derechos sociales, consolidando los instrumentos financieros como herramientas centrales de la intervención socio-asistencial del Estado. El surgimiento de nuevas políticas socio-asistenciales orientadas a la inclusión y educación financiera de los sectores populares –que en otros trabajos analizamos como “políticas sociales de endeudamiento” (Nougués 2020)–, se sustentan en la agenda de la inclusión financiera. Las consecuencias de este proceso, tanto para la matriz socio-asistencial como para los destinatarios, requieren de mayores investigaciones que aborden sus múltiples dimensiones.

¹ Mauricio Macri ejerció la presidencia del país entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019. Anteriormente, desempeñó la jefatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por dos mandatos consecutivos. Macri es miembro del partido Propuesta Republicana (PRO), el cual lideró la conformación de la Alianza Cambiemos, integrada entre otras fuerzas políticas por la Unión Cívica Radical.

² <https://www.telam.com.ar/notas/201512/129578-macri-michetti-jura-presidente-vice-asamblea-legislativa.html>

³ El artículo presenta resultados de mi tesis doctoral, abocada a reconstruir el proceso de financiarización de la política socio-asistencial de Argentina desde la recuperación de la democracia hasta el final del mandato de Macri. La tesis, presentada para optar por el título de Doctor en Sociología de la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín, se titula: “Entre la deuda y la inclusión. Un análisis de la financiarización de la política asistencial de Argentina (1983-2019)”. El capítulo IV está dedicado al estudio de las políticas sociales de la gestión Cambiemos bajo el prisma de la financiarización.

⁴ El origen y la filiación histórica de las microfinanzas es un tema ampliamente debatido. De acuerdo con Mader (2015), se pueden identificar dos grandes posturas. Por un lado, se encuentran los relatos sobre-historizados que remontan las raíces de las microfinanzas a experiencias del siglo XVIII. Por el otro, los relatos sub-historizados que identifican a Yunus como pionero y difusor de las microfinanzas. Más allá de estas discusiones, las microfinanzas, tal como lo conocemos hoy, tuvieron su puntapié inicial a mediados de la década del setenta en Bangladesh con las experiencias pioneras del economista bangladésí Muhammad Yunus y su equipo. Luego, fueron mutando por el accionar de los organismos internacionales, las agencias de desarrollo y los grandes filántropos, que generaron un mercado microfinanciero global.

⁵ Una de las particularidades más destacadas de las microfinanzas es que implicaron una inversión de la dirección del flujo de conocimiento y producción propia del diseño internacional de políticas públicas. Surgidas en Bangladesh, viajaron de la periferia de uno de los países más pobres del Sur Global al centro del poder político y financiero del Norte Global (Roy 2010)

⁶ A lo largo de la primera década del siglo XXI, el término “microcrédito” fue ampliamente reemplazado por el de “microfinanzas”, acuñado para designar el nuevo enfoque de oferta de servicios financieros a los sectores de menores ingresos (Mader & Sabrow 2015).

⁷ El CGAP es un consorcio global que, actualmente, reúne a más de 30 organizaciones líderes del campo de la inclusión financiera. Es, simultáneamente, un think-tank global y un consorcio de donantes que tiene su sede en el ámbito del Banco Mundial. Para más información sobre su visión y misión, ver: <https://www.cgap.org/about>.

⁸ Ver la línea de tiempo desarrollada en la *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera* (disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estrategia-nacional-inclusion-financiera.pdf>)

⁹ La Agenda para el Desarrollo Sostenible incorpora el incremento y la mejora en el acceso a los servicios financieros en al menos 5 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible del 2030. En este sentido, la inclusión financiera es una herramienta central de la lucha contra la pobreza, pero también es promovida como medio para cumplimentar con otros objetivos de desarrollo social y económico, lo cual la sitúa como un objetivo y un instrumento transversal a la agenda global de desarrollo.

¹⁰ *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera* (2019). Ministerio de Hacienda, Presidencia de la Nación, Argentina.

¹¹ Ley nacional 27.440. Boletín Oficial de la República Argentina, 5 de mayo de 2018.

¹² Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estrategia-nacional-inclusion-financiera.pdf>

¹³ Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/3.2_pnef-plan_nacional_de_educacion_financiera-vf.pdf

¹⁴ El programa contemplaba el dictado de talleres abiertos a la comunidad en los cuales se trabajaron temas vinculados al acceso y uso de los servicios financieros, la planificación de las finanzas personales, la promoción del ahorro y la protección de los consumidores.

¹⁵ El Fondo de Capital Social (FONCAP) es una sociedad anónima creada en 1997 conjuntamente por el Estado Nacional, ACCION Internacional y la Fundación Emprender. Su objetivo es brindar asistencia crediticia, técnica y capacitación a instituciones microfinancieras y microemprendedores (Crouzel 2009; López 2003).

¹⁶ El Banco Central de Chile implementa, desde el 2007, la Encuesta Financiera de los Hogares cuyo objetivo es la generación de información detallada sobre las prácticas financieras de los hogares. Su ejecución sostenida en el tiempo permite realizar análisis sobre temáticas financieras relevantes como la evolución del endeudamiento y las vulnerabilidades y riesgos financieros que enfrentan los hogares.

¹⁷ Fintech es un neologismo resultante de la unión de los términos finanzas (*finance*) y tecnología (*technology*) en inglés. Se refiere a una emergente y pujante industria compuesta por empresas que utilizan altos niveles de tecnología para ofrecer una amplia gama de servicios financieros a través de la telefonía móvil y plataformas digitales. Las Fintech tienen el potencial de brindar productos financieros novedosos y más baratos, ya que reducen costos de intermediación a través del uso de la tecnología (Thakor 2020).

¹⁸ El artículo 211 de Ley de Financiamiento Productivo estableció que la ENIF debía contemplar, indefectiblemente, la incorporación de programas de educación financiera mandatorios en las escuelas secundarias. Sin embargo, el *Plan Nacional de Educación Financiera* no se limitó al ámbito de la educación secundaria, sino que se dirigió a distintos targets poblacionales.

¹⁹ Para obtener un panorama general de los programas implementados por cada organismo en función de los segmentos poblacionales, ver la tabla de programas de educación financiera según población y productos por organismo, presentada en el Plan Nacional de Educación Financiera, p. 53.

²⁰ Al comienzo del mandato de Macri, el PEN sancionó un decreto de Ministerios que suprimió el entonces Ministerio de Economía y lo reemplazó por el Ministerio de Hacienda y Finanzas. En diciembre de 2016, el PEN separó ambas carteras, creando el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Finanzas. Este último fue disuelto en junio de 2018 y se volvió a unificar ambas carteras.

²¹ En el 2017, la ANSES introdujo una serie de modificaciones a su política de créditos a fines de ampliar su alcance y cubrir a una mayor diversidad de beneficiarios de la seguridad social. Para eso, se lanzó el programa Créditos ANSES que, además de los jubilados y pensionados, incorporó a titulares de pensiones no contributivas y de la asignación familiar y/o universal por hijo y embarazo. De acuerdo con los informes trimestrales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del período 2017-2019, la mayor parte del crecimiento de la cartera de préstamos de ANSES se explicó por el desembolso de créditos a los titulares de pensiones no contributivas y asignaciones universales por hijo/a y embarazo, quienes tuvieron un incremento intertrimestral de un 86% en el 2019.

²² De acuerdo a la “Encuesta nacional sobre el endeudamiento de los hogares argentinos” de octubre de 2019, el 64% de los hogares endeudados –incluidos los destinatarios de los créditos de ANSES– utilizó el dinero para cubrir gastos corrientes y un 20% lo empleó para saldar deudas anteriores. Disponible en: http://reyesfiladoro.com/pdf/ReyesFiladoro_Numeral8_Encuesta_Nac_Octubre_2019_Endeudamiento_Difusion.pdf

Referencias bibliográficas

Anria, Santiago y Gabriel Vommaro (2020) “En Argentina, un ‘giro a la derecha’ que no fue y el improbable regreso del peronismo de centro-izquierda”. *Más poder local*, 40, 6-10.

Arcidiácono, Pilar y Ángeles Bermúdez (2018a) “¿Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturales del cooperativismo bajo programas”. *Ciudadanías*, 2, 83-111.

Arcidiácono, Pilar y Ángeles Bermúdez (2018b) “Del ‘Ellas Hacen’ al ‘Hacemos Futuro’: Descolectivización como impronta de los programas sociales”. *Revista de Políticas Sociales*, 5(6), 65-72.

Bateman, Milford (2012) “No, Let’s not kid ourselves that financial inclusion will help the poor”. *The Guardian*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2012/may/08/financial-inclusion-poor-microfinance>

Bateman, Milford & Chang, Ha-Joon (2012) “Microfinance and the Illusion of Development: From Hubris to Nemesis in Thirty Years”. *World Economic Review*, 1, 13-36.

Beck, Thorsten, Arlic Demirgüç-Kunt & Ross Levine (2007) “Finance, inequality and the poor”. *Journal of Economic Growth*, 12(1), 27-49.

Berry, Craig (2015) “Citizenship in a financialised society: Financial inclusion and the state before and after the crash”. *Policy and Politics*, 43(4), 509-525.

Blowfield, Michael & Catherine S. Dolan (2014) “Business as a development agent: evidence of possibility and improbability”. *Third World Quarterly*, 35(1), 22-42.

Brigg, Morgan (2001) “Empowering NGOs: The Microcredit Movement through Foucault’s Notion of Dispositif”. *Alternatives*, 26(3), 233-258.

Bueri, Lodi, Diana E. Schvarztein e Ignacio Esteban Carballo (2019) “Retos de las microfinanzas en Argentina: nueva evidencia empírica en base a encuestas al sector nacional”. *Ensayos de política económica*, 3, 131-169.

Canelo, Paula (2019) *¿Cambiamos? La batalla cultural por el sentido común de los argentinos*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Cantamutto, Francisco y Martín Schorr (2018) “«El mejor equipo de los últimos 50 años». Notas sobre la actual crisis financiera en Argentina”, *Nueva Sociedad*, Mayo. Disponible en: <https://www.nuso.org/articulo/el-mejor-equipo-de-los-ultimos-cincuenta-anos/>

Cardozo, Lucas G. (2015) “Políticas socioproductivas en Argentina de post-crisis: ¿las políticas de economía social como articuladoras a escala regional?” *Cardinalis*, 3(4), 14-39.

Chiapello, Eve & Lisa Knoll (2020) “Social Finance and Impact Investing. Governing Welfare in the Era of Financialization”. *Historical Social Research*, 45(3), 7-30.

Chibba, Michael (2009) “Financial inclusion, poverty reduction and the millennium development goals”. *European Journal of Development Research*, 21, 213-230.

Crouzel, Roberto H. (2009) *¿Por qué las microfinanzas no se desarrollan con más éxito en Argentina?* Recuperado de <http://www.portalmicrofinanzas.org/p/site/s//template.rc/1.9.40520>

Cull, Robert., Tilman Ehrbeck & Nina Holle (2014) “Financial inclusion and development: Recent impact evidence”. *Focus Note*, 92, 1-12.

Dabla-Norris, Era., Yixi Deng, Anna Ivanova, Isabella Karpowicz, Filiz Unsal, Eva VanLeemput & Joyce Wong (2015) “Financial Inclusion: Zooming in on Latin America”. *IMF Working Papers*, 15(206), 1-34.

Dowling, Emma (2017) “In the wake of austerity: social impact bonds and the financialisation of the welfare state in Britain”. *New Political Economy*, 22(3), 294-310.

Gabor, Daniela & Sadri Brooks (2017) “The digital revolution in financial inclusion: international development in the fintech era”. *New Political Economy*, 22(4), 423-436.

Gago, Verónica y Sandra Mezzadra (2015) “Para una crítica de las operaciones extractivas del capital. Patrón de acumulación y luchas sociales en el tiempo de la financiarización”. *Nueva Sociedad*, 255, 38-52.

Ghosh, Jayati (2012) “Microfinance and the challenge of financial inclusion for development”. *Annual Conference of The Central Bank of Argentina*, 37, 1-17.

Hall, Peter A. (1993) “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.

Hastings, Justine S., Brigitte C. Madrian & William L. Skimmyhorn (2013) “Financial literacy, financial education, and economic outcome”. *Annual Review of Economics*, 5, 347-373.

Hintze, Susana (2018) “Políticas, asociatividad y autogestión en la Argentina post 2015. El punto de vista de los sujetos”. *Otra Economía*, 2(20), 136-155.

Hopp, Malena V. (2018) “De la promoción del trabajo cooperativo al salario social complementario. Transformaciones en la transferencia de ingresos por trabajo en la Argentina”. *Revista Ciudadanías*, 2, 113-142.

Karim, Lamia (2011) “*Microfinance and its Discontents. Women in Debt in Bangladesh*”. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Knorr Cetina, Karin & Alex Preda (2006) *The Sociology of Financial Markets*. Oxford: Oxford University Press.

Langley, Paul (2008) *The Everyday Life of Global Finance*. Oxford University Press.

Lavinas, Lena (2017) *The Takeover of Social Policy by Financialization: The Brazilian Paradox*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Leyshon, Andrew & Nigel Thrift (2007) “The Capitalization of Almost Everything: The Future of Finance and Capitalism”. *Theory, Culture & Society*, 24(8), 97-115.

Lieutier, Ariel (2019) “La economía de Cambiemos: un balance crítico”. En J. Tang (Ed.), *Forjando el futuro. Reporte sobre el desarrollo social y económico de Argentina 2017-2018*. Buenos Aires: Fundación Germán Abdala: 78-102.

López, Beatriz (2003) “Políticas sociales comparadas. El caso argentino”. *Cuadernos CEPAS*, 13, 1-46.

Ludueña, Arnaldo (2020) “Las controversias en torno al discurso de la inclusión financiera”. *Márgenes*, 6, 65-79.

Mader, Philip (2015) *The Political Economy of Microfinance. Financialising Poverty*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Mader, Philip (2016) “Microfinance and Financial Inclusion”. En D. Brady & L. Burton (eds.), *The Oxford Handbook on the Social Science of Poverty*. Oxford: Oxford University Press: 843-865.

Mader, Philip (2017) “Contesting Financial Inclusion”. *Development and Change*, 49(2), 461-483.

Mader, Philip, Daniel Mertens & Natascha van der Zwan (2020) “Financialization: An Introduction”. En *The Routledge International Handbook of Financialization*. New York: Routledge:1-16.

Mader, Philip & Sophia Sabrow (2015) “All Myth and Ceremony? Examining the Causes and Logic of the Mission Shift in Microfinance from Microenterprise Credit to Financial Inclusion”. *Forum for Social Economics*, 25(5), 813-828.

Muñoz, Ruth (2019) “Economía social y solidaria en las gestiones municipales de la alianza Cambiemos en el Conurbano bonaerense. Entre el desconocimiento y el desmantelamiento”. *Revista Idelcoop*, 229, 31-60.

Nougués, Tomás (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, Tomás y Agustín Salerno (en prensa) “El Estado micro-emprendedor. El onegeismo, la vocación de ayuda y el espíritu emprendedor en la gestión de Cambiemos de la Secretaría de Economía Social de la Nación”. *Astrolabio Nueva Época*.

Orazi, Sofía, Lilia Martínez y Hernán P. Vigier (2019) “La inclusión financiera en América Latina y Europa”. *Ensayos de Economía*, 29(55), 181-204.

Prabhakar, Rajiv (2019) “Financial inclusion: A tale of two literatures”. *Social Policy and Society*” 18(1), 37-50.

Quiroga, María Virginia y Lucía C. Juncos Castillo (2020) “Políticas sociales y nuevos gobiernos en Argentina y Brasil: un balance a partir de los programas Asignación Universal por Hijo y Bolsa Familia”. *Polis. Revista Latinoamericana*, 55, 1-22.

Roy, Ananya (2010) *Poverty Capital. Microfinance and the Making of Development*. Nueva York: Routledge.

Santarcángelo, Juan, Agustín Wylder y Juan Manuel Padín (2019) “Política económica y desempeño industrial en la Argentina durante el gobierno de la Alianza Cambiemos. Balance y perspectivas”. *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, 35, 171-188.

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

Schwittay, Anke F. (2011) “The financial inclusion assemblage: Subjects, technics, rationalities”. *Critique of Anthropology*, 31(4), 381–401.

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

Thakor, Anjan (2020) “Fintech and banking: What do we know?” *Journal of Financial Intermediation*, 41, 1–13.

Tuesta, David, Gloria Sorensen, Adriana Haring y Noelia Cámara (2015) “Inclusión financiera y sus determinantes: el caso argentino”. *BBVA Research*, 15, 1–29.

van der Zwan, Natascha (2014) “Making sense of financialization”. *Socio-Economic Review*, 12(1), 99–129.

Vigier, Hernán, Sofia Orazi y Lilia Corzo (2017) “La inclusión financiera en Argentina”. *Lecturas seleccionadas de la XXII Reunión Anual Red Pymes Mercosur*, 105–121.

Vommaro, Gabriel, Sergio Morresi y Alejandro Belloti (2015) *Mundo Pro. Anatomía de un partido fabricado para ganar*. Buenos Aires: Planeta.

Young, S. (2010) “Gender, mobility and the financialisation of development” *Geopolitics*, 15(3), 606–627.

Cómo citar este artículo

Nougés, Tomás (2022) “La agenda de la inclusión financiera en las políticas públicas de la Alianza Cambiemos (2015–2019)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 11 N°22: 272–300